



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

Ügyszám: AJB-4133/2024.

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásokról az akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek helyszínének kijelölése kapcsán

A jövő nemzedékek szószólója figyelemfelhívásait, állásfoglalásait az Alaptörvényben és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényben (Ajbt.) részére biztosított feladat- és hatáskörében eljárva fogalmazza meg.¹ Amikor a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével kapcsolatban felmerülő aggályokat, fenntartásokat jelzem és az a szűkebb-tágabb nyilvánosság számára megismerhetővé válik, akkor – immár az Alkotmánybíróság által is felhívottan² – alkotmányos kötelezettségemnek teszek eleget.

Jelen figyelemfelhívás apropóját a pénzügyi közvetítőrendszert érintő és egyéb törvények módosításáról szóló 2024. évi XXXIX. törvény adja, amely – egyebek mellett – a 27. §-ával módosította a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvényt (a továbbiakban: Vhmtv.) oly módon, hogy azt kiegészítette a „85/A. Egyes feldolgozóipari intézkedések” alcímmel és az ott szereplő előírásokkal.³

¹ Különösen az Ajbt. 3. § (1) bekezdés a), b) és g) pontjai alapján.

„3. § (1) Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és

a) rendszeresen tájékoztatja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosságot a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülésével kapcsolatos tapasztalatairól,

b) felhívja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézményeket és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére, (...)

g) javaslatot tehet a jövő nemzedékek jogait érintő jogszabályok megalkotására, módosítására, (...).”

² 9/2024. (IV. 30.) AB határozat [13] bekezdés szerint: „Az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese (a továbbiakban: biztoshelyettes) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján (mely kifejezetten a biztoshelyettes **sarkalatos törvényi kötelezettségévé teszi** az érintett intézmények figyelmének felhívását a „természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére”) amicus curiae beadványban fejtette ki szakmai álláspontját.”

³ „292/A. § Ezen alcím alkalmazásában akkumulátor-újrafeldolgozó üzem: a lítiumion-akkumulátorral, így különösen az elektromos meghajtású gépjárműben használt ipari akkumulátorral, annak hulladékával és az akkumulátorgyártás gyártási hulladékával kapcsolatos újrafeldolgozási tevékenységet ellátó létesítmény.

292/B. § (1) Az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét az iparügyekért felelős miniszter rendeletben jelöli ki.

(2) A kijelölés feltétele, hogy

a) az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem elhelyezésére vonatkozó jogszabályban meghatározott kötelező előzetes vizsgálatokat elvégezzék és azok eredménye ne azonosítson kizáró okot, valamint

b) a helyszínen legalább egymilliárd forint teljes költségigényű építési beruházás vagy kármentesítési eljárással egybekötött építési beruházás valósuljon meg.

(3) Az (1) bekezdés szerinti kijelölés 5 évig érvényes, amelynek időtartama alatt az építési beruházást meg kell kezdeni.

(4) Az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem létesítéséhez szükséges környezetvédelmi eljárások – ideértve az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet szerinti Stratégiai Környezeti Vizsgálatot is –, valamint a hulladékgazdálkodási és más hatósági eljárások lefolytatására az (1) bekezdés szerinti kijelölést követően kerülhet sor.

292/C. § Felhatalmazást kap az iparügyekért felelős miniszter, hogy az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét rendeletben állapítsa meg.”

A Vhmtv. új előírásai kapcsán szembetűnő, hogy miközben azok környezetvédelmi tartalmú és eljárási jellegű kérdéseit – az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínének kijelölési szabályait – rendezi, e szabályozás kodifikálására mégsem a környezetvédelmi (ágazati) joganyagban kerül sor. Annak ellenére sem, hogy azok – amint a lenti elemzésekben látjuk – egyértelműen a környezetvédelmi szabályrendszert érintik és arra vannak közvetlen hatással, ezzel összefüggésben elsősorban a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásokra, ebből eredően közvetlenül a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére és érvényesítésére.

Erre hivatkozással a szabályozással kapcsolatos fenntartásaimat már a jogszabály előkészítése és elfogadása során többször is jeleztem.⁴ Miután a 2024. október 29-én hatályba lépett előírások vonatkozásában – többek közt – az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeiben foglalt egészséghez és egészséges környezethez való alapjogok, továbbá a területhasználat és az épített környezet alakításán keresztül a P) cikkel oltalmazott jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán (továbbra is) aggályok merülnek fel, mindezek szükségessé teszik megszólalásomat szószólóként és a fenntartások megfogalmazását.

A hivatkozott alapvető jogok érvényesülése/érvényesítése érdekében az elmúlt években számos dokumentumban részletesen elemeztem a területhasználati és épített környezeti jogalkotás, valamint jogalkalmazás és a nemzet közös örökségének oltalmi körébe tartozó értékek összefüggésének alapjogi vetületeit, ismertettem az irányadó alkotmányos kereteket és az Alkotmánybíróság idevonatkozó gyakorlatát. Mindezek megismétlésétől ehelyütt eltekintek, mivel **figyelemfelhívásaim és állásfoglalásaim részletesen és egymásra épülve tartalmazzák az elvárt alapjogi követelményeket és szempontokat.**⁵ Ezek közül itt csupán a veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról szóló figyelemfelhívást⁶ emelném ki. A hivatkozott felhívásokban **megfogalmazott szószólói észrevételeimet ma is relevánsnak tartom mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás tekintetében.**

Az Alaptörvény P) cikkében oltalmazott nemzet közös örökségének védelme, a XX. és XXI. cikkeiben rögzített egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jogok védelme kapcsán elsőként az Alkotmánybíróság azon döntését emelném ki, amely szerint ezek védelmében az ún. objektív, azaz intézményvédelmi oldal a túlnyomó. „A környezetvédelemhez való jog mindezekkel szemben elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán **mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.**”⁷ Ezt, az immár három évtizedes alapozó véleményt az Alkotmánybíróság további határozatai rendre megerősítették⁸.

Emellett ki kell emelni: „Alapjogi vetületben értékelendő, hogy **ha az általános eljárásrend az alapvető jogok és alaptörvényi értékek, célok érvényesítését szolgálja, akkor a kivételi rend alapja csakis hasonló szinten meghatározott és védett érték, érdek vagy jog lehet, és akkor is csak a szükségességesség-arányosság alapjogi tesztjének megfelelően lehetséges azt előírni.**”⁹ Nagyon fontos e körben újfent felhívni a figyelmet arra a tényre, hogy a kivételi jogalkotás kezelt befektetés-ösztönzés vagy más gazdasági, fejlesztési érdek nem élvez ilyen

⁴ AJB-3397/2024. és AJB-3607/2024. számú észrevételek.

⁵ <https://www.ajbh.hu/jnbh-figyelemfelhivasok1> és <https://www.ajbh.hu/jnbh-allasfoglalások1>

⁶ A veszélyhelyzeti rendeletalkotás és a jövő nemzedékek érdekeinek védelme összehangolhatóságáról szóló figyelemfelhívás (2023. február 14.).

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Alapjogi_osszefoglalo_jn_vh.pdf/16bf0555-38ea-fc93-43d3-6d99eb68a41d

⁷ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [3] bekezdés.

