



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELMÉT ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

AJB-3474/2025.

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti hatásvizsgálati eljárások egyes kérdéseivel kapcsolatban

A tavalyi év végén egy figyelemfelhívásomban – egy újonnan elfogadott jogszabály apropóján – már vázlatosan elemeztem a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások rendszerét és főbb szabályait.¹ Az erre érkezett visszajelzések és a korábbi tapasztalataink alapján a tervezett beruházások, tevékenységek és projektek környezeti hatásainak vizsgálata sok esetben aggályos helyzetet eredményez, problémák merülnek fel a környezeti hatásvizsgálati eljárások egyes tartalmi, eljárási elemei kapcsán. Mindezek alapján indokolt részletesebben – ha nem is mindenre kiterjedően – áttekinteni a környezeti hatásvizsgálati eljárásokat, különösen azok alapjogi vetületeit, a környezet és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét biztosító hatósági jogalkalmazást, továbbá ezek fényében elemezni az eljárások egyes – látókörünkbe került – tartalmi és eljárási problémáit.

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.² 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 felhívottan³ – alkotmányos kötelezettségemnek teszek eleget.

A nemzet közös örökségének oltalmi körébe tartozó értékek alapjogi vetületeivel, az alkotmányos keretekkel és az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatával, az elvárt alapjogi követelményekkel és szempontokkal folyamatosan foglalkozom és a közelmúltban is számos figyelemfelhívást, állásfoglalást adtam ki.⁴ Az ezekben megfogalmazott szószólói észrevételek jelen téma kapcsán is relevánsak.

Az Alaptörvény P) cikkében oltalmazott nemzet közös örökségének védelme, a XX. és XXI. cikkekben rögzített egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jogok védelme kapcsán elsőként az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatát idézem, amely szerint ezek

¹ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásokról az akkumulátor-újrafeldolgozó üzemek helyszínének kijelölése kapcsán (2024. december 6.)
<https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/4133-2024+Figyelemfelhivas.pdf>

² 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, (...)”

³ A 9/2024. (IV. 30.) AB határozat [13] bekezdés szerint: „Az alapvető jogok biztosát a 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.”

⁴ <https://www.ajbh.hu/jnbh-figyelemfelhivasok1> és <https://www.ajbh.hu/jnbh-allasfoglalasok1>

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.**”⁵ Ezt, az immár három évtizedes alapozó véleményt az Alkotmánybíróság rendre megerősítette újabb döntéseiben.⁶

1. Alapjogi keretek

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a környezet védelme szorosan kapcsolódik az Alaptörvény XX. cikke szerinti egészséghez és XXI. cikke szerinti egészséges környezethez való alapvető jogokhoz, valamint a P) cikk (1) bekezdéséhez.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország többek között a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban 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, mintsem csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, az 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.⁷

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alapjogi 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.⁸

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az egészséges környezethez való alapjog felöleli az emberi élet és egészség védelmét, így az abból fakadó követelményeket a környezetvédelem szabályozása során is érvényesíteni kell.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta 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.⁹ A korábban már idézett alaphatározatában¹⁰ a testület azt is kifejtette, hogy a környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog

⁵ 28/1994. (V. 20.) AB határozat [3] bekezdés.

⁶ Például az Alaptörvény hatályba lépését követően elsőként a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat vagy a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [17] és [20] bekezdései.

⁷ 43/2005. (XI. 14.) AB határozat, Indoklás III. rész 4.2.2. pont.

⁸ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, Indoklás III. rész 3. bekezdés, később például a 37/2000. (X. 31.) AB határozat, Indoklás IV. rész 1. bekezdés.

⁹ Például a 996/G/1990. AB határozat, Indoklás II. rész 3. bekezdés, később például a 64/2003. (XII. 18.) AB határozat, Indoklás II. rész 1. bekezdés.

¹⁰ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

Az Alaptörvény a fenti két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

A korábbiak szerint a hivatkozott alaptörvényi rendelkezések egymással szorosan összefüggenek, hiszen egészséges környezet nem képzelhető el a nemzet közös örökségébe tartozó értékek védelme nélkül. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése¹¹ egyértelműen megjelöli az „állam és mindenki” részéről elvárt magatartásokat: 1. a védelem, 2. a fenntartás és 3. a megőrzés a jövő nemzedékek számára. Kiemelendő, hogy a természeti erőforrások és a kulturális értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzése kapcsán a jelen generációt a választás, a minőség és a hozzáférés lehetőségeinek megőrzése terheli.

