

**Az alapvető jogok biztosának és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-447/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos civilszervezet azért fordult 2014. június végén az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert Balmazújváros határában, a lászlóházi telephelyen található, elhagyott veszélyeshulladéklerakón 2014 januárjában történt bűncselekménnyel okozott környezetszennyezést követően a veszélyes hulladék tárolás és kezelés tekintetében semmilyen előrelépést nem tapasztalt. A beadvány szerint a korábbi Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséghez (jelenleg: Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya, a továbbiakban: Felügyelőség) benyújtott adatkérésük alapján sem kaptak tájékoztatást a panasszal érintett veszélyeshulladék-tárolóval kapcsolatos környezeti információkról. A panaszügy közvetlen előzménye, hogy Dr. Szabó Marcel, a jövő nemzedékek érdekeiért felelős biztos-helyettes 2014 januárjában személyesen vett részt a veszélyes-hulladék tároló telep helyszíni ellenőrzésén, ahol állást foglalt a vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatának szükségességéről a természetkárosítás és a környezetveszélyeztetés hatékony megelőzése érdekében. A panasz alapján az egészséges környezethez és ehhez kapcsolódóan a testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos vizsgálatot indított.

Eljárásunkat a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja, továbbá a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége sérelmének kockázata miatt, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján a jelen és a jövő nemzedékek érdekében érintettségére tekintettel hivatalból kiterjesztettük a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles, biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körére, a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységekre, a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körére, valamint a biztosíték formájára és mértékére, felhasználásának feltételeire, elszámolásának és nyilvántartásának szabályaira, továbbá a biztosítás szabályaira vonatkozó jogi szabályozás felülvizsgálatára. Eljárásunk során megkerestük a Földművelésügyi Minisztériumot, valamint a Felügyelőséget tájékoztatás és az ügyvel kapcsolatos iratok megküldése érdekében.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3) bekezdés]
- A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” [Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. [Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004. április 21-i 2004/35/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (Irányelv)
- Az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló, 2012. július 4-i 2012/19/EU Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény (Cstv.)
- A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (KTFR.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet (régi KTFR.)
- A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (FavKr.)
- A környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet (KKárKr.)
- A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (VhKr.)
- Az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet (ElektrKr.)
- A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 309/2014. (XII. 11.) Korm. rendelet (HnyaKr.)
- A földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (Hér.)

A megállapított tényállás

A Földművelésügyi Minisztérium és a Felügyelőség vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása, valamint a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

1. Balmazújváros-Lászlóháza veszélyes hulladékártoló telep az 1980-as években épült azzal a céllal, hogy állami vállalatok hasznosításra, ártalmatlanításra váró veszélyes hulladékainak biztonságos átmeneti tárolásáról gondoskodjon addig, amíg az országban ki nem épül elegendő hulladékkezelési kapacitás és ezáltal a hulladékok hasznosítása, ártalmatlanítása meg nem történik. Mivel a tároló veszélyes hulladékok tárolására szolgál, létesítése során megfelelő műszaki védelemmel (szigetelő aljzat, kármentesítő árok, 6 db monitoring kút) látták el. Azok a vállalkozások, amelyeknek a veszélyes hulladékaikat itt tárolták, a rendszerváltás után felszámolás alá kerültek és a hulladékok így a telepet üzemeltető Hajdukomm Kft. tulajdonába jutottak. Az európai uniós csatlakozást követő jogharmonizáció eredményeként nem lehetséges a lászlóházi telephez hasonló, veszélyes hulladék több évi átmeneti tárolására szolgáló telepet építeni és üzemeltetni, ezért a Felügyelőség az elmúlt években folyamatosan törekedett a telep teljes felszámolására. Ennek érdekében a Felügyelőség már a 2000-es évek elejétől határozatban kötelezte a Kft.-t a veszélyes hulladékok elszállítására, hasznosítására, vagy ártalmatlanítására, majd a teljesítések elmaradása miatt a bírságok kiszabása végül a Hajdukomm Kft. felszámolásához vezetett. A felszámolás során a Balmazújváros-Lászlóháza tároló telep és a Hajdukomm Kft. debreceni veszélyes hulladékégető 2010-ben a Chase Corporation Kft. tulajdonába került. Az adásvételhez a Felügyelőség csak úgy járult hozzá, hogy a veszélyes hulladékok elszállítását az új tulajdonos megfelelő határidőre elvégzi, és ennek biztosítására 25 millió Ft összegű, a Felügyelőség által lehívható bankgaranciát vállal, illetve a debreceni hulladékégető telephelyeül szolgáló ingatlanra jelzálogjogot jegyeznek be.

A telephelyen a nyilvántartások szerint 3200-3500 tonna veszélyes hulladékot tároltak, amelynek elszállítására az új tulajdonos egy hulladékkezelő szervezettel (Hungaropac Kft.) kötött szerződést. Ennek alapján 2600-2700 tonna hulladék elszállítása megvalósult 2012 májusáig. Ezt követően a veszélyes hulladék kiszállításával megbízott hulladékkezelő üzemeltetésében lévő telep bezárásra, a tulajdonos Chase Corporation Kft. pedig felszámolás alá került.

A bezárt balmazújváros-lászlóházai veszélyes hulladéklerakón 2000-2500 tonna veszélyes hulladék maradt, vagyis az elszállított mennyiséggel összevetve az eredeti hulladék mennyiséget jelentősen, közel 1000 tonnával alábecsülték.

A hulladékok elszállítását finanszírozó Alföld Takarékszövetkezet még megkísérelte egy új hulladékkezelő szervezet bevonását a telepen maradt hulladékok kezelésének folytatása érdekében, azonban ez nem vezetett eredményre, ezért a Felügyelőség 2013-ban kénytelen volt a 25 millió forint bankgaranciát lehívni. A felszámolási eljárás kezdetén a Chase Corporation Kft.-t a Felügyelőség környezeti állapotvizsgálat elvégzésére kötelezte, annak érdekében, hogy a fennálló környezeti teher megállapítható legyen.

A Felügyelőség tájékoztatása szerint a telephelyet folyamatosan ellenőrizte és hulladék kiszóródást, környezet veszélyeztetésére utaló jeleket 2013 végéig nem tapasztalt.