⁸ Az Alaptörvény hatályba lépését követően elsőként a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

⁹ Lásd 6. lábjegyzet

típusú alapjogi védelmet. Azaz, ha a „mérleg” egyik oldalán a jövő nemzedékek érdekeinek védelme forog kockán, úgy a másik oldalon is csak hasonló, alaptörvényileg azonos értékszemlélettel és korlátozhatósággal védett érték vagy szempont merülhet fel. A gazdasági megfontolások, fejlesztési szemlélet vagy akár a beruházói érdekek nem ilyenek, nem kerülhetnek a mérleg másik oldalára, mert azok hazánk jövőképeként nem immanens, értelmet és értéket adó részei, hanem az eléréséhez vezető eszközök, e tekintetben még csak össze sem mérhető súlyúak, még kevésbé alkalmasak előbbieik korlátozási jogalapjának.”¹⁰

1. A környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) a környezet védelmének alapelvei között – többek között – előírja, hogy a környezethasználatot¹¹ az elővigyázatosság elve alapján a környezeti elemek¹² kíméletével, takarékos „használatával” kell végezni. Az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényesítése érdekében jogszabály előírhatja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó vagy tiltó rendelkezéseket állapíthat meg; továbbá kimondja, hogy a környezethasználó köteles azonnal befejezni a környezetet veszélyeztető vagy károsító tevékenységet és gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környeztkárosodás megszüntetéséről, a környezet helyreállításáról.

Azokat a környezetvédelmi célú eljárásokat, melyek feladata a környezeti elemekbe (rendszerekbe) beavatkozó emberi tevékenységek, így a környezethasználattal járó tervek, programok, beruházások, tevékenységek stb. környezeti hatásainak elemzése és vizsgálata, röviden és összefoglaló módon környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásoknak nevezzük. A fenti körbe tartozó hatósági eljárások az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.) által szabályozott *stratégiai környezeti vizsgálat*, illetve a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHVr.) szerinti *előzetes vizsgálat és környezeti hatásvizsgálat* (továbbá bizonyos esetekben az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás).

A fenti eljárások elemzéseinek és vizsgálatainak közös jellemzője, hogy **integratív és komplex szemléletmóddal minden környezeti elemre önállóan, illetve az elemek egymással való kölcsönhatására is kiterjedően készülnek.** A hatások ilyen széles körű vizsgálata lehetővé teszi annak megállapítását, hogy a tervezett magatartás, tevékenység vagy beruházás milyen valószínűsíthető környezeti kockázattal jár és e kockázatokat hogyan lehet csökkenteni, illetve ezek alapján olyan környezethasználatok kerüljenek engedélyezésre, amelyek a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézik elő, továbbá kizárják a környeztkárosítást, környezetszennyezést.

Ezen túlmenően a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások együtt és külön-külön hivatottak érvényesíteni és érvényre juttatni – többek között – a korábban hivatkozott alapvetők jogokat és környezetvédelmi alapelveket. Meg kell jegyeznünk azt is, hogy ezen eljárások egyes elemei a magyar jogfejlődés eredményein, míg mások uniós előírásokon és alapokon nyugszanak.

1.1. A stratégiai környezeti vizsgálat (SKV): A bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szólóan az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) szerint egyes stratégiai jelentőségű döntések meghozatalakor figyelembe kell venni a környezet minőségének megővéséhez, az emberi egészség védelméhez való alapvető jogot, valamint a döntéseknek a természeti erőforrások körütekintő és ésszerű

¹⁰ AJB-1314/2023. számon az állami építési beruházások rendjéről szóló törvény tervezetéhez tett javaslatok, 2023. február 21-én megküldve a jogalkotás előkészítéséért felelős szerv, az ÉKM részére.

¹¹ A Kvt. 4. § 9. pontja szerint „**környezethasználat: a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység**”.

¹² A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 4. § 1. pontja szerint „**környezeti elem: a föld, a levegő, a víz, az élővilág, valamint az ember által létrehozott épített (mesterséges) környezet, továbbá ezek összetevői**”.

hasznosításán, továbbá az elővigyázatosság elvén kell alapulnia, különös tekintettel a fenntartható fejlődés előmozdítására.

A stratégiai környezeti vizsgálat olyan eszköz, amely eredetét tekintve a környezeti hatásvizsgálatokból (KHV) nőtt ki és vált önállóvá. Míg a KHV egy konkrét beruházási terv következtében várható új környezetállapotot értékeli abból a szempontból, hogy az elfogadható-e vagy sem, addig az SKV a beruházási szint felett elhelyezkedő – egyben annak kereteit is meghatározó – tervek (stratégiák, programok) megvalósítási módjának környezeti szempontú befolyásolására törekszik.

A stratégiai környezeti vizsgálat fontos eszköz a környezeti szempontok beillesztésére olyan tervek és programok előkészítésébe és elfogadásába, amelyeknek valószínűleg jelentős hatása lehet a környezetre. Ez a vizsgálat biztosítja, hogy már a lehető legkorábbi szakaszban, a tervek előkészítése során és elfogadásukat megelőzően számításba vegyék a környezeti szempontokat.

Az irányelv rendelkezéseinek hazai jogba történő átültetését a Kvt. és az SKVr. szolgálja. A Kvt. előírásai rögzítik, hogy **környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő**, továbbá az SKVr. határozza meg azokat a terveket, programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat kötelező, vagy szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentősége alapján esetenként dönthető el.¹³ A vizsgálat alapján készülő környezeti jelentésnek tartalmaznia kell minden lényeges információt a terv, program várható jelentős környezeti és ezzel összefüggő társadalmi, valamint gazdasági hatásaival kapcsolatban, külön kitérve arra, hogy az egyes ésszerű alternatíváknak mik az eltérő hatásaik.

A stratégiai környezeti vizsgálat lényege, hogy a terv, program megvalósítása során felmérjék a várható környezeti hatások jelentőségét. A Kvt. és az SKVr. előírásai¹⁴ alapján **a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása mindig kötelező arra a tervre, programra, amely keretet szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a KHVr. előírásaiban szerepelnek.**

A stratégiai környezeti vizsgálat célja, hogy a társadalmi és gazdasági érdekek mellett megfelelő súllyal érvényre juthassa a környezeti érdekeket és szempontokat a fejlesztési elképzelések kapcsán. Az SKV az első lépés az elővigyázatosság és a prevenció irányába, mert a tervezés során – még lehetséges alternatívák vizsgálatával – felhívja a figyelmet a várható környezeti kockázatokra és azok elkerülésének vagy minimalizálásának lehetőségeire. E megközelítés miatt az SKV egyik fő jellegzetessége, hogy a különböző szempontok harmonizálása érdekében – a jogszabályi előírások szerint – együtt, párhuzamosan készül a tervvel, programmal, menet közben juttatja érvényre a környezeti érveket. Alapvető feladata, hogy kedvező irányba befolyásolva a terveket, programokat, olyan kompromisszumokat alakítson ki, amelyek elősegítik az elmozdulást a fenntartható fejlődés irányába.

A terveknek elsősorban nem valamilyen konkrét mértékrendelkezéseknek (pl. határértékeknek) kell megfelelniük (ez a tervezési fázis konkrétságának hiányában nem is lenne lehetséges), hanem meghatározott (jogszabályi, stratégiai stb.) elveknek, prioritásoknak, céloknak, köztük a fenntarthatósági értékrendnek, kritériumoknak, hazai és EU-s

¹³ Lásd a Kvt. 43. § (4) és (5) bekezdéseit, amelyek azt is rögzítik, hogy „A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, – ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is –, valamint ezek módosításaira,

a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és

b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program)

a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni.”

¹⁴ SKVr. 1. § (2) bekezdése

környezetpolitikai céloknak, kiemelt figyelemmel az alapjogi kereteknek, és az azokkal összhangban álló környezetvédelmi alapelveknek.

Az SKV tehát már a tervezés korai szakaszaiban is támogatja a tervezőket abban, hogy környezeti, társadalmi és gazdasági szempontból egyaránt a legmegfelelőbb döntéseket hozzák. Segíti az átláthatóbb döntéshozatalt, továbbá biztosítja a tervezők, hatóságok és a nyilvánosság részvételét és kölcsönös konzultációját.