A fentiek kapcsán arra is figyelemmel kell lenni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint „**az egészséges környezethez való jog részét képezi az elővigyázatosság és a megelőzés elve is (...), melynek értelmében a XXI. cikk (1) bekezdés sérelmének megállapításához nem szükséges a környezet állapotának tényleges romlása, hanem már az állapotromlás kockázata (illetőleg az állapotromlás kockázatának felmérésére vonatkozó kötelezettség elmulasztása vagy figyelmen kívül hagyása) is megalapozza az alaptörvény-ellenesség megállapítását (...).**”¹²

2. A környezeti hatásvizsgálat (KHV)

A KHV szerte a világban immár évtizedek óta – az európai integrációban éppen négy évtizede – a környezetvédelem és a környezetvédelmi tervezés alapvető eszköze, amely biztosítja, hogy a gazdasági fejlődés és a környezetvédelmi szempontok egyensúlyban maradjanak. Ebből következően az messze nem csupán egy adminisztratív eljárás, hanem egy átfogó eszköz a fenntartható fejlődés biztosítására, amely a megelőzés elvének gyakorlatban való érvényre juttatását szolgálja.

A környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások – így a stratégiai környezeti vizsgálat, az előzetes vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat – rendszerét a már hivatkozott figyelemfelhívásomban elemeztem.¹³ Azt is jeleztem, hogy a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások az EU szabályrendszeréhez igazodnak, így a KHV jogszabályi kereteit az Európai Parlament és a Tanács egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU irányelve (2011. december 13., KHV Irányelv) adja.

A magyar jogban a KHV előírásait a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.), valamint a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Khvr.)

¹¹ „Az állam és mindenki kötelezettsége a nemzet közös örökségét képező értékek, így különösen a termőföld, az erdők, a vízkészlet, a biológiai sokféleség, valamint a kulturális értékek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése.”

¹² 3047/2024. (II. 23.) AB határozat Indokolás [19]

¹³ Bár az AJB-4133/2024. számú figyelemfelhívás nem érintette, de a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárásokba az egységes környezethasználati engedélyezési (EKHE) eljárások is beletartoznak, hiszen a Kvt. 70. § (1) bekezdése szerint „Az egyes – külön jogszabályban megjelölt – tevékenységek környezetet terhelő kibocsátásainak megelőzésére, a környezeti elemeket terhelő kibocsátások, valamint a környezetre ható tényezők csökkentésére, vagy megszüntetésére irányuló, az elérhető legjobb technikán alapuló intézkedéseket az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során kell megállapítani.”

Erre is figyelemmel **jelzem, hogy a környezeti hatásvizsgálati és az EKHE eljárások tekintetében a fenti alapjogi keretek, illetve a később ismertetendő, a környezet és jövő nemzedékek érdekeinek védelmére irányuló szempontok, követelmények elvi és gyakorlati szinten azonosak, ezért jelen figyelemfelhívásban a KHV kapcsán kifejtettek értelemszerűen az EKHE eljárásokra is irányadók** (függetlenül attól, hogy annak szabályozására most sem térek ki).

szabályozza. E tárgyban a Kvt. 68. § (1) bekezdése azt rögzíti, hogy „(a) környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.” Míg a (2) bekezdése kimondja, hogy „(a) Kormány rendeletben határozza meg azon tevékenységek körét, amelyek tekintetében mindig kell környezeti hatásvizsgálatot végezni, meghatározza továbbá azon tevékenységek körét is, amelyek esetében a környezetvédelmi hatóság – kormányrendeletben megállapított mérlegelési szempontok alapján – dönt arról, hogy szükség van-e környezeti hatásvizsgálat elvégzésére.”

A hivatkozott kormányrendelet a Khvr., amely – az eljárási szabályok¹⁴ rögzítése mellett – megállapítja, hogy mely tevékenységek, létesítmények milyen küszöbértéke vagy más feltétele (területfoglalása, teljesítménye, kapacitása stb.) esetén kell a környezeti hatásokat – kötelezően vagy mérlegelés alapján – vizsgálni. A KHV lefolytatása két esetben kötelező: minden olyan esetben a jogszabályból eredően automatikusan, amikor az adott (környezeti hatás szempontjából nagy jelentőségű) tevékenység szerepel a Khvr. 1. számú mellékletében, illetve esetileg a hatóság – ugyancsak a jogszabály feltételeihez igazodó – döntése alapján (a 3. számú mellékletben szereplő tevékenységeknél az előzetes vizsgálat dönti el, hogy szükség van-e KHV lefolytatására).