2. A Felügyelőség által megküldött iratok szerint 2013. május 6. és 11. között több alkalommal a kibontott drótkerítésen keresztül ismeretlenek a telephelyre behatolva jogtalanul eltulajdonítottak 135 kg súlyú alumínium lemezt és csatorna darabokat, valamint 11 db 20 literes műanyag kannát, amelyeket a balmazújvárosi és hajdúböszörményi fémfelvásárló telephelyen értékesítettek.

A bűncselekményt követően 2013. május 16-án dolog elleni erőszakkal kisebb értékre elkövetett lopás büntetvény megalapozott gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen indult nyomozás a Balmazújvárosi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztály Vizsgálati Alosztályán, amelynek eredményeként a rendőrkapitányság 2013. június 3-án adta át az iratokat a Debreceni Járási Ügyészség részére vádemelési javaslattal.

2014. január 8-án panaszbejelentés érkezett a Felügyelőségre arról, hogy a veszélyes hulladéktároló telephelyén a kerítés megrongálódott, a telepen és annak környezetében a veszélyes hulladékok kiszóródtak. Erre a panaszbejelentéssel egyidejűleg több civilszervezet (köztük a Greenpeace Magyarország) is felhívta a figyelmet, jelentős sajtóvisszhanggal.

A panaszbejelentés alapján a Felügyelőség helyszíni szemlét tartott, amelyen megállapította, hogy a korábbiakhoz képest a tárolás körülményei jelentősen leromlottak: a hulladékok egységcsomagolásának tartószerkezetei és a hulladék tárolására szolgáló csomagolóeszközök – jellemzően a tárolótér külső oldalán jelentkező – erőteljes korróziója miatt néhány hordó kiborult a tárolótéren kívülre a Balmazújváros-Lászlóházán lévő telephelyen, illetve a debreceni telephelyen rendezetlen, nem megfelelő tárolás volt tapasztalható.¹

A helyszíni szemle megállapításaival összefüggésben felmerült az ismételt fémlopás gyanúja is, mert a felszámoló nem tudta biztosítani a hulladéklerakó telep 24 órás őrzését.

A Felügyelőség a környezetveszélyeztetés mérséklése és a környezetszennyezés megelőzése érdekében a kiborult hulladékokat a bankgarancia terhére összeszedette, a szükséges átcsomagolásokat elvégeztette, továbbá két ízben, 2014. január 10-én és 15-én talaj- és talajvízmintát vett a telep területén és annak környezetében, továbbá vizes fázisú hulladékmintákat vett a beton hulladéktároló medencék, valamint a burkolt kármentő árokból és a földmedrű csapadékelvezető árok aljzatának talajából.

A vizsgálati eredmények² a *talajminták* tekintetében Hg koncentráció esetén rögzítettek „B” határérték túllépést, a *felszín alatti víz* mintavétel vizsgálati eredményei a cisz-1,2-Diklór-etán, az 1,2 Diklór-etán, a NH₄, a PO₄, az oldott Asa Zn, a PAH és az Ag vonatkozásában mutattak „B” határérték feletti koncentrációt.

¹ TTI KTF 314/91/2014. számú tájékoztató levele az OKTF részére

² TTI KTF 314-41/2014.

A panaszbejelentést követően megtett ezen intézkedésekről a Felügyelőség tájékoztatta a panaszost is.³

3. A Felügyelőség eljárásával párhuzamosan, a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telephelyén a Greenpeace Magyarország is vett talaj- és felszín alatti vízmintákat, amelyek vizsgálatát 2014. január 13-án a Bálint Analitika Kft. Laboratóriuma végezte.

A laboratóriumi vizsgálati eredmények jelentős eltéréseket mutatnak a Felügyelőség mérési eredményeihez képest: a talajmintákból a Ba a határértéket *kétszeresen*, a Cr *húszszorosan*, a Pb *hét és félszeresen*, a Zn pedig *nyolcszorosan* meghaladó koncentrációban volt kimutatható.

A Felügyelőség ezzel kapcsolatosan azt a tájékoztatást adta, hogy vizsgálatai nem támasztották alá a környezetvédelmi civil szervezet mérési eredményeit, illetve az erre vonatkozó információk szerint a mintavételezésük egy kiszóródott hulladék okozta felületi szennyeződésből történt, ezért a Felügyelőség álláspontja szerint a civilek vizsgálati eredményei nem mutatnak reális képet a valódi szennyezésekről, a mintavételezésük megfelelése is megkérdőjelezhető. A kiszóródott hulladékok teljes mértékben felszedésre kerültek.⁴

4. A Felügyelőség tájékoztatása szerint a monitoring kutakból 2014. május 8-án újabb mintavételezés történt, amely azonban egyetlen esetben: a V/1-es kútban mutatta ki a PAH összes naftalinok nélküli szennyezőanyag komponenskör „B” szennyezettségi határérték feletti koncentrációját, emellett a felszín alatti vízmintákban kismértékű ammónia és foszfát szennyezettséget rögzített. A telephely felszámolás alatt lévő tulajdonosa, a Chase Corporation Kft. „f.a.” felszámoló biztosának a Felügyelőség részére írt levelei szerint a lászlóházi telephelyen lévő veszélyes hulladékok bármikor környezeti veszélyhelyzetet okozhatnak, azonban ártalmatlanításukra felszámolás során nem lesz anyagi fedezet. A felszámoló a vészhelyzetek elhárításához szükséges gyors beavatkozásra sem rendelkezik anyagi fedezettel.⁵

5. A Felügyelőség a 2014. szeptember 10-ei helyszíni szemlén megállapította, hogy egyes veszélyes hulladékok kiborulása a fedett tárolóból közvetlen veszélyt jelent. A tárolóban még megtalálható hulladékok tárolási körülményei veszélyeztetik a környezetet, a hordók és raklapok állapota miatt bármikor több tonna hulladék kerülhet a talajra. A tárolótér melletti kármentesítésre szolgáló szigetelt árokban lévő folyadék mennyisége is felgyűlt a csapadékos időjárás miatt, a további vízszint emelkedés esetén az árokban található veszélyes hulladéknak minősülő folyadék elszállítására is szükség lehet annak érdekében, hogy ne kerüljön a Hortobágy folyóba.⁶

A Felügyelőségnek mind az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség Főigazgatójának szóló, mind a korábbi Vidékfejlesztési Minisztérium részére adott tájékoztatásában kifejtett álláspontja szerint az előzmények és a fentiek alapján a veszélyes hulladékok kezelőhöz való elszállíttatása lehetőség szerint minél előbb indokolt. A Felügyelőség által megkért, a veszélyes hulladékok további kezelésére vonatkozó árajánlatok alapján a hulladékok elszállításának költsége jóval nagyobbnak valószínűsíthető, mint a telephelyek értéke, ezért a felszámolási eljárásban nem oldható meg teljes körűen. A veszélyes hulladékok sorsának megnyugtató módon történő rendezése csak állami szerepvállalással oldható meg.⁷

6. A Földművelésügyi Miniszter vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a terület és a veszélyes hulladék tulajdonos Chase Corporation Kft. „f.a.” felszámolási eljárás lezárását követően az illetékes hatóság hoz döntést a környezeti felelősség és az állami szerepvállalás indokoltságáról. A szennyezett terület tekintetében, amennyiben egyértelműen bizonyított az állami szerepvállalás ténye, akkor szükséges dönteni az adott kármentesítési ügy Országos Környezeti Kármentesítési Programba (OKKP), illetve az OKKP Alprogramjába történő besorolásáról.

