



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

AJB- 1551-1 /2021

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a természetvédelmi célok megfelelő hatósági érvényesítéséről bányászati célú kutatási tevékenység engedélyezése során

A jövő nemzedékek szószólójaként feladatom figyelemmel kísérni a jövő nemzedékek környezeti és természetvédelmi érdekeinek érvényesülését a hatósági döntéshozatalban. Ennek során értesültem a MOL Nyrt. kérelmére indult, az Őrség Szénhidrogén Kft. Őri-M-1 jelű fúrási telephelyén tervezett szénhidrogén ipari mélyfúrás lemélyítésének előzetes vizsgálati eljárásáról, amely a Vas Megyei Kormányhivatal előtt van folyamatban. Anélkül, hogy a Kormányhivatal hatáskörét bármiképpen is érinteni kívánám, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) b) pontja alapján kötelességem felhívni az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a jövő nemzedékeket érintő esetleges jogsértés veszélyére. Az Őrszentpéteren megvalósítani kívánt mélyfúrás az Őrségi Nemzeti Park területén, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.) szerinti országos jelentőségű védett természeti területen valósulna meg, amely ráadásul Natura 2000 hálózatba tartozó különleges madárvédelmi terület, illetve kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület, továbbá a Nemzeti Ökológiai Hálózat magterülete is, így nem lehet kétséges, hogy a beruházás természetvédelmi értékekre gyakorolt hatásainak körültekintő és alapos elemzése közvetlenül érinti a jövő nemzedékek érdekeit.

Ezért egy aktuális eljárás apropóján szükségesnek tartom néhány, a hatósági döntéshozatalt is érintő és az Alaptörvényi kötelezettségek érvényesülésével összefüggő elvi jelentőségű szempontra felhívni a nyilvánosság, az engedélykérő és az érintett intézmények figyelmét. Figyelemfelhívásom célja, hogy az alapvető jogokat és az állami szervek alkotmányos kötelezettségeit tiszteletben tartó hatósági joggyakorlat megerősítése mellett felvázoljam az irányadó alkotmányos szempontokat.

Kiindulási alapunk, hogy az Alaptörvény P) cikke az állam és minden magánszemély számára is kötelezettséggként fogalmazza meg a nemzet közös örökségébe tartozó természeti erőforrások és a biológiai sokféleség védelmét, megőrzését és a jövő nemzedékek számára való fenntartását. Az államot a P) cikkből fakadó kötelezettségek teljesítése során fokozott felelősség terheli és ennek érvényesítésében egyfajta elsőség kötelezi.¹ Az Alkotmánybíróság máshol arra is rámutatott: az állam alkotmányos feladata, hogy a jövő nemzedékek *bizalmi vagyonkezelőjeként* járjon el, és e minőségében köteles a jövő generációk érdekeit megfelelő módon érvényesíteni. Ennek értelmében az állam a jelen generációk számára csak addig a mértékig teheti lehetővé a természeti kincsek hasznosítását, ameddig az a természeti értékek hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.² Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a védett természeti területek és a Natura 2000 hálózatba tartozó területek kulcsfontosságúak az Alaptörvény P) cikkének érvényesüléséhez.³ Tehát miközben Magyarország kétségkívül

¹ 3104/2017. (V. 8.) AB határozat, [39].

² 14/2020. (VII. 6.) AB határozat, [22].

³ 28/2017. (X.25.) AB határozat, [22].

szuverén módon rendelkezhet természeti erőforrásai felett, „ezen rendelkezési joga nem korlátlan: tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára, és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségére”.⁴

Másodsorban ki kell emelni, hogy a hatósági hatáskör gyakorlóját további, speciális kötelezettségek is terhelik a természetvédelmi megfontolások maradéktalan érvényesítésére az integrált hatósági szervezetrendszerben. Az Alkotmánybíróság ugyanis alkotmányos követelményként fogalmazta meg, hogy „a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá.”⁵