A Khvr.¹⁵ értelmében a környezeti hatásvizsgálati eljárás kiterjed az érintett tevékenység hatásainak – amit az élővilágra, a biológiai sokféleségre, a tájra, a földre, a levegőre, a vízre, az éghajlatra, az épített környezetre és a kulturális örökség elemeire, a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére gyakorol – egyedi sajátosságok alapján történő meghatározására és ez alapján a tevékenység engedélyezhetőségére. A hatások meghatározását a tevékenység egyes szakaszaira nézve – telepítés, megvalósítás, felhagyás – is el kell végezni. Magában foglalja az eljárás továbbá a hatások által érintett népesség egészségi állapotában, társadalmi és gazdasági helyzetében (például életminőségében, területhasználata feltételeiben) várható változásoknak értékelését is. Ugyancsak kiterjed az ipari baleseteknek és a természeti katasztrófáknak való kitettségéből eredő várható hatások vizsgálatára.

A Khvr. előírásai¹⁶ szerint a KHV magában foglalja

- a környezeti hatástanulmány – kérelmező által történő – elkészítését és benyújtását,
- a szakhatóságok (társ- és szakkérdést vizsgáló hatóságok) részvételét az eljárásban,
- az érintett nyilvánosság és szervezetek eljárásba történő bevonását,
- országhatáron áterjedő hatás esetén nemzetközi eljárás lefolytatását,
- a környezeti hatástanulmány és a környezethasználói hiánypótlások, a nyilvánosságtól, szervezetektől és a nemzetközi eljárásban kapott információk hatósági értékelését,
- szükség szerint a hatóság rendelkezésére álló egyéb információk értékelését és az általa elvégzett további vizsgálatokat,
- a környezetvédelmi engedély tárgyában hozott, az előző információk és vizsgálatok alapján meghozott döntést.

¹⁴ A környezeti hatásvizsgálat három fő szakaszból áll:

I. *Előzetes vizsgálat*: A beruházó benyújt egy előzetes vizsgálati dokumentációt. A hatóság eldönti, hogy szükséges-e teljes körű KHV. Ha nem szükséges, egyszerűsített engedélyezési eljárás következik.

II. *Környezeti hatástanulmány elkészítése*: Ha a hatóság előírja a KHV-t, a beruházónak részletes környezeti hatástanulmányt kell készítenie. A részletes követelményeket Khvr. 6. § és 4. melléklet tartalmazza. A környezeti hatástanulmány tartalma:

- A beruházás műszaki jellemzői
- A környezet állapota (levegő, víz, talaj, élővilág stb.)
- A várható hatások és azok csökkentési lehetőségei
- A lakosság és érintett felek véleménye

III. *Döntéshozatal és nyilvánosság bevonása*: A hatóság megvizsgálja a hatástanulmányt és lefolytatja a közmeghallgatásokat. Ha a környezeti hatások elfogadhatóak, a beruházás megkapja a környezeti engedélyt. Ha nem, a hatóság elutasíthatja vagy módosításokat írhat elő.

¹⁵ Khvr. 6. § (1) bekezdés

¹⁶ Khvr. 6/A. §

A környezeti hatásvizsgálat szabályaival, egyes eljárási és tartalmi kérdéseivel több összefoglaló, tanulmány és publikáció foglalkozik, melyek nyilvánosan is elérhetők.¹⁷ Jelen figyelemfelhívás nem az eljárási rendet, hanem a jövő nemzedékek érdekeinek védelme kapcsán a KHV célját, szerepét és jelentőségét tekinti át.

2.1. A KHV célja: A korábbi normatív előírások mellett a környezeti hatásvizsgálat **alapvető célja** akként határozható meg, **hogy még az engedélyezés megkezdése előtt azonosítsák és értékeljék egy** majdani tevékenység vagy beruházás **lehetséges környezeti hatásait**. Emellett a KHV eljárásoknak (döntéseknek) a környezethasználati konfliktusok megelőzése is célja, illetve ugyancsak a hosszútávú egyensúly megteremtése (nem pedig a vizsály magjának elvetése). Vagyis a társadalom – és nem mellékesen a környezethasználó – érdekében a környezetre potenciálisan jelentős hatást gyakorló tervezett tevékenységek, beruházások várható környezeti hatásait fel kell mérni és értékelni kell. Így tehát a KHV az elővigyázatosság és a megelőzés alapelveinek egyik intézményesült formája.