³ TTI KTF 314/22/2014.

⁴ TTI KTF 314/73/2014. számú, az FM részére írt tájékoztatás

⁵ Ld. TTI KTF 314-91/2014.

⁶ TTI KTF 314-91/2014.

⁷ TTI KTF 314/65/2014. és TTI KTF 314-91/2014.

A szennyezett terület nyilvántartásba kerül a FAVI KÁRINFÓ rendszerben és ennél fogva az állami felelősségi körbe tartozó feladatok sorában elfoglalja a prioritásának megfelelő helyét. A központi költségvetés csak abban az esetben finanszírozza a környezetkárosodást megelőző, valamint a helyreállítási intézkedések költségeit, ha az másra át nem hárítható, illetve akkor, ha a környezeti kár felszámolására állami szerv köteles. A kármentesítési feladatok végrehajtása a jóváhagyott éves központi költségvetésből valósulhat meg, az OKKP-Alprogramok esetében a forrás biztosítása a felelős tárca hatásköre. Magyarország 2014. évi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény 1. számú melléklete szerinti XII. Vidékfejlesztési Minisztérium fejezetében nem áll rendelkezésre költségvetési forrás OKKP feladatok végrehajtására.⁸

7. A közös vizsgálatunk közben 2015. március 19-én megjelent sajtóközlemény⁹ szerint a Kormány arról határozott, hogy 400 millió forintot biztosít a Hortobágyi Nemzeti Park szomszédságában található veszélyeshulladék-tároló felszámolására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatót végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszáság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszáság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosára a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Megállapítottuk, hogy a panaszos a Kvt. 99. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt jogorvoslati lehetőséget kimerítette, ezért a vizsgálat az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosára következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

⁸ Kff/1923/2014.

⁹ <http://www.kormany.hu/hu/foldmuvelesugyi-miniszterium/kornyezetugyert-agrarfejlesztesert-es-hungarikumokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/a-kormany-400-milliot-ad-a-balmazujvarosi-veszelyeshulladek-tarolo-felszamolasara>

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹⁰ Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹¹

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.¹² Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*. Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”¹³ Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségesség-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint¹⁴ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapvető jognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

¹⁰ Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

¹¹ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

¹² 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

¹³ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹⁴ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.^[1] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” A nemzet közös öröksége védelemének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel. A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti.

A P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, közöttük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybírósági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybírósági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁵, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

^[1] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

¹⁵ 996/G/1990. AB határozat

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹⁶, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőző generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁷ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni¹⁸.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában¹⁹ az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalkítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

¹⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁸ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

Az idő múlásával többszöröződő környezeti teher, károsodás, vagy annak kockázata a helyreállítás költségeit a viszonyítási időhöz képest aránytalanul megnövelheti.

A tényállásban is már rögzítettük, hogy a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telep tulajdonosa, a Chase Corporation Ingatlanhasznosítási Kft. (tulajdonos) felszámolási eljárását 2011. augusztus 8-án jogerős végzéssel a Fővárosi Bíróság rendelte el.²³

A Felügyelőség a felszámolási eljárás megindítását követően a tulajdonost környezeti állapotvizsgálat elvégzésére kötelezte a környezeti teher megállapíthatósága érdekében.²⁴

A Felügyelőség a 2014. január 8-án történt bejelentést követően – a kárelhárítással, illetve a környezetkárosodást megelőző intézkedésekkel egyidejűleg – kötelezte a tulajdonost a telep 24 órás őrzésének biztosítására, amelyet a bankgarancia terhére biztosított a felszámoló.

Egyidejűleg a Felügyelőség közbeszerzési eljárást kezdeményezett annak érdekében, hogy a veszélyes hulladéktároló telep felszámolásának költségei megállapíthatóak legyenek.²⁵

A felszámolóbiztos a Cstv.-ben megállapított környezetveszélyeztetés, környezetkárosodás megelőzéséért, illetve az ezzel összefüggő vagyonkezelésért való felelőssége²⁶, valamint a KKÁrKr. 4. § (1) és (2) bekezdése alapján többször is tájékoztatta²⁷ a Felügyelőséget arról, hogy a tulajdonos ingatlanán található veszélyes hulladékok bármikor környezeti veszélyhelyzetet okozhatnak, azonban ártalmatlanításukra a felszámolás során nem lesz anyagi fedezet, továbbá az ingatlan értékesítéséből származó bevétel nem lesz elegendő a veszélyes hulladékok ártalmatlanítása költségeinek fedezésére.

Ugyancsak rögzítettük a tényállásban is, hogy a Felügyelőség a 2014. szeptember 10-ei helyszíni szemlén megállapította, hogy egyes veszélyes hulladékok kiborulása a fedett tárolóból valós veszélyt jelent. A tárolóban még megtalálható hulladékok tárolási körülményei veszélyeztetik a környezetet, a hordók és raklapok állapota miatt bármikor több tonna hulladék kerülhet a talajra. A tárolótér melletti kármentesítésre szolgáló szigetelt árokban lévő folyadék mennyisége is felgyűlt a csapadékos időjárás miatt, a további vízszint emelkedés esetén az árokban található veszélyes hulladéknak minősülő folyadék elszállítására is szükség lehet annak érdekében, hogy ne kerüljön a Hortobágy folyóba.

A Felügyelőség a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a jogutód Földművelésügyi Minisztérium részére megküldött leveleiben – a helyszíni szemlék tapasztalatai, valamint a környezethasználó KKÁrKr. 4. § (1) és (2) bekezdésén alapuló jelzései nyomán – többször javasolta az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőségnek²⁸, valamint a Minisztériumnak²⁹ az állami szerepvállalással a központi költségvetési forrásból megvalósítandó hulladékkezelést, és így a környezetet veszélyeztető állapot megszüntetését.