A természetvédelmi hatóság feladata többek között, hogy a védett természeti értékek és a védett természeti területek károsodását megelőzze, elhárítsa, a bekövetkezett károsodását csökkentse vagy megszüntesse; a védett természeti értékeket és a védett természeti területeket a jelen és a jövő nemzedék számára megőrizze, azokat szükség szerint helyreállítsa, fenntartásukat, fejlődésüket biztosítsa.⁶

Harmadsorban a hatásvizsgálati dokumentációt⁷ áttekintve azt kell aláhúzni, hogy az abban foglaltakkal ellentétben a bányászati tevékenység nem minősül kiemelt közérdekű célnak egy védett természeti területen megvalósuló beruházás esetén. Ez következik egyrészt az Alaptörvény P) és XXI. cikkeinek követelményeiből, valamint a Kúria joggyakorlatából is. Az egészséges környezethez való alapjogot garantáló XXI. cikket értelmezve az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy a Tvt. hatálya alá eső területeken a természetvédelmi célok elsődlegessége garanciális jelentőségű, azokat az állam nem rendelheti alá gazdasági szempontoknak.⁸ A Kúria pedig korábbi ítéletében is kiemelte már, hogy az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (Natura Korm.rendelet) rendszerében nem tekinthető kiemelt közérdeknek a bányászati célú kutatási tevékenység, így „az nem élvez elsőbbséget a nemzeti park részét képező védett természeti területeken”.⁹

Mindennek következtében - noha a tulajdonjog korlátozására feljogosító közérdekű célok között az Alkotmánybíróság a bányászatot is elismerte - az Alkotmánybíróság és a rendes bíróságok következetes gyakorlata tekintettel ez semmiképpen sem jelenti azt, hogy a védett illetve Natura 2000 védelem alatt álló élőhelyekre jelentős hatást gyakorló bányászati tevékenységet ebben az összefüggésben kiemelt közérdekű célnak lehetne tekinteni. A Natura Korm.rend. 10. § (8) bekezdés értelmében, ha a terv, illetve a beruházás a hatásbecslés alapján a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, az 1–4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére kedvezőtlen hatással bír, a beruházás csak akkor engedélyezhető, ha annak megvalósítására egyéb ésszerű megoldás nincs, illetve a tervhez, valamint magához a beruházáshoz a 10/A. § (2)–(3) bekezdés szerinti kiemelt közérdek fűződik. A fentiek értelmében tehát kiemelt közérdek hiányában tudományos bizonyítékokkal kell alátámasztani, hogy az érintett fajok és élőhelyek természetvédelmi helyzetére a beruházás nem jár kedvezőtlen hatással, mert ennek hiányában a szóban forgó

⁴ 28/2017. (X.25.) AB határozat, [43].

⁵ 4/2019. (III.7.) AB határozat, Rendelkező rész 1. pontja.

⁶ A Tvt. 2.§ (2) bekezdés c), d) pontja.

⁷ MOL Nyrt. előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása iránti kérelme, 1. oldal., MOL Nyrt. MOL Őrség Szh. Konc. Kft. Őri-M-1 mélyfúrás - Natura hatásbecslés c. dokumentum, 10-11. oldal.

⁸ 16/2015. (VI.5.) AB határozat, [110].

⁹ Kúria Kfv. 37.085/2016/9. ítélete (2016. szeptember 21.)

beruházás csupán arra való hivatkozással, hogy az közcélokat valósít meg, nem engedélyezhető. Az alapvető jogok biztosával közösen kiadott korábbi jelentésünk egy hasonló, bányászati nyersanyag (uránérc) kutatását szolgáló kutatófúrás védett természet területen és Natura 2000 területen való engedélyezésével összefüggésben arra mutatott rá arra, hogy a bányászati nyersanyagkutatás keretében tervezett kutatófúrás engedélyezésekor a kutatást, mint tevékenységet a hatóságnak nem önmagában, hanem a természetvédelmi szempontokkal összefüggésben kell értékelnie.¹⁰