- *A környezeti hatások feltárása és értékelése:* Azonosítja a lehetséges kedvezőtlen, negatív hatásokat (pl. levegő-, víz-, talajszennyezés, zajhatás, élővilág károsítása). Ezáltal már a tevékenység tényleges elkezdése, a beruházás megvalósítása előtt csökkenthetik vagy elkerülhetik a káros környezeti hatásokat, amivel a megelőzés – sőt nem kevésbé az elővigyázatosság – elvét juttatják érvényre.
- *A fenntartható fejlődés elősegítése és biztosítása:* A fentieken túl a természeti és emberi környezet megóvása érdekében az eljárás keretében javaslatokat tesznek a környezetbarát megoldásokra. Ezzel is biztosítják, hogy a gazdasági fejlődés ne a környezet és a társadalom rovására történjen.
- *A tervezett tevékenység lehetségesnek tartott változatainak ismertetése:* Azonosítja a lehetséges telepítési helyszíneket, alternatív nyomvonalakat, lehetséges technológiák, technikák és intézkedések főbb változatait, illetve az egyes változatok esetén várható környezeti hatásokat, annak érdekében, hogy a hatóság a lehető legkisebb negatív hatást gyakorló verziót tudja elfogadni.
- *A környezet védelme a környezeti kockázatok csökkentésével:* Segít minimalizálni az esetleges káros következményeket, továbbá megelőzni a súlyos környezeti károkat. Biztosítani törekszik, hogy a tervezett beruházások ne okozzanak visszafordíthatatlan károkat a természeti és épített környezetben.
- *A nyilvánosság bevonása és a társadalmi részvétel biztosítása:* Hozzájárul ahhoz, hogy a társadalom (különösen a helyi közösségek) véleménye is megjelenjen a döntéshozatali folyamatban. Lehetőséget ad az érintetteknek, legtöbbször a közvetlen hatásviselőknek (lakosság, civil szervezetek, szakértők stb.) a véleménynyilvánításra.
- *A döntéshozatal támogatása és megalapozása:* Biztosítja a szükséges információkat a hatóságok számára a projekt megvalósításának jóváhagyásához, egyéb engedélyezést biztosító feltételek meghatározásához. Segít a hatóságoknak megalapozott döntést hozni a beruházások elutasításáról vagy engedélyezéséről, egyben elősegíti, hogy a beruházások megfeleljenek az uniós és hazai környezetvédelmi előírásoknak.

A gyakorlati tapasztalatok alapján **a KHV-t a lehető legtöbb esetben a szélesebb kört átfogó stratégiai környezeti vizsgálati (SKV) eljárásnak kellene megelőznie**, hogy már a tervezés során világossá váljanak a lehetséges környezeti hatások.¹⁸ **A KHV-t a beruházás**

¹⁷ Magyar Állami Környezetvédelem Hivatalos honlapja (<https://kornyeztvedelem.hu/kornyeztvedelmi-eljarasok-khv>), Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi kar honlapja (<https://jak.ppke.hu/storage/tinymce/uploads/old/uploads/articles/11874/file/Környezeti%20hatásvizsgálat%20bemutató%202019%20február.pdf>) stb.

¹⁸ A tervezés gyakran településrendezéssel kezdődik, övezeti módosítással, hogy a tervezett beruházás az adott területen megvalósítható legyen. Vagy akár ingatlanvásárlással vagy más célú hasznosítás engedélyezésével. A

előkészítésének lehető legkorábbi szakaszában kellene elvégezni, mert csak ekkor – az előzetesen felmért környezeti hatások figyelembevételével – lehet biztosítani, hogy a szempontokat figyelembe vegyék és a hatások a lehető legkisebb mértékűek legyenek. Ebből következően, ha ezekre a vizsgálatokra, illetve a hatások felmérésére csak később (a kivitelezési, megvalósítási szakaszban) kerülne sor, akkor az esetek többségében a várható környezeti hatások – a jelentősen már nem módosítható körülmények miatt – csak mérsékelhetők, de a lehető legkisebbre már nem csökkenthetők.