Vizsgálatunk szempontjából kedvező fejlemény, hogy a földművelésügyi miniszter előterjesztésére 2015. március 18-i ülésén a Kormány a 2014. évi költségvetési maradványok egy részének felhasználásáról szóló 1204/2015. (IV. 9.) Korm. határozatban döntött arról, hogy 400 millió forintot biztosít a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telepen tárolt veszélyes hulladékok ártalmatlanítására és a telep felszámolására.

Megállapítottuk, hogy a környezetveszélyeztető állapot megszüntetésére hozott kormányhatározat az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszaállást gyanúját megszüntette, és a Kormány a döntés meghozatalával az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és jövő nemzedékek számára való megőrzéséért fennálló állami felelősségének és kötelezettségének megfelelően gondoskodott a veszélyeztetett környezeti és természeti értékek károsodásának megelőzéséről.

²³ Cstv. 10. § (1) bekezdés alapján

²⁴ Ld. TTI KTF 314/98/2014.

²⁵ TTI KTF 314/95/2014.

²⁶ Cstv. 31. § (1) bekezdés c) pontja, 48. § (3) bekezdés, 67. § (9b) és (9c) bekezdései

²⁷ TTI KTF 314/91/2014., 317/77/2014., 314/83/2014.

²⁸ TTI KTF 314/93/2014.

²⁹ TTI KTF 314/65/2014., 314/91/2014., 314/95/2014.

2.1. A Kvt. 4. § 12. és 13. pontjai szerint *környeztkárosítás*: az a tevékenység vagy mulasztás, amelynek hatására környeztkárosodás következik be; *környeztkárosodás*: a környezetben, illetve valamely környezeti elemben közvetlenül vagy közvetve bekövetkező, mérhető, jelentős kedvezőtlen változás, illetve valamely környezeti elem által nyújtott szolgáltatás közvetlen vagy közvetett, mérhető, jelentős romlása.

A környeztkárosodást megelőző környezeti állapotot a Kvt. 4. § 10. pontja határozza meg, amely szerint *környezetveszélyeztetés*: a környeztkárosodás bekövetkezésének közvetlen veszélye. A 15. pont szerinti *környeztkárosodást megelőző intézkedés*: környezetveszélyeztetés esetén a környeztkárosodás megelőzésére vagy várható bekövetkezése előtt annak csökkentésére irányuló tevékenység, illetve intézkedés.

A környezetvédelmi ágazati jogban a környezetveszélyeztetés, illetve a környeztkárosodás eseteire külön jogszabályok: a környeztkárosodás megelőzésének, illetve a *károsodás elhárításának* rendjére a KKárKr., a károsodott környezet *kármentesítésére* pedig a FavKr. tartalmazza az irányadó szabályozást.

A Felügyelőség a talaj Hg koncentrációjának „B” határérték feletti szintjét, a felszín alatti vízminták esetén a cisz-1,2-Diklór-etán, az 1,2 Diklór-etán, a NH₄, a PO₄, az oldott Asa Zn, a PAH és az Ag ugyancsak „B” határérték feletti szennyezettségi állapotát állapította meg.³⁰

A Felügyelőség vizsgálati eredményei szerint a talaj és a felszín alatti víz szennyezettsége nem volt olyan mértékű, amely környeztkárosodásra utalt volna, és a kárelhárítás érdekében a környezethasználó tényfeltárássra, illetve ennek alapján beavatkozási terv készítésére kötelezését tette volna szükségessé. A vizsgálati eredmények alapján a KKárKr. 2. § (4) bekezdése szerinti azonnali beavatkozásra sem volt szükség.

A tulajdonos Chase Corporation Ingotlanhasznosítási Kft. „f.a.” felszámolóbiztosa a 2014. január 8-án bejelentett káreseményt követően meghatalmazást adott a kárelhárításra és a környeztkárosodást megelőző intézkedések megtételére a Felügyelőségnek.³¹

A Felügyelőség a helyszíni szemle és a vizsgálati eredmények, valamint a felszámolóbiztos meghatalmazása alapján megtette a KKárKr. 3. § (3) bekezdése szerinti környeztkárosodást megelőző kárelhárító intézkedéseket: a lehívott bankgarancia terhére megbízást adott a kerítés kijávitására, a szigetelt tároló területén kívül található hulladék összegyűjtésére és a szigetelt tároló területén belüli elhelyezésére, a hulladékok szükség szerinti átcsomagolására, a kiporzás elleni védelem érdekében az épületek műanyag fóliával történő lezárására 2 méter magasságig, a vasbeton medencékben található műanyag hordók összegyűjtésére és ezek fóliával való letakarására, valamint a kármentesítő árokban található hordók kiemelésére és fedett helyen, a szigetelt tároló területén történő elhelyezésére.³²

A környeztkárosodást megelőző kárelhárító intézkedések megtétele mellett a Felügyelőség 2014. január 14-én hozott határozatban³³ kötelezte a tulajdonos Chase Corporation Kft. „f.a.”-t a VhKr. 3. mellékletének 2.10. pontjában, valamint 10. § (1) bekezdése szerint a tárolótelep őrzéséről való gondoskodásra, valamint a telephelyen tárolt veszélyes hulladékoknak a környezet szennyezését kizáró gyűjtésére.

³⁰ A Kvt. 4. § 7. pontja szerint környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése; a 8. környezetszennyezettség: a környezetnek vagy valamely elemének a környezetszennyezés hatására bekövetkezett szennyezettségi szinttel jellemezhető állapota.

A FavKr. 3. § 3. pontja szerint (B) szennyezettségi határérték: jogszabályban, illetve ennek hiányában hatósági határozatban meghatározott olyan szennyezőanyag-koncentráció, illetve egyéb minőségi állapotjellemzők olyan szintje a felszín alatti vízben, a földtani közegben, amelynek bekövetkeztekor a földtani közeg, a felszín alatti víz szennyezettnek minősül, figyelembe véve a felszín alatti víznél az ivóvízminőség és a vízi ökoszisztémák, továbbá a felszín alatti víztől függő szárazföldi ökoszisztémák igényeit, földtani közeg esetében pedig a talajok többes rendeltetését és a felszín alatti vizek szennyezéssel szembeni érzékenységét.

³¹ TTI KTF 314/6/2014.