Kiemelendő, hogy az esetleges környezeti hatások és kockázatok mielőbbi tervezési fázisban történő meghatározása a **beruházók javát is szolgálja**, mert iránymutatást ad arra, hogy érdemes-e további költséges tervezési, környezeti hatásvizsgálati, engedélyezési eljárásokat indítani, vagy más alternatívákat, helyszíneket, környezetkímélőbb, fenntarthatóbb és hatékonyabb megoldásokat kell és érdemes keresni.

1.2. Az előzetes vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat (KHV): Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szólva azt kívánja meg – e tekintetben hasonlóan az eredeti, 1985. évi irányelvnek –, hogy a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló köz- és magánprojektek engedélyezése kizárólag a várhatóan jelentős környezeti hatások értékelése után történhet meg.

Ezen uniós irányelv – és elődje¹⁵ – magyarországi végrehajtását a Kvt. és a KHVr. előírásai valósítják meg, meghatározva a környezeti hatásvizsgálat szabályait, menetét és feltételeit. A környezeti hatásvizsgálati eljárás célja a tervezett beruházás, tevékenység környezeti hatásainak meghatározása, a környezethasználat feltételeinek megállapítása a kiadandó környezetvédelmi engedélyben. Az eljárás feladata – többek között – az érintett tevékenység, létesítmény legkedvezőbb elhelyezésének kiválasztása az alternatívák közül.

A Kvt. főszabályként kimondja: „(a) környezethasználat (...) a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén (...) a tevékenységre a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedély (...) véglegessé válását követően kezdődhet meg, illetve folytatható”.¹⁶ Előírja, hogy „(a) környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni”.¹⁷

A Kvt. felhatalmazása¹⁸ alapján a Kormány rendeletben határozza meg azon tevékenységek körét, amelyekben mindig kell környezeti hatásvizsgálatot végezni, illetve azokat, amelyekben a környezetvédelmi hatóság dönt arról, hogy szükség van-e hatásvizsgálat elvégzésére. Ennek nyomán azokban az esetekben, amikor a KHVr. által meghatározott¹⁹ körben a hatóság mérlegelésétől függ a hatásvizsgálat elvégzésének szükségessége, akkor a környezethasználó kérésére előzetes vizsgálatot kell lefolytatni. Míg a KHVR. 1. számú mellékletébe szereplő esetekben (előzetes vizsgálat lefolytatása nélkül) kötelező a hatásvizsgálati eljárás lefolytatása.

A Kvt. előírásai²⁰ szerint „(a) **környezeti hatásvizsgálat eredményeit a kérelmezőnek környezeti hatástanulmányban kell bemutatnia**”, illetve „(a) környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait a Kormány rendeletben határozza meg”.

A KHVr. előírásai részletesen meghatározzák – többek között – az előzetes vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat szabályait, a benyújtandó dokumentációk, kérelmek tartalmi elemeit, az egyes vizsgálatok vonatkozásában külön mellékletekben rendezik, hogy azokat mely tevékenységek kapcsán, milyen küszöbértékek mellett kell lefolytatni.

¹⁵ A Tanács 85/337/EGK irányelve (1985. június 27.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról

¹⁶ Kvt. 66. § (1) bekezdés a) pontja

¹⁷ Kvt. 68. § (1) bekezdése

¹⁸ Kvt. 68. § (2) bekezdése

¹⁹ KHVr. 3. § (1) bekezdése

²⁰ Kvt. 69. § (1)-(2) bekezdései

A KHVr. 6. számú melléklete határozza meg a **környezeti hatástanulmány** általános tartalmi követelményeit. A hatástanulmány **egyik fontos, alapvető és** ebből is következően **kötelező eleme**²¹ **az alternatívák bemutatása**, vagyis annak áttekintése, hogy korábban milyen változatokat vettek számba és azok közül milyen indokok alapján választottak.²² Vagyis egy hatástanulmányban még az un. „helyhez kötött beruházás” (amely esetében a helyszín gyakorlatilag behatárolt) esetén is kötelező és elengedhetetlen annak bemutatása, hogy miért nem vettek számba más alternatívát, az adott helyszínen mi indokolja a beruházás kizárólagos elhelyezését vagy más variációk kizárását stb.

1.3. Összegzésként az rögzíthető, hogy mind a Kvt. előírásai, mind az SKV, valamint a KHV szabályozása a környezet védelmét a megelőzés és elővigyázatosság szempontjából elősegítő uniós jogszabályi aktusoknak²³ való megfelelést szolgálják, melyek – többek között – részletesen szabályozzák a létesítmények (így a veszélyes és nem veszélyes hulladékok előkezelését, hasznosítását stb. végző üzemek) helyszínének kiválasztási szabályait.

Ennek alapján – megfelelő a környezet- és életvédelem elővigyázatossági elvének – egy tervezett beruházás környezetre, környezeti elemekre gyakorolt hatásait a tervezés lehető legkorábbi fázisában, előzetesen kell megvizsgálni, majd az elővigyázatosság és a megelőzés elveinek figyelembevételével olyan helyszínt választani, ahol a lehető legkisebb környezethasználat merül fel, a környezeti elemek kímélete, takarékos használata megvalósul, a természet, táj igénybevétele minimálisra csökkenthető. Ezen túlmenően a megfelelő nyilvánosság mellett, körültekintően és szabályosan lefolytatott hatásvizsgálati eljárás a beruházók és vállalkozók érdeke is, mert az megkímélhetik őket az évekig (akár évtizedekig is) húzódó és adott esetben jelentős költségekkel járó pereskedéstől.

Az is nyomatékosan hangsúlyozandó, hogy a tervek, programok elő- és elkészítése (vagyis a tervezés) nyilvánvalóan megelőzi a beruházások, tevékenységek engedélyezését (azaz a megvalósítást), azok sorrendje nem pusztán egy logikai rend, de jogilag is kötött. Ez és – az itt most nem részletezett – jogszabályi előírások alapján az előírt esetekben **előbb a stratégiai környezeti vizsgálatokat kell elvégezni, majd az előzetes vizsgálatok és/vagy a környezeti hatásvizsgálatok lefolytatására van szükség.**

2. Az akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek eltérő szabályozása

A Vhmtv. új, módosított előírásai szerint az iparügyekért felelős (jelenleg a nemzetgazdasági) **miniszter úgy jelölheti ki az akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek helyszínét, hogy azt megelőzően a szükséges környezeti vizsgálatok és hatások elemzésére**

²¹ Lásd 2011/92/EU irányelv 5. cikk (1) bekezdést, amely szerint „(1) Ha el kell végezni a környezeti hatásvizsgálatot, akkor a projektgazda elkészíti és benyújtja a környezeti hatásvizsgálati jelentést. A projektgazda által **benyújtandó információknak legalább a következőket tartalmazniuk kell:** (...)”

d) a projektre és annak egyedi jellemzőire vonatkozó, a **projektgazda által tanulmányozott ésszerű alternatívák ismertetése, a választás főbb okainak megjelölésével, figyelembe véve a projekt környezetre gyakorolt hatását;**

e) az a)-d) pontokban említett adatok nem technikai jellegű összefoglalása; (...)”

²² Lásd a 6. számú melléklet 1-2. pontjait, melyek szerint „A helyszíni vizsgálatokkal alátámasztott **környezeti hatástanulmánynak** (...) **a következőket kell tartalmaznia:**

1. Az előzmények összefoglalása, különösen (...)

c) a környezethasználó által **korábban számba vett fő változatok és azoknak a fő okoknak a megjelölése, amelyek e korábbi változatok közötti választását – figyelembe véve a környezeti hatásokat – indokolták.**

2. A tervezett tevékenység – ideértve a kapcsolódó műveleteket és létesítményeket is – **számba vett változatainak részletes leírása, különösen (...)**”

²³ Például

- az Európai Parlament és a Tanács 2001/42/EK irányelve (2001. június 27.) bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról;
- az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáféréstről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről;
- az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról.

ténylegesen **nem kerül sor** (ezekre csak a kijelölést – vagyis a helyszín kiválasztását determináló, azt meghatározó döntést – követően kerülhet sor).