2.2. A KHV szerepe, hatása: a környezeti hatásvizsgálat az az eszköz, amely a gazdasági és fejlesztési döntésekben segíti a környezetvédelmi szempontok érvényesítését. Ez alapján az előzőekben ismertetett célokat csak a jogszabályokban rögzített anyagi és eljárási előírásoknak megfelelő – vagyis jogszerűen, megalapozottan és szakszerűen lefolytatott – KHV eljárásokban lehet megvalósítani, a célok eléréséhez a normákban rögzített követelmények formális és nem tartalmi vizsgálata – „kipipálása” – nem elégséges. A KHV szerepe és hatása ugyanis számos területen és különböző szempontokból is megmutatkozik, a teljesség igénye nélkül:

- **Környezetvédelmi:** Kiváltképpen a természeti erőforrás-védelem, környezeti elemek védelme (a KHV segíti az élővilág, a természeti erőforrások és a biodiverzitás megőrzését), levegő-, víz- és talajszennyezés megelőzése (feltárja a potenciális kibocsátásokat és csökkentésük lehetséges módjait), éghajlatváltozás mérséklése (felméri az üvegházhatású gázkibocsátását, az energiafogyasztását és javaslatokat tesz a fenntarthatóbb megoldásokra), hulladékcsökkentés stb.
- **Gazdasági:** Pénzügyi kockázatok csökkentése (ha egy beruházás környezeti szempontból nem megfelelő, akkor a KHV révén a későbbi szankciók és kártérítések elkerülhetők), beruházások fenntarthatósága (segíti az erőforrás-hatékonyság javítását, például víz- és energiafelhasználás optimalizálását), piaci előnyök (a környezetbarát beruházásoknak jobb a társadalmi megítélésük, könnyebben szerezhetnek finanszírozást), illetve számos hasonló lehetőség.
- **Jogszabályi és hatósági:** Jogszerűség (a KHV biztosítja, hogy a beruházás megfeleljen a hazai és uniós környezetvédelmi előírásoknak), a hatósági döntéshozatal támogatása (a környezetvédelmi hatóságok az eredményei alapján döntenek az engedélyezésről), a nemzetközi követelmények teljesítése (a Khvr. rendelkezései megfeleltethetők a KHV Irányelvnek, így biztosítva a jogharmonizációt), mint legfontosabb kérdések.
- **Társadalmi:** Nyilvánosság bevonása (a KHV során a lakosság, a civil szervezetek véleményét mondhatnak, ami növeli az adott terv társadalmi elfogadottságát), a konfliktusok megelőzése (a helyi lakosság és a beruházók közötti feszültségek csökkentése érdekében lehetőséget biztosít a korai egyeztetésre), egészségvédelmi szempontok (feltárja az emberi egészségre gyakorolt hatásokat, például zajterhelés, légszennyezés, ivóvízminőség) és számos más lehetőség.

A jogszerűen és megfelelően lefolytatott KHV elősegítheti a beruházások megvalósításának gyorsítását is, mivel egy megfelelő, a társadalom bevonásával lefolytatott eljárás a későbbi konfliktusok és így a további jogorvoslati igények visszaszorulását eredményezheti.

2.3. A KHV kiemelkedő jelentősége: A KHV eljárás során a környezetvédelmi hatóság az eljárás kezdeményezőjétől, az érintett nyilvánosságtól, valamint a megkeresett szervektől

tervezési szakaszban a környezeti hatások vizsgálatára az SKV a megfelelő eszköz, azonban ez – a jogszabályi előírások ellenére – több esetben elmarad (miközben lefolytatása minél több esetben lenne indokolt).

A tervezést követően már sokkal konkrétabb, a tényleges beruházási paraméterek birtokában indul a KHV eljárás, ez valójában már a konkrét tevékenység engedélyezési eljárása. Az előzetes konzultáció intézménye lenne még arra hivatott, hogy a hatósághoz eleve olyan KHV kérelem érkezzen be, amit együtt átgondoltak és megterveztek, de ezt nem kötelező igénybe venni, így sokszor nem kerül rá sor.

kapott, a környezeti hatások értékelése szempontjából valamennyi lényeges észrevételt a szakhatóságok (amelyek száma és hatásköre jelentősen szűkült, helyettük megjelentek a szakkérdésben eljáró hatóságok) bevonásával érdemben megvizsgálja és határozatában dönt a tevékenység, beruházás megvalósításának előfeltételéül szolgáló környezetvédelmi engedély megadásáról, ha annak feltételei fennállnak.