³² TTI KTF 314/7/2014.

³³ TTI KTF 314/15/2014.

2.2. A tényállásban rögzítettek szerint ugyanakkor a Greenpeace Magyarország által a telephelyen vett talaj- és felszín alatti vízminták 2014. január 13-án készített vizsgálati eredményei – a Felügyelőségi adatokkal ellentétesen – környezetkárosodás gyanújára utaltak. A vizsgálati eredményeket megküldték a Felügyelőség részére is.

A Felügyelőség igazgatójának a környezetkárosodást megelőző intézkedésekről szóló jelentése³⁴ szerint a talajmintákat a Greenpeace aktivistája a tároló északi oldalán kiborult és a csapadék által a közeli mélyedésbe mosott hulladékkal szennyezett talajból vette. A jelentés szerint a mintavétel óta a tárolón kívüli területre került hulladékokat a felügyelőség megbízása alapján összeszedték és a védett tárolótérbe rakták, így a tároló melletti talajról is felszedték a hulladékot, de nyomokban még maradhatott a területen. A jelentés rögzíti azt is, hogy „a talajból határérték feletti nehézfém (cink, réz, ólom) szennyezést mértek elsősorban a fenti okok miatt.”

A vizsgálatunk céljára megküldött felügyelőségi iratanyag egyéb intézkedésről szóló adatokat a Greenpeace talaj- és felszíni vízminta vizsgálatával kapcsolatosan nem tartalmaz.

Az nem megállapítható a vizsgálatához beérkezett tájékoztatás és iratanyag alapján, hogy a Greenpeace Magyarország környezetvédelmi egyesület a Kvt. 99. §-ában³⁵ foglalt jogával élve kezdeményezte-e a Felügyelőségnél a hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét, illetve a Kvt. 98. § (1) bekezdése alapján³⁶ a veszélyes-hulladék tároló telephelyén bekövetkezett káresemények miatt szükséges kárelhárításra irányuló környezetvédelmi eljárásban kérte-e ügyfélként való részvételét, ezért ezek a kérdések – amelyekre a panasz nem is utalt – közvetlenül az ügyszökhöz kapcsolódóan nem vizsgálhatóak.

Ugyanakkor a hatályos joganyag rendelkezéseit – a jogállamiság elvével összefüggően – indokoltnak látjuk vizsgálni abból a szempontból, hogy amennyiben a hatóság és a civil szervezet által vett minták vizsgálatának eredményei *eltérőek*, ennek tisztázására tartalmazzák-e a környezetvédelmi civil szervezetek sajátos hatásköre és szerepe, valamint általános ügyféli joga alapján megfelelőnek tekinthető rendelkezéseket.

A Hér. 2. § (1) bekezdése szerint a szennyező anyag elhelyezésével, bevezetésével járó tevékenységek hatásának a FavKr. szerinti monitorozása, továbbá a már bekövetkezett szennyezettség kivizsgálása, tényfeltárása és monitoringja során azokat a szennyező anyagokat kell vizsgálni, melyek előfordulása a területen korábban és jelenleg végzett tevékenységek alapján valószínűsíthető. A Hér. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *ha* a 2. § (1) bekezdése szerinti vizsgálat során a *környezethasználó vagy az általa megbízott laboratórium és az eljáró hatóság által alkalmazott mintavételi eljárás, illetve a kapott vizsgálati eredmény a szennyezettség megállapítását érdemben befolyásoló módon eltér*, akkor a vizsgálatot végző szervezetek - az eljáró hatóság bevonásával - *egyeztetik* a vizsgálat során alkalmazott mintavételi és analitikai eljárásokat, vizsgálati körülményeket. A (2) bekezdés szerint *ha vitás kérdés marad fenn*, az eljáró hatóság megkeres egy *harmadik laboratóriumot*, és a környezethasználó vagy az általa megbízott laboratórium, valamint a környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság (a továbbiakban együtt: környezetvédelmi hatóság) laboratóriuma és az eljáró hatóság által megkeresett harmadik laboratórium közösen vesz mintát. A *környezethasználó* fogalmát a Kvt. 2. § (2) bekezdés b) pontja állapítja meg: a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységet folytató.

A környezetvédelmi civil szervezetek sajátos jogi helyzetét, a környezetvédelmi hatósági eljárásokban ügyféli jogosultságait, a környezetvédelemben betöltött sajátos szerepüket és ehhez kapcsolódó jogaikat a Kvt. 98. és 99. §-ai állapítja meg.

³⁴ TTI KTF 314/24/2014.

³⁵ Kvt. 99. § (1) Környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a szervezet a környezet védelme érdekében jogosult fellépni, és a) állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a b) környezethasználó ellen pert indítani. (2) Az (1) bekezdés b) pontja szerinti perben az ügyfél kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt a) tiltsa el a jogsértő magatartástól (működéstől); b) kötelezze a kár megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

³⁶ Kvt. 98. § (1) A környezetvédelmi érdekek képviselésére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.

Megállapítható ugyanakkor, hogy a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdései szempontjából a környezetvédelmi civil szervezetek nem minősülnek környezethasználónak, így sajátos ügyféli jogállásuk alapján sem vonatkoznak rájuk az e bekezdésekben foglalt rendelkezések.

Vagyis abban az esetben, ha az eljáró hatóság által alkalmazott mintavételi eljárás, illetve a kapott vizsgálati eredményhez képest *a környezetvédelmi egyesületek által alkalmazott mintavételi eljárás és kapott vizsgálati eredmények* érdemben eltérnek, a Hér. 2. és 3. §-ainak hatályos rendelkezései alapján *nem megállapítható a Felügyelőségnek*, illetve a kárelhárítással, vagy kármentesítéssel kapcsolatosan eljáró hatóságnak a vizsgálat során alkalmazott *mintavételi és analitikai eljárások, vizsgálati körülmények egyeztetésével*, valamint *a közös mintavételezéssel kapcsolatos kötelezettsége*. A vizsgálattal érintett ügyben a Greenpeace Magyarország környezetvédelmi civil szervezet mintavétele alapján a megbízott, akkreditált laboratórium által készített vizsgálati eredmények *jelentősen eltértek* a hatóság által készített mintavételi eredményektől a talajszennyezés értékeiben.