A Vhmtv. az „akkumulátor-újrafeldolgozó üzem” megfogalmazást használja. A 292/A. § fogalom meghatározása – „*litiumion-akkumulátorral, (...) gépjárműben használt ipari akkumulátorral, annak hulladékával és az akkumulátorgyártás gyártási hulladékával kapcsolatos újrafeldolgozási tevékenységet ellátó létesítmény*” – alapján az egyértelműen egy majdani hulladékképződés megelőzését szolgáló tevékenységre és hulladék(újra)feldolgozó létesítményre²⁴ vonatkozik, ami a Ht. hatálya alá tartozó²⁵ hulladékgazdálkodási tevékenység²⁶ és létesítmény.²⁷

Miután a fentiek részben-egészében speciális hulladékgazdálkodási létesítmények engedélyezésének a szabályozására irányulnak, így a környezetvédelmi előírások kapcsán a KHVr. előírásait kell figyelembe venni. A KHVr. 1. számú melléklet – **2024. szeptember 29-től** hatályos – 51a. pontja úgy rendelkezik, hogy **az akkumulátor, az ólomakkumulátor és részegységeinek (anód, katód, elektrolit) előkezelése, hasznosítása – méretmegkötés nélkül – környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenység.**

2.1. Az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínekijelölésének szabályozása: Ahhoz, hogy a miniszter az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét kijelölhesse, a Vhmtv. 292/B. §-a egy speciális eljárásrendet határoz meg.

A 292/B. § (2) bekezdés a) pontja alapján a kijelölés előfeltétele – az eljárásrend első lépése – az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem elhelyezésére vonatkozó (közelebből meg nem határozott és jelenleg még nem létező) jogszabályban meghatározott előzetes vizsgálat lefolytatása. Amennyiben ez „pozitív”, vagyis kizáró okot meg nem állapító eredményt hoz, akkor az iparügyekért felelős miniszter rendeletben jelölheti ki az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét. Majd a 292/B. § (4) bekezdés alapján csak ezt követően – a korábban ismertetettekhez képest utólagosan – kerülhet sor az SKVr. szerinti stratégiai környezeti vizsgálatra, a KHVr. szerinti környezeti hatásvizsgálatra, valamint más eljárásokra.

Az előzőkből következően a **Vhmtv. 292/B. § (2) bekezdés a) pontjának és (4) bekezdésének szabályai** azonban ellentmondásosak és vitathatók, mert egyrészt az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem elhelyezésére vonatkozó jogszabály jelenleg jogilag üres halmaz és így az előzetes vizsgálat is, másrészt – a jelenleg hatályos jogszabályok szerint – a stratégiai környezeti vizsgálatra nem a döntést (a helyszín kijelölését) követően van szükség,

²⁴ Nem tartozik szorosan a tárgyhoz, de az elemekről, illetve akkumulátorokról és a hulladékelemekről, illetve - akkumulátorokról, a 2008/98/EK irányelv és az (EU) 2019/1020 rendelet módosításáról, valamint a 2006/66/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló Európai Parlament és a Tanács 2023/1542 EK irányelv (2023. július 12.) szabályozása a minél nagyobb újrahasznosítási/kinyerési arány elérését tűzte ki célul.

Az Unió elővigyázatosság elvén alapuló szabályozását a hazai hulladékgazdálkodási normák is visszatükrözik, így a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) mellett a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet, az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet, vagy az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet.

²⁵ A Ht. 1. § (1) bekezdése szerint „A törvény hatálya kiterjed
a) a (3) bekezdésben foglalt kivételekkel minden hulladékra,
b) a **hulladékképződés megelőzését szolgáló tevékenységekre,**
c) a hulladékgazdálkodásra és
d) a hulladékgazdálkodási létesítményekre.”

²⁶ A Ht. 2. § (1) bekezdése 26d. pontja szerint „*hulladékgazdálkodási tevékenység: a hulladékgazdálkodás körébe tartozó tevékenységek összessége, amely az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásán túl magában foglalja a települési önkormányzatok által végzett hulladékgazdálkodási közfeladatok ellátását, valamint az egyéb gazdálkodó szervezetek által végzett hulladékgazdálkodási műveletek biztosítását is;*”

²⁷ A Ht. 2. § (1) bekezdése 28. pontja szerint „*hulladékgazdálkodási létesítmény: a hulladékgazdálkodási tevékenységek végzését biztosító telephely, ingatlan, továbbá a telephelyen, ingatlanon belül vagy közterületen kialakított elkülönített terület, amely magában foglalja a hulladékgazdálkodás végzéséhez szükséges építményeket, így különösen a környezet biztonságát szolgáló építményeket, kiszolgáló helyiségeket, gyűjtőhelyeket, valamint a hulladékkezelő létesítményeket;*”

hanem azt megelőzően, hogy az adott terv, program előkészítse és megalapozása kapcsán megalapozott döntést hozzanak (ugyanilyen feladata van a környezeti hatásvizsgálatnak is).

A Vhmtv. szerinti **miniszteri rendeleti helyszínekjelölés** nem csak a környezetvédelmi, de az egész hatósági engedélyezési eljárásrendszerébe beleékelődik és **olyan** (logikailag és) jogilag szabályozott, korábban lefolytandó hatósági **eljárásokat előz meg, amelyek a jogrendszerben egyébként a létesítmények kijelölésére hivatottak**. A Vhmtv. előírásai alapján a kijelölés nem csupán megelőzi a hatósági engedélyezési eljárásokat, de érdemben módosítja a környezetvédelmi szabályrendszert, hiszen ezzel egy alapvető és meghatározó környezetvédelmi kérdés jogi, tartalmi vizsgálatát és sorrendjét írja felül.

2.2. A környezetvédelmi szabályrendszer és a helyszínekjelölés viszonya: Az előzők alapján a Vhmtv. úgy teszi lehetővé az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyének kijelölését, hogy egy, az akkumulátorhulladékok előkezelésére, hasznosítására szolgáló létesítmény engedélyezése tárgyában a Kvt., az SKVr., a KHVr. és a Ht. szerint szükséges eljárásokra korábban nem került sor.

Miután a **környezeti hatásvizsgálati eljárások hatályos szabályozása uniós normákon alapul, és annak előírásaitól még derogációs eljárások alapján sem lehet eltérni, így felmerül a közösségi jog megsértésének lehetősége**. A Vhmtv. e vonatkozásban nem hivatkozik uniós előírásokra.²⁸

Itt kell felhívni a figyelmet arra is, hogy miután a KHVr. szabályozása alapján kötelező a környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása akkumulátorhulladékok esetén, ezért előzetes vizsgálatra ez esetben nincs szükség. Vagyis a Vhmtv. új előírásai nemhogy egyszerűsítsenek és gyorsítanak az „ügymenetet”, hanem a 292/B. § (2) bekezdés a) pontja szerinti – jogilag meg nem határozott – „kötelező előzetes vizsgálatokkal” valószínűleg épp ellentétes hatást okoznak, de mindenképpen bizonytalan helyzetet teremtenek.

Mind ezek alapján a **Vhmtv. hivatkozott szabályozása nincs szinkronban sem a stratégiai környezeti vizsgálat, sem a környezeti hatásvizsgálati eljárás uniós előírásaival, sem a Kvt. szabályaival**. Mindemellett az engedélyezési rendszer elé ékelődő helyszínekjelöléssel – álláspontom szerint – valószínűleg **visszalépésre kerül sor a környezetvédelem elért védelmi szintjében**. Az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem – környezeti, hulladékgazdálkodási stb. szempontból – megfelelő helyének kiválasztásához/kijelöléséhez ugyanis nem a Vhmtv. 292/B. § (2) bekezdés a) pontja szerinti – jelenleg jogilag szabályozatlan és ebből (is) eredően teljességgel bizonytalan eljárásrendű és szempontrendszerű – vizsgálatokra, hanem épp a (4) bekezdés szerinti eljárások lefolytatására lenne szükség, amelyek előzetes lefolytatását viszont éppen az új előírás zárja ki.