A Khvr. – többek között – a 10. § (7) bekezdésében azt is rögzíti, hogy „(a) környezetvédelmi engedély megadására irányuló kérelmet el kell utasítani, ha a tervezett tevékenység gyakorlása akadályozná

a) a Nemzeti Környezetvédelmi Programban [Kvt. 40. §] meghatározott környezeti célállapotok elérését; vagy

b) Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt környezet- vagy természetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését.”¹⁹

A Kvt. 66. § (1) bekezdésének főszabálya szerint **a környezethasználathoz szükséges további feltételek beszerzése a környezetvédelmi (környezethasználati stb.) engedély véglegessé válását követően kezdődhet meg, illetve folytatható.** Nem feledkezhetünk meg arról, hogy a környezetvédelmi engedély önmagában a tevékenység folytatására, a szükséges további engedélyek beszerzése nélkül nem jogosít.

A Khvr. előírja²⁰ továbbá, hogy a környezetvédelmi hatóság a tevékenység környezeti hatásai, azok előreláthatósága, a környezetében beálló változások jellege és előreláthatósága, illetve a telepítési idő és a tevékenység végzésének tervezett időtartama alapján határozza meg az engedélyek érvényességi idejét.²¹ Amennyiben a környezethasználó az engedély érvényességi idejének lejártakor megkezdeni, illetve folytatni kívánja a tevékenységet, akkor – a Khvr. 11. § (3) bekezdése alapján – kezdeményeznie kell az engedély meghosszabbítását a környezetvédelmi felülvizsgálat²² szabályai szerint.

Az előzőek alapján a KHV valójában **nem egy egyedi és egyszeri eljárás, hanem egy ellenőrzési és fejlesztési folyamat része, amelyben folyamatosan nyomon követik** (vagy nyomon kellene követni) **a környezethasználatot.**

A folyamatos hatósági (állami) kontroll és a „naprakész” működési előírások a megelőzés és az elővigyázatosság elvét – valamint az Alaptörvény P) cikkében rögzített állami kötelezettséget – juttatják érvényre, ezzel egyben hosszú távú előnyöket biztosítanak a környezet, a gazdaság és a társadalom számára. Amennyiben ez a folyamat megfelelő és jogszerű, úgy **az megakadályozza a helyrehozhatatlan környezeti károkat, csökkenti a társadalmi, jogi és pénzügyi kockázatokat, hozzájárul a lakosság jól-létének és egészségének védelméhez, illetve fenntarthatóbbá teszi a gazdaságot.**

A Khvr. előírása²³ szerint a környezetvédelmi hatóság az engedély lejárta előtt hat hónappal előzetesen értesíti a környezethasználót. Azonban – a felelősség elve nyomán – azt is rögzíti, hogy annak elmaradása miatt a hatósággal szemben kárigény nem érvényesíthető, az nem mentesíti a környezethasználót a meghosszabbítás kellő időben történő kezdeményezésétől és a tevékenység jogellenes folytatása miatti felelősség alól.

Mindezeket összegezve elmondható, hogy a környezeti hatásvizsgálat kulcsfontosságú eszköz a modern környezetpolitika és gazdasági tervezés számára. **Nem csupán egy kötelező**

¹⁹ A környezetvédelmi stratégiák, programok jelentősége kapcsán lásd az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 14.) AB határozatát (Indokolás [72]), illetve a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalását a környezetvédelmi szempontok érvényesítésére irányuló tervezés szerepéről (2025. június 04.) https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/2227-2025_Kv_tervezes_elvi_allasfoglalas.pdf

²⁰ Lásd a Khvr. 11. §-át bekezdését.

²¹ A környezetvédelmi engedély érvényességi ideje 5 vagy 10 év (kivéve, ha jogszabály a tevékenység gyakorlásának vagy a létesítmény működésének idejét ennél rövidebb időben határozza meg), de az engedély határozatlan időre is megadható, illetőleg külön jogszabály alapján megadandó.