Tekintettel arra, hogy a Kvt. 97. § (2) bekezdésében szereplő actio popularis lehetőségén felül a Kvt. 98. § (1) bekezdésében a környezetvédelmi eljárásokban a környezetvédelmi szervezetek részére általános ügyféli jogot, a Kvt. 99. § (1) bekezdés a) pontja pedig az állami szervek és helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozó intézkedés kezdeményezésének jogát is biztosítja speciálisan, a Kvt. ezen, valamint a Kvt. 12. §-ában foglalt nyilvánosság elvét kimondó rendelkezésekkel való összhang biztosítása érdekében indokolt és szükséges lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésének szabályozását az eljáró hatóság eljárási kötelezettsége vonatkozásában *a környezethasználó mellett a környezetvédelmi civil szervezetek által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése esetére is kiterjeszteni*.

A nyilvánosság a lászlóházi veszélyeshulladék-tárolón történt 2014. januári eseményekkel kapcsolatos Greenpeace Magyarország által végzett mintavételezés eredményeiről a sajtó útján értesült, ezért a tájékoztatás és a nyilvánosság elve alapján indokolt és szükséges lett volna a Felügyelőség közreműködésével a laboratóriumok által alkalmazott mintavételi és analitikai módszerek egyeztetése, illetve a közös mintavételezés annak érdekében, hogy az eset körülményei maradéktalanul tisztázhatóak legyenek, és erről a nyilvánosságot is megfelelően tájékoztatni lehessen. Más szempontból a környezetvédelmi civil szervezetek Kvt. 98-99. §-ai szerinti sajátos ügyféli jogállása alapján is indokolt lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésében foglalt hatósági eljárási kötelezettségnek a környezetvédelmi civil szervezetek által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése esetére való kiterjesztése.

Erre vonatkozó kifejezett jogszabályi kötelezettség hiányában azonban megállapítható, hogy a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdéseinek fentiek szerinti hiányos szabályozása nincsen összhangban a Kvt. 98. § (1) bekezdésével és a 99. § (1) bekezdés a) pontjával, ezért *megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából*.

3. A hulladékgazdálkodás területén a vizsgált esethez hasonló környezetveszélyeztetés, illetve környeztkárosodás jövőbeni kialakulásának megelőzése, valamint a bekövetkezett környezetveszélyeztetés, környeztkárosítással kapcsolatos hatékony és a lehető legteljesebb körű helyreállítás anyagi fedezetének biztosítása érdekében – a korábbi ombudsmani jelentésekre is tekintettel – megvizsgáltuk azt a kérdést is, hogy a jogi szabályozás a jogbiztonság követelményének megfelelően biztosítja-e azokat a feltételeket, amelyek érvényesítik a megelőzés és az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdésében is foglalt helyreállítás elvét, illetve a P) cikk alapján a nemzet közös örökségéért való általános felelősséget.

Jóllehet a Kvt. 3. § (1) bekezdésének m) pontja szerint a hulladékokról külön törvény rendelkezik, így elsődlegesen a hulladékokra, a hulladékgazdálkodásra a Htv. rendelkezései irányadóak, ugyanakkor – a vizsgálatunkat érintő lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telep esetét is figyelembe véve – nem hagyhatóak figyelmen kívül sem a Kvt., sem pedig a Tvt. rendelkezései abban az esetben, ha a hulladékgazdálkodási tevékenység a környezetet, a környezeti elemeket potenciálisan vagy ténylegesen veszélyezteti, illetve károsítja, valamint ha a természeti értékek állapotára, állagára veszélyt jelenthet.

Ez közvetlenül következik a Kvt. 3. § (1) bekezdésében és a Htv. 3. § (1) bekezdésében megállapított, a Kvt.-vel való összhang követelményéből, a Htv. 6. § (1) és (2) bekezdéseiben megállapított követelményekből³⁷ és a Tvt. 3. § (2) bekezdéséből³⁸ is.

3. 1. Ezért mielőtt a Htv. közelebbi szabályozását vizsgálnánk, szükségesnek látjuk ismételt felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Kvt. 110. § (7) bekezdés 4. pontjában, továbbá a Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazó rendelkezések alapján – a korábbi ombudsmáni intézkedések ellenére – változatlanul hiányoznak a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles, illetve a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolását és nyilvántartását szabályozó jogszabályok.³⁹

Az alapvető jogok biztosa és jogelődjeként a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa több korábbi jelentésben⁴⁰ megállapította, hogy a Kvt. 110. § (7) bekezdés 4. pontjában foglalt felhatalmazása alapján a Kvt. 101. § (5) bekezdése szerint környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környeztkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében - külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén - környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek tekintetében a Kormány elmulasztotta megalkotni a környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait.

E jelentések korábban azt is megállapították, hogy a Tvt. 73. § (1) bekezdése szerint természetvédelmi biztosíték adására köteles, a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységet folytató, illetve védett természeti területen, valamint európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területen veszélyes anyagot használók, az ilyen tevékenységet folytatók tekintetében a Tvt. 85. § (1) bekezdésének 9. pontjában foglalt felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettsége alapján a Kormány elmulasztotta megalkotni a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolását és nyilvántartását meghatározó szabályokat, továbbá a biztosítás szabályait.

2011. január 1-jétől lépett hatályba az új Jat., amelynek 5. § (4) bekezdése előírja, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

Megállapítottuk, hogy a Kormány a Jat. 5. § (4) bekezdés alapján a Kvt. 101. § (5) bekezdése, valamint a Tvt. 73. § (2) bekezdése, és a 85. § (1) bekezdés 9. pontja szerint fennálló jogalkotási kötelezettségének nem tett eleget, amely aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

³⁷ Htv. 6. § (1) Hulladékgazdálkodási tevékenységet az emberi egészség veszélyeztetése és a környezet károsítása nélkül úgy kell végezni, hogy az ne jelentsen kockázatot a környezeti elemekre, ne okozzon lakosságot zavaró (határértéket meghaladó) zajt vagy bűzt, és ne befolyásolja hátrányosan a tájat, valamint a védett természeti és kulturális értékeket. (2) Aki olyan hulladékgazdálkodási tevékenységet végez, amely a tevékenység jellegéből fakadóan a környezeti elemekre, az emberi egészségre, a tájra, valamint a védett természeti és kulturális értékekre kockázatot jelent, gondoskodik arról, hogy a kockázatot a lehető legkisebbre csökkentse.

³⁸ Tvt. (2) A természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kt.) rendelkezéseit kell alkalmazni.

³⁹ Kvt. (7) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg 4. a környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét, továbbá szabályozza a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás, illetve a környezetvédelmi céltartalékképzés szabályait.