3. A helyszín kijelölése normatív formát öltő egyedi döntéssel

3.1. A miniszteri helyszínekjelölés és a hatósági eljárások viszonya: A korábban ismertetettek szerint a környezeti hatások vizsgálatára irányuló – közte elsőként a stratégiai hatásvizsgálati – eljárások egyik alapvető funkciója az alternatívák vizsgálata, amelyek alapján a lehetséges helyszínek közül ki kell/lehet választani a legmegfelelőbbet. Ezen eljárások ugyanakkor azzal is zárulhatnak, hogy a beruházás megvalósítása kapcsán – a helyszín, a

²⁸ Itt csak a C-9/22. számú ügyre utalnék, amely szerint „38 ...emlékeztetni kell arra, hogy a „tervek és programok” fogalma valamennyi olyan aktusra vonatkozik, amely az érintett ágazatra alkalmazandó ellenőrzési szabályok és eljárások meghatározásával kritériumok és részletes szabályok jelentős összességét állapítja meg egy vagy több olyan projekt engedélyezése és megvalósítása tekintetében, amelyek jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre” (2022. február 22-i Bund Naturschutz in Bayern ítélet, C-300/20, EU:C:2022:102, 60. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

39 A Bíróság e tekintetben több alkalommal megállapította, hogy a „tervek és programok” fogalma nemcsak kidolgozásukat, de módosításukat is magában foglalja, amely fogalom célja ily módon annak biztosítása, hogy **környezeti vizsgálat tárgyát képezzék azok az előírások, amelyek valószínűleg jelentős hatással lesznek a környezetre** (2019. június 12-i CFE-ítélet, C-43/18, EU:C:2019:483, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).”

tevékenység, a technológia stb. alapján – kizáró ok áll fenn, így a kérelemben megjelölt helyszínen nem adható engedély a tevékenység végzésére.

Ehhez képest a miniszteri rendeleti kijelölés azért aggályos, mert a Vhmtv. 292/B. § (4) bekezdés alapján (a kijelölést követően) **utólagosan lefolytatott környezetvédelmi (és egyéb) eljárások** – de jure – **már nem állapíthatnának meg kizáró okot a helyszín kijelölése tárgyában**, mert ez az (1) bekezdés alapján **már jogszabállyal megtörtént**. A rendeleti formában megjelent döntés ugyanis alapjaiban determinálja a hatóságok mozgásterét, mivel jogszabálytól a jogalkalmazók de jure és de facto nem térhetnek el, se pro, se kontra (még akkor sem, ha annak indokai egyébként fennállnának).

Fontos szempont az is, hogy az egyes **hatósági eljárások utólagos lefolytatásának értelme is részben megkérdőjeleződik**, ha az (1) bekezdés szerinti miniszteri kijelölést követően a környezeti hatásvizsgálati (a külön nevesített SKV) vagy más eljárások teljeskörűen nem folytathatók le, illetve nem juthatnak – indokolt esetben sem – ettől eltérő eredményre. Ezzel ugyanis **egyrészt jogszabályban rögzített alapvető jogi-szakmai feladatuk és szerepük sérül**, nevezetesen a helyszín környezetvédelmi szempontú megítélése és a legmegfelelőbb kiválasztása, **másrészt akadályozhatja az alapvető jogok, illetve a megelőzés és az elővigyázatosság elvének érvényre juttatását**.

Kétségtelen tény, hogy jelenleg nincs hatályban – a (2) bekezdés a) pontja szerinti – „akkumulátor-újrafeldolgozó üzem elhelyezésére vonatkozó jogszabály”, azonban egy adott helyszínen miniszteri rendeleti formában való rögzítése nyilvánvalóan mindenképpen kizárja az alternatív helyszínek és körülményeik későbbi vizsgálatának lehetőségét. Ez egyben azt is jelenti, hogy a Vhmtv. – de facto és de jure – módosítja a Kvt., az SKVr., a KHVr. rendelkezéseit, hiszen azok alapján mind a stratégiai környezeti vizsgálatban, mind a környezeti hatásvizsgálat során vizsgálni és értékelni kell az adott helyszínt és alternatíváit.

Mindezek szerint a Vhmtv. 292/B. § (4) bekezdése **formálisan ugyan biztosítja az** – uniós előírásokon alapuló – **SKVr. szerinti stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatását** (ahogy a KHVr. szerint környezeti hatásvizsgálatot és más hatósági eljárásokat is), **de azt nem megfelelő időben** (nem előzetesen), **így a (2) bekezdés a) pontja szerinti megelőző előzetes vizsgálatokkal és az (1) bekezdés szerinti egyedi rendeleti döntéssel tartalmilag kiüresíti és formálissá teszi azt** (azokat).

3.2. Az egyedi miniszter döntés alkotmányjogi megítélése: A miniszterre telepített egyedi (területhasználati) döntési jogkör kapcsán az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatos következetes joggyakorlata²⁹ az irányadó. Eszerint a törvényi szabályozás körébe tartozó kérdésekben – márpedig a területhasználati döntések rendszere³⁰ alapvetően ilyen – az alacsonyabb szintre telepített, garanciális elemeket nélkülöző, avagy egyáltalán nem meghatározott eljárásrendben történő „kivételi” döntési lehetőség hangsúlyosan felveti a hatalommegosztás elvével, a jogforrási hierarchiával, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével³¹ kapcsolatos alapjogi visszasság veszélyének lehetőségét.

A Vhmtv. új előírásai nyomán a miniszter rendeleti szabályozási lehetősége egyrészt megelőzi az összes hatósági eljárást, másrészt ez a miniszteri döntéshozatal szükségképpen normatív döntés lesz, mivel nem is lehet más a szabályozás alapján. Vagyis lényegében egyedi

²⁹ 16/2022. (VII. 14.) AB határozat, 19/2023. (VIII. 7.) AB határozat, 5/2024. (II. 6.) AB határozat

³⁰ A területhasználatok meghatározása – a legmagasabb közérdekű megjelenítő országos területi szinttől az egyedi telek beépítéséhez fűződő jogos magánérdek szintjéig – alapvetően a garanciális elemekkel meghatározott ún. tervrenden keresztül történik, melynek törvényi szintű szabályozása a területfejlesztésről szóló 2023. évi CII. törvényben, a Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló 2018. évi CXXXIX. törvényben, illetve a magyar építészetéről szóló 2023. évi C. törvényben található.

Az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 14.) AB határozata alapján alapjogi jelentőséget kapott irányadó közjogi szervezetszabályzó eszköz az 1/2014. (I. 3.) OGY határozat a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról, melyben foglaltak ugyancsak kötik a jogalkotás előkészítőjét.

³¹ E kérdésben az előző alkotmánybírósági döntésekben az Alaptörvény B), C) és T), valamint 18. cikkeibe ütközés merül fel.