A Magyarország és egyes kiemelt térségeiről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény (OTrT.) határozza meg azt, hogy az országosan érvényesülő közérdekre tekintettel mely terület milyen módon használható, azon főszabály szerint mely rendeltetések helyezhetők el. Az OTrT. a területek országos szintű, térképi szelvényeken megjelenített övezeti felosztását az építésügyben érvényesülő sajátos tervrend csúcán határozza meg, ami azt jelenti, hogy az alacsonyabb szintű jogszabályok és azok térképi megjelenítései főszabályként csakis az OTrT. keretei közt szabályozhatnak. Az OTrT. külön alcím alatt, „az ökológiai hálózat magterületének övezete” címen határozza meg az ilyen területekre vonatkozó kereteket. A 25.§ (1) bekezdése egyértelműen rögzíti, hogy az ökológiai hálózat magterületének övezetében az alacsonyabb szintű tervekben csakis olyan rendeltetésű övezet jelölhető ki, amely az ökológiai hálózat magterülete és az ökológiai hálózat ökológiai folyosója természetes és természetközeli élőhelyeit és azok kapcsolatait nem veszélyezteti. Ugyanezen passzus (5) bekezdése rögzíti, hogy új célkitermelőhely az övezetben nem létesíthető.

Minden Natura 2000 területen megvalósuló vagy arra várhatóan jelentős hatást gyakorló terv, program, beruházás előtt megfelelő vizsgálatot kell végezni. Főszabály szerint a tevékenység akkor engedélyezhető, ha az a terület kijelölése alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a kijelölés céljával. A tevékenységek jelentőségének, kedvezőtlen hatásának vizsgálatát a Natura 2000 területek kapcsán a Natura Korm.rend. 10. §, 10/A. §-ai írják elő. A Natura Korm.rend. 10. §-a és 10/A. §-a a 92/43/EGK élőhelyvédelmi irányelv 6. cikke rendelkezéseinek a hazai jogrendszerbe való átültetését szolgálja. A jogszabály a beruházást engedélyező, azaz eljáró hatóságra bízva az engedélyezni kívánt tevékenység várható hatásai jelentőségének megítélését. Fentiek miatt az elővigyázatosság és a megelőzés elve alapján a hatóságnak fokozott körültekintéssel kell eljárnia. A tevékenység a fent idézett jogszabályhelyek szerinti eljárás alapján kivételesen abban az esetben is engedélyezhető, ha kedvezőtlen hatással van a területre, feltéve, hogy nincsen más kielégítő megoldás és a kiemelt közérdek kényszere is igazolható. A Natura Korm. rend. 10/A. § (2) és (3) bekezdése értelmében kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az emberi egészség és élet védelme, a köz biztonságának fenntartása, valamint a környezet szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése, továbbá az Európai Bizottság véleménye alapján egyéb kiemelt fontosságú, az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló cél. Tehát főszabály szerint kizárólag a három kifejezett közérdek (közbiztonság, közegészségügy, környezetvédelem) megvalósulása esetén lehet hozzájárulást adni a tevékenységhez. Kivételes esetben, lehet emellett kérni az Európai Bizottság véleményét arra vonatkozóan, hogy egyéb kiemelt fontosságú közérdeknek minősíthető-e a tevékenység.

Az élőhelyvédelmi irányelv, a Natura Korm. rend, az európai uniós¹¹, illetve hazai bírósági ítélezési gyakorlat alapján az alábbi szempontokat kell a hatóságnak megfontolnia:

¹⁰ Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékekért felelős biztoshelyettes AJB-1010/2019. számú közös jelentése.

¹¹ Európai Unió Bíróságának 2014. május 15.-i ítélete a C-521/12. sz. ügyben

- A közérdeknek elsőrendű fontosságúnak kell lennie: ebből következően nem megfelelő hivatkozási alap valamennyi társadalmi vagy gazdasági természetű közérdek;
- A közérdek abban az esetben elsődleges fontosságú, ha hosszú távú érdeket szolgál. A rövidtávú gazdasági érdekek vagy egyéb olyan érdekek, melyek csak rövid távon hasznosak a társadalomnak, nem megfelelőek az élőhelyvédelmi irányelv által védett hosszú távú természetmegőrzési érdekek felülírásához;
- A kiemelt fontosságú közérdek vajon éppen az adott helyszínen valósítható-e meg.