Tvt. 85. § (1) Felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza 9. a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait.

⁴⁰ JNO-544/2010.; JNO-425/2011.; AJB-4753/2013.

3.2. Kifejezetten a hulladékgazdálkodás területére vonatkozóan a Htv. 70. § (1) bekezdése rendelkezik úgy, hogy az a kormányrendeletben meghatározott gazdálkodó szervezet, valamint az a közszolgáltató, amely hulladékkezelő létesítményt üzemeltet, a kezelésre kerülő hulladék mennyiségével arányosan, biztosítékot nyújtó céltartalékot képez.

A Htv. 71. § szerint a tevékenységével okozható, előre nem látható környezeti károk felszámolását lehetővé tevő finanszírozás biztosítása érdekében környezetvédelmi biztosítást köt az a kormányrendeletben meghatározott gazdálkodó szervezet, a) amelynek tevékenysége során a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló kormányrendeletben meghatározott mennyiségű hulladék képződik, b) amely a hulladékbirtokostól hulladékot átvész és elszállít, tárol, kezel, valamint az, c) amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.

A Htv. 73. § (2) bekezdése szerint a környezetvédelmi biztosítással, valamint a céltartalék képzésével kapcsolatos részletes szabályokat kormányrendelet határozza meg.

E rendelkezésekhez kapcsolódóan a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontja ad a Kormány részére felhatalmazást arra, hogy rendeletben szabályozza: a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás részletes szabályait.

Az ElektrKr. 13. és 14. §-ai, valamint 5. melléklete tartalmazza az ElektrKr. 1. §-a szerinti tárgyi hatálya alá tartozó elektromos, elektronikus berendezések gyártói⁴¹ számára előírt vagyoni biztosíték adására vonatkozó kötelezettség szabályait, valamint a vagyoni biztosíték megállapításának módjára vonatkozó szabályokat, amelyeket a Kormány egyebek mellett a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontján foglalt felhatalmazáson alapulóan alkotott meg.

A Htv. 71. §-a szerint a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezendő gazdálkodó szervezetek köre az ElektrKr. 13. § (1) bekezdése szerinti gyártók körénél szélesebb, és abba a Htv. 71. § a) pontja alapján beletartoznak azon gazdálkodó szervezetek is, amelyek tevékenysége során a HnyaKr. 11. § (2) bekezdése szerinti mennyiségű⁴² hulladék képződik, továbbá a Htv. 71. § b) pontja szerint azon gazdálkodó szervezetek köre, amely a hulladékbirtokostól hulladékot átvész és elszállít, tárol, kezel, illetve a Htv. 71. § c) pontja szerint amely az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben meghatározott célból Magyarország területére hulladékot behoz, kivisz vagy átszállít.

A Htv. 71. §-ának, 73. § (2) bekezdésének, 88. § (1) bekezdés 19. pontjának, továbbá az ElektrKr. 13. § (1) bekezdésének egybevetésével megállapítható, hogy a Htv. rendelkezései szerint környezetvédelmi biztosítás kötésére, illetve a céltartalék képzésére kötelezettek körére irányadó végrehajtó rendelkezésekben megállapított követelményeknek az ElektrKr. csak részben, a környezetvédelmi biztosítás kötésére, illetve a céltartalék képzésére kötelezettek egy szűk körére vonatkozólag tesz eleget – egyebek között az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv 12. cikkének való megfelelést szolgálva.

A hulladékgazdálkodási műveletek (ideértve a hulladék és a veszélyes hulladék begyűjtését, szállítását, hasznosítását és ártalmatlanítását, valamint ezen műveletek ellenőrzését és az ártalmatlanítási területek későbbi kezelését) a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv 3. cikk (1) bekezdése és III. melléklet 2. pontja alapján az Irányelv hatálya alá tartoznak.

⁴¹ Htv. 2. § (1) bekezdése szerint a törvény alkalmazásában 16. *gyártó*: termék előállítója, továbbá - ha a terméket nem Magyarország területén állítják elő - az, aki a terméket gazdasági tevékenysége körében Magyarország területén elsőként forgalomba hozza.

⁴² HnyaKr. 11. § (2) bekezdés szerint a hulladéktermelő – a (3) bekezdés szerinti kivétellel – az adatszolgáltatási kötelezettségét a 3. melléklet 1. és 2. pontja szerinti adattartalommal teljesíti, ha a telephelyén a tárgyévben képződött és birtokolt hulladék összes mennyisége a) veszélyes hulladék esetén a 200 kg-ot, b) nem veszélyes hulladék esetén - a c) pont kivételével - a 2000 kg-ot, c) nem veszélyes építési-bontási hulladék esetén az 5000 kg-ot meghaladja.

Ezek tekintetében az Irányelv 14. cikk (1) bekezdése kifejezett intézkedési kötelezettséget ír elő a pénzügyi biztosítékok és ösztönző pénzügyi mechanizmusok bevezetése érdekében.⁴³

Az Irányelv 19. cikk (1) bekezdésében megállapított implementációs határidő 2007. április 30-a volt, amely időpont irányadó az Irányelv 17. cikke szerint az Irányelv időbeli hatályára is, vagyis az ezt követően bekövetkezett kibocsátás, esemény vagy incidens okozta károk tekintetében alkalmazhatóak az Irányelv rendelkezései.⁴⁴

A fentiek alapján megállapítható, hogy a Htv. 88. § (1) bekezdés 19. pontjában foglalt felhatalmazás szerinti jogalkotási kötelezettségének a jogalkotó nem tett eleget a felhatalmazás tárgyának és kereteinek megfelelően, illetve jogalkotási kötelezettségének a jogalkotó csak részben tett eleget, így a hulladékgazdálkodási műveletek végzéséhez kapcsolódóan az ilyen tevékenységet folytató gazdálkodó szervezetek céltartalék képzésére, illetve a környezetvédelmi biztosíték adására vonatkozó kötelezettségeket és feltételeket megállapító jogszabály hiányzik.