ügyre vonatkozó, egyébként hatósági eljárásban meghozandó döntés kerül egy mindenkire kötelező magatartási szabályokat³² tartalmazó jogszabályba.³³

Az Alkotmánybíróság e tárgyban megállapította, hogy „(t)ermészetéből fakadóan a rendelet általános értelmű, mindenkire, illetve egy adott életviszonyban érintettek absztrakt közösségére vonatkozó jogszabályi forma. **A rendelet nem lehet egyedi döntések együttese, nem vállalhatja át az egyedi közigazgatási határozatok funkcióit.**”³⁴ Az egyedi ügyekre, helyzetekre vonatkozó döntések megjelenési formája elsődlegesen a – megfelelő hatósági eljárásrendben megszületett – hatósági döntés kell, hogy legyen. E szabályozott hatósági eljárásrend biztosítja az ügy összes résztvevője, érintettje jogának, jogos érdekének védelmét, az ügy összes lényeges körülményének vizsgálatát és mérlegelését, valamint a megalapozott döntés meghozatalát. Ezt is jelenti az Alaptörvény XXIV. cikkébe foglalt tisztességes eljáráshoz való jog. **E védelmi funkciók nem tudnak teljeskörűen érvényesülni egy normatív döntés meghozatala során.** A jogorvoslathoz való jog alapján „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”³⁵ A jogorvoslathoz való jog üresedik ki akkor, amikor egy valójában egyedi tartalmú döntés normatív döntésbe, tehát jogszabályba kerül. Bár jogszabály kapcsán is kezdeményezhető alkotmánybírósági eljárás, azonban egyrészt jóval szűkebb körben, másrészt egyébként sem helyettesíti az egyedi (hatósági) döntéssel szembeni rendes jogorvoslat lehetőségét.

Ebből következően a miniszteri döntés kapcsán a jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz való alapvető jogoknak a sérelme is felmerül, mert, ha jogalkotási döntéssé teszünk egy olyan kérdést, ami valójában egy egyedi döntés, akkor nem kötődnek hozzá azok az eljárások és garanciák, melyek egy hatósági eljárásrendben biztosítottak. Így nem csak a társadalmi részvétel lehetősége tűnik el,³⁶ de az ügyfelek jogainak, jogos érdekeinek védelme is. Mindez végül azt okozza, hogy egyáltalán nincs lehetőségük jogorvoslatra, mivel normatív döntés ellen ez nem áll rendelkezésükre.

3.3. Mindezek alapján rögzíthető, hogy a miniszteri rendeleti kijelölés nem csak a jogbiztonság, a jogorvoslat és a normavilágosság szempontjából eredményez bizonytalan helyzetet, de a sorrendiség megváltoztatása a környezetvédelmi szempontok teljes háttérbe szorítását eredményezi, jelentős kockázattal (elhúzódó eljárással) jár, és ellentmond a környezetvédelmi szempontok eredeti szabályozási céljának. Mindez megkérdőjelezheti az állam elsődleges életvédelmi kötelezettségéből levezethető, a környezet védelmével kapcsolatos alapvető jogok érvényesíthetőségét.

4. A kodifikáció kérdései

A Vhmtv. preambuluma szerint a törvény megalkotására (és szabályozására) a COVID-19 fertőzés okozta tömeges megbetegedést kiváltó, 2020. évben bekövetkezett humánjárvány megelőzése, illetve következményeinek elhárítása miatt – a koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény alapján – 2020. márciusában kihirdetett³⁷ veszélyhelyzet ideje alatt

³² Az Alaptörvény T) cikk (1) bekezdése szerint: „Általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvény és az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg.”

³³ Alaptörvény T) cikk (2) bekezdése szerint: „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.”

³⁴ 33/2006. (VII. 13.) AB határozat

³⁵ Alaptörvény XXVIII. cikk

³⁶ Az Aarhus Jogkövetési Bizottság gyakorlata értelmében az ilyen, egyedi kijelölésre vonatkozó döntés – még ha látszólag jogszabályi formát ölt is – nem írhatja felül az Egyezmény kötelező előírásait. (ACCC/C/2004./8., ACCC/C/2008./32.)

³⁷ A veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet 1. §-a szerint „A Kormány az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető tömeges megbetegedést okozó humánjárvány következményeinek elhárítása, a magyar állampolgárok egészségének és életének megóvása érdekében Magyarország egész területére veszélyhelyzetet hirdet ki.”

tett rendkívüli intézkedésekkel összefüggő szabályozási átmenet biztosítása érdekében volt szükség.

A Vhmtv. általános indokolása szerint „A veszélyhelyzet megszüntetése esetén az Alaptörvény 53. cikk (4) bekezdése szerint a Kormánynak az Alaptörvény 53. cikk (2) bekezdése szerinti rendelete a veszélyhelyzet megszűnésével hatályát veszti. A jogbiztonság követelménye megkívánja, hogy a veszélyhelyzet megszűnése és a veszélyhelyzeti kormányrendeletek hatályvesztése ne történjen meg annak hiányában, hogy megfelelő átmeneti rendelkezések megalkotásra kerüljenek.

A javaslat célja, hogy a veszélyhelyzeti jogalkotás által érintett tárgykörökben az Országgyűlés a jogbiztonság érvényesülése érdekében a veszélyhelyzet idején létrejött jogviszonyokat, illetve jogi várományokat úgy szabályozza a veszélyhelyzetet követően, hogy a szabályozási átmenet egyértelműen és kiszámíthatóan – a bizalomvédelem követelményére is figyelemmel – biztosított legyen, és a szabályozási környezet változatlan maradjon törvényben garantáltan.

A javaslat célja továbbá a hatósági engedélyezések jelentette ügyféli adminisztratív terhek radikális csökkentése annak a lehetőségnek a generális megteremtésével, hogy az engedélyköteles tevékenységek - a kérelmező választása esetén - engedély hiányában, bejelentést követően rövid időn belül gyakorolhatóvá válhassanak. A javaslat tiszteletben tartja a kérelmező rendelkezési és választási jogát azzal kapcsolatban, hogy ugyanazt a tevékenységet engedély vagy bejelentés alapján kívánja-e végezni. (...)

4.1. A Vhmtv. szabályozásának hatálybalépése: Az előzők alapján a jogalkotó a Vhmtv.-ben rendezte a COVID-19 fertőzés miatti veszélyhelyzet³⁸ ideje alatt létrejött jogviszonyok, jogi várományok sorsát (a veszélyhelyzet megszüntetését követően), és alkotta meg a II. fejezet szerinti átmeneti rendelkezéseket (továbbá külön fejezetekben³⁹ az egyes törvények módosításait és a bejelentés alapján gyakorolható tevékenységek előírásait).

A Vhmtv. 408. § (1) és (7) bekezdései szerint a törvény a veszélyhelyzet megszűnésekor lép hatályba és a hatálybalépés naptári napját a miniszterelnök annak ismertté válását követően a Magyar Közlönyben soron kívül közzétett egyedi határozatával állapítja meg.

Miután a COVID-19 fertőzés okozta járvány és a járványügyi készültség miatt elrendelt veszélyhelyzet megszüntetését 2020. év közepén – az előzőknek megfelelően – elrendelték⁴⁰, ez alapján a **Vhmtv. 2020. június 18-án hatályba lépett.**

A fentiek alapján rögzíthető, hogy a COVID-19 fertőzés miatti veszélyhelyzet megszűnésével – és a Vhmtv. 2020. június 18-i hatályba lépésével – a törvény által rendezni kívánt jogviszonyokra, jogi várományokra vonatkozó **átmeneti rendelkezései már hatályba léptek.**

4.2. A Vhmtv. és az akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek szabályozása: A Vhmtv. módosítását tartalmazó törvény általános indokolásának irányadó része szerint „A törvényjavaslat további célja, hogy az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét az iparügyekért felelős miniszter jelölje ki.” A 27. § részletes indokolása pedig csak azt rögzíti, hogy „A módosító javaslat a vonatkozó fogalmat tartalmazza, továbbá biztosítja, hogy az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínét az iparügyekért felelős miniszter jelölje ki. Az iparügyekért felelős miniszter döntését követően kezdődhetnek meg az egyes hatósági eljárások. A javaslat a szükséges felhatalmazó rendelkezést is tartalmazza.”