Negyedsorban elvi jelentősége van annak is, hogy az elővigyázatosság alkotmányos követelményét¹² érvényesíteni kell a hatósági döntéshozatal során is. A Natura hatásbecslési dokumentáció értékelése során a hatóságoknak a védett értékeket érő várható jelentős hatásokat óhatatlanul a természeti kockázatokat felmérő, tudományos értelemben alkalmasint bizonytalan, akár csupán valószínűségi megállapításokra alapozott szakvéleményekre támaszkodva kell értékelniük. A szakvélemények valószínűségi mivolta azonban *önmagában és kizárólagosan* nem vezethet a várható jelentős hatások lehetőségének elvetéséhez. Ahogyan azt jogelődöm, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa is hangsúlyozta, a Natura 2000 területekkel kapcsolatos engedélyezési eljárás során az uniós jog követelményei szerint amennyiben nem zárható ki egyértelműen a jelentős hatás, úgy feltételezni kell a jelentős hatás meglétét, és így „*a Natura 2000 élőhelyek sérelmére vezető beruházások esetén az engedély megadása kivételes lehetőség.*”¹³

Ha a feltételek fennállnak, a megelőzés elve alapján, a jövő nemzedékek jogainak védelme érdekében már a kutatófúrás engedélyezési eljárásban fel kellene hívni a beruházó figyelmét arra, hogy a későbbi bányatelek fektetés, bányászati tevékenységet engedélyező eljárások során jogszabályi akadálya lehet a beruházás engedélyezésének.

Végül az is hangsúlyozandó, hogy a Tvt. 31. §-ának főszabálya szerint tilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni, míg a 38/A. § (2) bekezdése pedig kifejezetten a hatóság kötelezettségeként írja elő, hogy nem járulhat hozzá olyan tervezett tevékenységhez, amelynek kapcsán eljárása során azt állapítja meg, hogy az a természeti értéket vagy védett természeti területet veszélyeztetné vagy károsítaná.

Ezen túl a védett természeti területekre a Tvt. több kötelező előírást is megfogalmaz, így például

- a táj jellegének megfelelően rendezni kell a felszíni tájsebeket;
- tilos olyan épületet, építményt, nyomvonalas létesítményt, berendezést létesíteni vagy üzembe helyezni, amely annak jellegét és állapotát veszélyezteti, károsítja, vagy ott a tájképi egységet megbontja;
- gondoskodni kell a vadon élő szervezetek, életközösségeik, a biológiai sokféleség fennmaradásához szükséges természeti feltételek megőrzéséről.

Védett természeti területeken a kutatófúrások létesítése azért is problémát jelent, mert a kérdéses területhasználat nem ideiglenes. A bányászat műszaki szabályaiból következően ugyanis az eredeti állapot már nem állítható helyre, az mindenképpen tájsebbel jár, így a védett terület állapota és jellege – a Tvt. fenti követelményével szemben – a természetvédelmi célokkal ellentétesen kerül megváltoztatásra.

¹² 13/2018. (IX.4.) AB határozat, [13].

¹³ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-131/2010. sz. állásfoglalása, 78. bek.

Összegezve: a Tvt. és a Natura Korm.rend értelmében a védett természeti területek illetve a Natura 2000 élőhelyek elsődlegesen természetvédelmi célokat szolgálnak, és ekként közvetlenül az Alaptörvény P) és XXI. cikkeinek hatálya alatt állnak. Ennél fogva bármely hatósági engedélyezési eljárásban – így a szóban forgó ügyben is – a védendő közérdek nem a bányászati célok megvalósítása, hanem elsősorban a természet védelme, a terület védetté nyilvánításának természetvédelmi céljai azok, amelyek következetes érvényesítése a hatóságok alkotmányos kötelezettsége engedélyezési eljárásaik során.

Budapest, 2021. február 22.

Dr. Bándi Gyula
A jövő nemzedékek szószólója