Megállapítottuk, hogy hulladékgazdálkodási műveleteket folytató gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

Összefoglalás

Balmazújváros határában, a lászlóházi telephelyen található, elhagyott veszélyes-hulladéklerakón történt, részben a 2014. januári bűncselekménnyel okozott környezetveszélyeztetéssel kapcsolatosan megállapítottuk, hogy a vizsgálatunk ideje alatt elfogadott, a 2014. évi költségvetési maradványok egy részének felhasználásáról szóló 1204/2015. (IV. 9.) Korm. határozat a lászlóházi veszélyeshulladék-tároló telepen tárolt veszélyes hulladékok ártalmatlanítására és a telep felszámolására előirányzott 400 millió forint biztosításával, illetve folyósításával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját megszüntette. A jelentésben e fejleményhez kapcsolóan megállapítottuk, hogy a Kormány a döntés meghozatalával az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös öröksége védelméért, fenntartásáért és jövő nemzedékek számára való megőrzéséért fennálló állami felelősségének és kötelezettségének megfelelően gondoskodott a veszélyeztetett környezeti és természeti értékek károsodásának megelőzéséről.

Vizsgálatunk során feltártuk azt is, hogy a 2014. januári környezetveszélyeztetéssel, illetve környezetkárosodással kapcsolatosan a környezetvédelmi hatóság helyszíni szemlén vett felszín alatti víz- és talajminták vizsgálati eredményei a felszín alatti víz tekintetében néhány szennyezőanyag esetében környezetszennyezést rögzítettek. A Felügyelőség ezen vizsgálati eredményei azonban jelentősen eltértek a Greenpeace Magyarország által a telephelyen egyidejűleg vett talaj- és felszín alatti vízminták 2014. január 13-án készített vizsgálati eredményeitől. A civilszervezet által vett minták vizsgálati eredményei a Felügyelőségi adatokhoz képest a talajban lévő több szennyezőanyag tekintetében környezetkárosodás gyanújára utaltak. Jelenleg hatályosan a mintavétel és a vizsgálati eredmények jelentős eltérése esetén az egyeztetés, illetve a közös mintavételezés kötelezettségét csak akkor állapítja meg a jogszabály, ha a hatóság vizsgálati eredményeitől a *környezethasználó* által, vagy a megbízása alapján készített vizsgálati eredmények térnek el jelentősen.

⁴³ Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK Irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, 14. cikk (1) bekezdés: A tagállamok intézkedéseket tesznek annak érdekében, hogy ösztönözzék a pénzügyi biztosítékok és azok piacának a megfelelő gazdasági és pénzügyi piaci szereplők általi fejlesztését, ideértve a fizetésektelenség esetében alkalmazandó pénzügyi mechanizmusokat is, azzal a céllal, hogy a gazdasági szereplők pénzügyi garanciákat vehessenek igénybe az ezen irányelv alapján őket terhelő felelősség fedezésére.

⁴⁴ Megjegyzendő, hogy korábban 2005. XII. 30-tól hatályosan a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 47. § és 59. § (1) bekezdés n) pontja ugyancsak tartalmazta a biztosítékadási kötelezettségre vonatkozó törvényi rendelkezéseket, illetve a vonatkozó felhatalmazást, azonban az ennek megfelelő végrehajtási rendelet ugyancsak hiányzott. A 2007-ben elkészült rendelet tervezete ugyanakkor elérhető a http://www.kvvm.hu/cimig/documents/Biztositek_tervezet_10.pdf honlapon.

A Kvt. alapján a civil szervezetek nem minősülnek ugyan környezethasználónak, azonban a környezetvédelem intézményrendszerében betöltött sajátos és kiemelt jogi státuszuk, különösen a környezetszennyezéssel, környezetveszélyeztetéssel, illetve környeztkárosodással kapcsolatos, a Kvt.-ben megállapított jogaik alapján megállapítottuk, hogy a Kvt. 12. §-ában foglalt nyilvánosság és részvétel elvét kimondó rendelkezésekkel való teljesebb összhang biztosítása érdekében szükséges lenne a Hér. 3. § (1) és (2) bekezdésének szabályozását az eljáró hatóság eljárási kötelezettsége vonatkozásában a környezethasználó mellett a környezetvédelmi civil szervezetek által alkalmazott mintavételi eljárás és a kapott vizsgálati eredmények érdemi eltérése esetére is kiterjeszteni.

A rendelkezések közötti összhang megteremtése érdekében szükséges, hogy a civil szervezetek megbízásából az akkreditált laboratóriumok által készített, szakszerű vizsgálati eredmények a hatósági eredményektől lényegesen különböző eltérései megnyugtatóan tisztázhatóak legyenek, és így a környezet állapotára vonatkozó tárgyilagos információk a nyilvánosság számára biztosítottak legyenek. Megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás e hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

A környezetvédelem és természetvédelem vonatkozásában általánosságban állapítottuk meg, hogy több korábbi ombudsmani jelentésben tett jogalkotási javaslat ellenére jelenleg is hiányzik a környezetvédelmi és természetvédelmi biztosíték adására köteles és a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét megállapító, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogszabály.

Speciálisan a hulladékgazdálkodás területére vonatkozóan megállapítottuk azt is, hogy a hulladékgazdálkodási műveleteket folytató gazdálkodó szervezetekre alkalmazandóan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító jogi szabályozást a jogalkotó elmulasztotta a törvényi felhatalmazásból fakadó jogalkotási kötelezettségének megfelelően megalkotni. Megállapítottuk, hogy a jogi szabályozás ezen hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a nemzet közös öröksége védelmére, fenntartására és megőrzésére vonatkozó állami felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.

Intézkedések

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet közötti összhang megteremtéséről és a jogi szabályozás hiányából fakadó visszasság megszüntetéséről annak érdekében, hogy a környezetvédelmi civil szervezetek megbízásából az akkreditált laboratóriumok által készített szakszerű vizsgálati eredmények a hatósági eredményektől lényegesen különböző eltérései megnyugtatóan tisztázhatóak legyenek.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a környezetvédelmi biztosíték adására köteles és a környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető tevékenységek körét megállapító, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait megállapító rendeletet.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a természeti érték állagára, állapotára veszélyt jelentő tevékenységek, továbbá a védett területre, Natura 2000 területre veszélyes anyagok körét, valamint a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a biztosítás szabályait megállapító rendeletet.

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős földművelésügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogi szabályozás hiányossága miatti aggályos állapot kiküszöböléséről, és tegye meg a megfelelő előkészítő jogalkotási lépéseket annak érdekében, hogy a Kormány megalkossa a hulladékgazdálkodási tevékenység végzésével kapcsolatosan a céltartalék képzésére kötelezettek körét, a céltartalék formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás részletes szabályait megállapító rendeletet.

Budapest, 2016. április

Szabó Marcel

Székely László