A Vhmtv. 2024. évi új szabályai a törvény II. (A vészhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályok) Fejezetében a „85/A. Egyes feldolgozóipari intézkedések” cím alatt a

³⁸A Vhmtv. 1. §-a szerint „E törvény alkalmazásában **veszélyhelyzet**: a veszélyhelyzet kihirdetéséről szóló 40/2020. (III. 11.) Korm. rendelet szerinti veszélyhelyzet.”

³⁹ III. fejezet „Egyes törvényeket módosító rendelkezések” és a IV. fejezet „A hatósági engedélyezések közös szabályai”

⁴⁰ Lásd a 2020. március 11-én kihirdetett veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 282/2020. (VI. 17.) Korm. rendeletet és a veszélyhelyzet megszüntetéséről szóló 2020. évi LVII. törvény, a Vhmtv., valamint a Magyarország 2020. évi központi költségvetéséről szóló 2019. évi LXXI. törvény módosításáról szóló 2020. évi LX. törvény hatálybalépéséről szóló 141/2020. (VI. 17.) ME határozatot.

292/A-C. §-okban találhatóak. E normák azonban nem kapcsolódnak sem a COVID-19 fertőzés miatti veszélyhelyzethez, sem a járványügyi készültséghez (de még a bejelentés alapján gyakorolható tevékenységek előírásaihoz sem). Az előírások normaszövegéből és indokolásából nem állapítható meg, hogy mi indokolta azok beillesztését egy olyan normarendszerbe, amelynek érintett része egyértelműen a megszűnt veszélyhelyzetre vonatkozik, melynek átmeneti jellegű rendelkezései időben és jogilag lezártak, mivel – ahogy a fentebbi pontban már utaltunk rá – a Vhmtv. 2020. június 18-án, azaz több mint 4 évvel ezelőtt hatályba lépett.

A Vhmtv. II. fejezetébe illesztett új szabályok megítélésekor az is lényeges körülmény, hogy a jelenlegi veszélyhelyzet nem a COVID-19 fertőzés okozta járvány megelőzése, kezelése miatt áll fenn, hanem azt a 2022 óta Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa következtében hirdették ki⁴¹. Miután a **két veszélyhelyzet** és szabályozása – annak körülményei, eredői, így a kezeléséhez szükséges intézkedés-csomag – **sem azonos** (eltérő az idejük és a jogszabályi háttérük⁴²), így jogilag **nem értelmezhető az új előírások** utólagos – **4 évvel későbbi** – **beillesztése egy megszűnt veszélyhelyzetre vonatkozó átmenetet** (a rendes jogrendbe való visszaállást) **rendező előírások közé**.

A Vhmtv. módosítás normaszövege azt sem támasztja alá – bár e fejezetben szerepel –, hogy az a COVID-19 fertőzés miatti veszélyhelyzet idején létrejött jogviszonyok, az akkor indult beruházások, engedélyezési eljárások helyzetének utólagos rendezésére irányulna. **Azok** ugyanis **nem egy korábbi vagy már létező** „jogviszonyt”, „jogi várományt”, **hanem egy jövőbeli helyzetet kívánnak rendezni** (majdani akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek létesítését) és e speciális körben írják felül a helyszín kijelölésére vonatkozó (környezetvédelmi és egyéb) engedélyezési szabályokat.

Mindezek alapján az állapítható meg, hogy a **Vhmtv. új előírásai nem kötődnek a COVID-19 fertőzés miatti veszélyhelyzethez** (sem a tevékenységgyakorlás speciális előírásaihoz), azok **nem annak megszűnéséhez kapcsolódó vagy azzal összefüggő átmeneti jellegű rendelkezéseket tartalmaznak**.

4.3. A veszélyhelyzeti rendeletalkotás követelményei: A már hivatkozott, a veszélyhelyzeti rendeletalkotás szabályozási kérdéseivel foglalkozó figyelemfelhívás alapján itt azt kívánom jelezni, hogy az extrém helyzetek a hagyományostól eltérő válaszokat indukálnak, de nem feledkezhetünk meg arról, hogy a veszélyhelyzetre adott válaszok hatása nem terjedhet túl sem a válság tárgykörén, sem az ennek következtében szükséges teendők indokolt időtávján, ezért a válaszlépések környezeti, a jövő nemzedékek életfeltételeit közvetlenül érintő következményeire gondolva elengedhetetlen, hogy azokat az elővigyázatosságra, a hosszú távú gondolkodásra alapozzuk.

Ezek hiányában sérülhetnek az Alaptörvény által biztosított jogok és értékek, ennek egyfajta megengedhetetlen hozadéka, ha a visszalépés tilalma sem érvényesíthető érdemben. Ismételten hangsúlyozandó, hogy mindezek miatt az arányos, átgondolt, megfontolt intézkedések különösen kívánatosak.

Az átmenetinek szánt rendelkezések természetükből adódóan nem irányulhatnak olyan lépésekre, amelyek eredeti céljaik mellett alkalmasint az orvosolandó problémánál arányosan hátrányosabb, hosszú távú, tartós, sőt akár nehezen vagy egyáltalában nem visszafordítható hatásokat indukálnak, vagy tényleges hatásait sokkal inkább a távlatokban, mint az aktuális helyzetben fejtik ki.

⁴¹ Az a jelenleg a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról és kezeléséről szóló 2022. évi XLII. törvényen és az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendeleten alapul (ezt megelőzően a 2022. évi VI. törvényen és a 180/2022. (V. 24.) Korm. rendeleten alapult).

⁴² A koronavírus elleni védekezésről szóló 2020. évi XII. törvény kontra a szomszédos országban fennálló fegyveres konfliktus, illetve humanitárius katasztrófa magyarországi következményeinek elhárításáról szóló 2022. évi VI. törvény.

Mindezek aggályosak a jogrendszer alapjogi kereteinek megfelelő alakítása tekintetében, sértik a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét és ezen keresztül – a szabályozási tárgykörre tekintettel – az Alaptörvény XX., XXI. és P) cikkeiben rögzített, a testi-lelki egészséghez és az egészséges környezethez való alapvető jogok, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek érvényre juttatását.

Összegezve: az alapvető alkotmányos értékek védelmének feltétlen tiszteletben tartása a veszélyhelyzeti jogalkotásnak is meghatározó ismérve kell legyen, nehogy a védeni szándékozott értékek éppen a nem körültekintő jogalkotás révén kerüljenek hosszú távon nehezebb helyzetbe, ne okozzunk azoknak alkalmasint helyrehozhatatlan károkat.

Külön figyelmet érdemel, hogy vajon miként köthető maga a Covid-járványhoz kapcsolódó veszélyhelyzeti jogalkotás, illetve a veszélyhelyzet léte vagy megszűnése a kérdéses hulladék-feldolgozáshoz, amely nem egyedi, eseti, sajátos helyzetben alkalmazandó, hanem a rendes gazdálkodás keretei között szükségképpen bekövetkező tevékenység, ennek folytán aligha értelmezhető kiemelt, átmeneti érdekek védelméhez szükséges tevékenységként. Pontosabban, ha az alapul szolgáló törvény céljait tekintjük, akkor a veszélyhelyzet majdani megszűnése éppen a közegészségügyinek mondott szabályok iránti fokozott elvárások létét és nem azok enyhítését kell szolgálja.

5. A szabályozással kapcsolatos további aggályok

5.1. A társadalmi nyilvánosság bevonásának kérdése: E téma⁴³ kapcsán – a 2001. december 4-től hatályos – a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről (**Aarhusi Egyezmény) szóló 2001. évi LXXXI. törvény** előírásaira kell felhívnom a figyelmet.

Az Aarhusi Egyezmény alapján **a nyilvánosság tagjai (magánszemélyek és az őket képviselő egyesületek) számára biztosítani kell a környezeti információkhoz való hozzáférést és a részvétel alapvető elemeit** – meghatározza azokat a minimális elvárásokat, melyek három alappilléren nyugszanak. Ezek a környezeti információhoz való passzív és aktív hozzáférés joga (I. pillér), ezen ügyek tekintetében a nyilvánosság részvételének joga a döntéshozatalban (II. pillér) és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés joga (III. pillér).⁴⁴

⁴³ Lásd a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívását a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről (2023. október 27.) https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf

⁴⁴ • I. pillér: *A nyilvánosság hozzáférése a környezeti információhoz:* Az egyezmény e területen konkrét jogokat és kötelezettségeket határoz meg, főképp az információk továbbításának határidejére és a hozzáférés hatósági visszautasításának indokaira, annak szabályaira.

• II. pillér: *A nyilvánosság részvétele a környezettel kapcsolatos döntéshozatalban:* Az egyezmény I. melléklete sorolja fel azokat a konkrét tevékenységeket (elsősorban ipari jellegű tevékenységeket), melyek engedélyezési eljárása során alkalmazni kell a nyilvánosság bevonására vonatkozó előírásokat, illetve azok alkalmazása – a 6. cikk 1. pont b) alpontja alapján – indokolt lehet egyéb, a környezetre jelentős hatással bíró tevékenységek esetén is.

Az adott tevékenység engedélyezése során a nyilvánosság közreműködésének eredményeit kellő mértékben figyelembe kell venni. A döntéshozatali folyamat korai fázisától kezdve tájékoztatni kell:

- a döntés tárgyát képező kérdésről;
- a meghozandó döntések természetéről;
- a felelős hatóságról;
- a várható eljárásról, ezen belül a konzultációs eljárás (közmeghallgatás) gyakorlati részleteiről;
- a környezeti hatásvizsgálati eljárásról (ha van ilyen).

• III. pillér: *Hozzáférés az igazságszolgáltatáshoz környezeti ügyekben:*

- Amennyiben valaki úgy érzi, hogy sérült az információhoz való hozzáférési joga (pl. információigényét nem vették figyelembe, elutasították vagy nem kielégítő választ adtak), megfelelő feltételek mellett a nemzeti jog keretein belül bíróság előtt felülvizsgálatot kérhet.

- Ha az egyezményben előírt részvételi eljárást nem tartják tiszteletben.

- Magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseikhez és mulasztásaihoz kapcsolódó jogvitákban, amelyek ellentétesek a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseivel.

Az Aarhusi Egyezmény szerint az érintetteket a döntéshozatal korai szakaszában kell bevonni (ti. „az alternatívák szakaszában”), amely tevékenységek körébe nemcsak a hatósági eljárások, hanem a környezetet érintő, arra hatással lévő területhasználati tervek, stratégiák, programok készítése is beleértendő.

Ebből következően a Vhmtv. szerinti eljárásba is – már a kijelölő miniszteri rendelet előkészítése során – be kellene vonni az érintett nyilvánosságot, mert annak lehetőségét a tervezés kapcsán, a döntést megelőzően kell biztosítani. A helyszínekijelölést követően (főképp azzal szemben) **érdemben** (döntést alakítóan) **már nem lesz biztosítható – az Aarhusi Egyezmény követelményeinek megfelelően – a nyilvánosság bevonása és részvétele, ahogy a jogorvoslathoz való jog gyakorlása sem.**

5.2. A termőföld alapjogi védelmének kérdése: A helyszínekijelölés kapcsán arról sem feledkezhetünk meg, hogy az Alaptörvény P) cikke alapján **a termőföldet** – mint a nemzet (és jövő nemzedék) közös örökségét – **kiemelt alkotmányos védelem illeti meg**, ami alapján a használatával kapcsolatos feltételeket sarkalatos törvényben kell megállapítani.⁴⁵

Amennyiben az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínének egy majdani miniszteri jogszabályi kijelölése termőföldet is érint, akkor az ilyen döntés de facto és de jure termőföld használatát érintheti és megváltoztathatja a hasznosításának feltételeit. Ez viszont nem koherens az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdésében foglaltakkal, hiszen a Vhmtv. kérdéses felhatalmazó előírásai nem sarkalatos törvényként kerültek elfogadásra.

Összegzés

A környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások a környezet- és életvédelem alapvető eszközei, fő feladatuk az elővigyázatosság és a megelőzés elvének érvényre juttatása. E cél érdekében egyes környezethasználattal járó tervek, programok, beruházások és tevékenységek környezeti hatásait jogilag szabályozott, kötött sorrendiségű eljárásokban részletesen elemezni és vizsgálni szükséges. Ezeket a vizsgálatokat a lehető legkorábban, előzetesen (még a tevékenységek megkezdése előtt) kell lefolytatni, s azok nyomán olyan helyszínt kell választani, ami a lehető legkedvezőbb és a legkisebb környezethasználattal jár.

Nem vitás, hogy csak a környezeti elemek kíméletével, a természet, a táj minimális igénybevételével védhető és őrizhető meg a nemzet közös öröksége, s adható át a jövő nemzedékeknek.

Ennek megvalósítását szolgálják – többek között – a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások (SKV, KHV) és azok rendszere. E rendszer egyes elemeinek esetleges módosítása, megváltoztatása során azonban figyelemmel kell lenni arra, hogy a vonatkozó hazai jogi szabályozás – vagyis a Kvt., az SKVr. és a KHVr. – az uniós előírások hazai jogba történő átültetését (is) szolgálja. Emiatt ezen előírások szabad, kötöttségek nélküli módosítása nem lehetséges, de nem is indokolt.

A korábban kifejtettek szerint a Vhmtv. új, az akkumulátor-újrafeldolgozó üzem helyszínének kijelölésére vonatkozó előírásai ezeket a korlátokat nem vették figyelembe, ezért ennek kapcsán mind kodifikációs, mind tartalmi szempontból az alapvető jogok és a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítése vonatkozásában aggályok fogalmazhatók meg.

A Vhmtv. speciális szabályozása ugyanis nincs összhangban más törvényi előírásokkal és a környezeti ügyek kapcsán az Alaptörvény P), XX. és XXI. cikkeiben foglalt követelményekkel, továbbá a Kvt. által a környezet szabályozásban elért védelmi szintje – Alaptörvénybe ütköző – csökkentésének tilalmával is ellentétes.

A szabályozás aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz és a jogorvoslathoz való alapvető jogok érvényesíthetősége kapcsán is. Aggályok merülnek fel a miniszter egyedi területhasználati döntési jogkörének szabályozása

⁴⁵ „(2) **A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása** (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges **korlátait és feltételeit**, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat **sarkalatos törvény határozza meg.**”

terén a hatalommegosztás elve és a jogforrási hierarchia tekintetében. Ez a kodifikáció kapcsán is jelentkezik, mert a kifogásolt normákat olyan törvénybe illesztették, amelynek sem címe, sem tárgyköre nem kapcsolódik az adott szabályozáshoz⁴⁶, sőt azzal – álláspontom szerint – szinkronban sem áll.

Felvetődik továbbá a nemzetközi és uniós jogi szabályozásba ütközés ténye is, amely folyamánként az Egyezmény sérelmének lehetőségét felvető állami szabályozásokkal szemben az Alkotmánybíróság⁴⁷, az ún. Aarhus Jogkövetési Bizottság és az Európai Unió Bírósága eljárására is sor kerülhet.

Mindezekre tekintettel az Ajb. 3. § (1) bekezdés g) pontja alapján javaslom a hivatkozott szabályozás alapjogi felülvizsgálatát és módosítását, annak a környezeti hatások vizsgálatára vonatkozó alapjogi keretek közt történő újragondolását.

Budapest, 2024. december 6.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

⁴⁶ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és annak végrehajtási rendelete, a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet, különösen utóbbi 1. alcíme alapján.

⁴⁷ Alaptörvény Q) cikke és 24. cikk (2) bekezdés f) pontja.