²² Kvt. 73-76. és 79. §-ai

²³ Khvr. 11. § (3a) bekezdés

hatósági engedélyezési eljárás, hanem egy stratégiai döntéstámogató rendszer, amely segíti a környezeti kockázatok felmérését és csökkentését, egyben hozzájárul a fenntartható fejlődéshez. Amennyiben egy beruházás során megfelelő környezeti hatásvizsgálati eljárást folytatnak le, amelyet valóban érdemi hatástanulmány előz meg, az **hosszú távon csökkenti a környezeti és társadalmi konfliktusokat, javítja az életminőséget és elősegíti a fenntartható gazdasági fejlődést.**

3. A KHV eljárások egyes tartalmi és eljárási problémái

A Kvt. és a Khvr. részletesen szabályozza a KHV szabályait. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy ha a tervezett beruházás, tevékenység olyan volumenű, melynek alapján a KHV várhatóan kötelező lesz, úgy célszerű előtte SKV-t készíteni. Az ún. SKV jogszabály²⁴ pedig a környezeti vizsgálat lefolytatását az ott meghatározott esetekben kötelezővé is teszi, míg más esetekben várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége. Az SKV alatt vagy azt követően konzultálni szükséges az érintettekkel – a hatóságokkal, az állami vagyonkezelőkkel (NPI, Vízig. stb.), az önkormányzatokkal és a lakossággal stb. –, hogy olyan kérelem és dokumentáció készüljön, ami a hatásokat kellően feltárja, megfelelően elő van készítve és azt a nyilvánosság már ismeri. Amennyiben a tervezés és az SKV során az engedélyezési kérelem kapcsán felmerülő környezeti és egyéb kérdéseket már körbejárták, azokról az érintettekkel konzultáltak is, úgy a KHV eljárás felfolytatása várhatóan „zökkenőmentes” lesz.

A Khvr. előírásai szerint a kérelmezőnek a környezeti hatásvizsgálat eredményeit környezeti hatástanulmányban kell bemutatnia.²⁵ A Khvr. 6. számú melléklete rögzíti a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit²⁶, míg a 7. számú melléklet a hatásterület meghatározásának szempontjait.

²⁴ 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról

²⁵ Khvr. 69. § (1) bekezdése

²⁶ A 6. melléklet szerint a helyszíni vizsgálatokkal alátámasztott környezeti hatástanulmánynak – többek között – 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 közüli választását – figyelembe véve a környezeti hatásokat – indokolták. (...)

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

3. A hatásfolyamatok és a hatásterületek leírása

a) A hatótényezők kiváltotta hatásfolyamatokat környezeti elemenként külön-külön és környezeti rendszerként összességükben is elemezni kell. Fel kell tárni a közvetetten érvényesülő hatásfolyamatokat is.

b) A hatásterületek kiterjedését a 7. mellékletében foglaltaknak megfelelően kell meghatározni, és térképen is be kell mutatni.

c) A hatásterületnek a tevékenység megvalósítása nélkül fennálló környezeti állapotát is le kell írni. A leírásnak (...)

cc) új telepítés esetén tartalmaznia kell

cca) a telepítés helyeként kiválasztott terület jelenlegi állapotának ismertetését, különösen a természeti és épített környezet értékei, a tájkép és a tájhasználat, a tájszerkezet és a táj jellegének bemutatását,

ccb) a terület környezet-, természet- és tájvédelmi funkcióinak elemzését.

d) Éghajlatvédelmi szempontok szerint

da) be kell mutatni, hogy a tervezett tevékenység számba vett változatai milyen mértékben érzékenyek az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra, jelentős érzékenység esetén részletes adatokkal alátámasztottan;

db) értékelni kell a tervezett tevékenységre vonatkozóan a telepítési hely és a feltételezhető hatásterületen jellemző természeti veszélyforrásoknak való kitettséget, legalább az elmúlt harminc évre vonatkozó és a klímamodellekből származtatható, jövőbeli, legalább harminc évre vonatkozó adatokkal alátámasztva; (...)

8. Közérthető összefoglaló

a) a tevékenység lényegének ismertetése;

b) a hatásfolyamatok és a hatásterületek bemutatása;

c) a környezeti hatások – figyelemmel a 6. § (1) bekezdésre – becslése, értékelése;

A Khvr. előírásai alapján az alátámasztó munkarészeket, így a környezeti hatástanulmányt a részsakterületeken – a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői előírások alapján – szakértői jogosultsággal rendelkező szakértőnek kell elkészítenie.

A KHV-nak és az alapjául szolgáló környezeti hatásvizsgálati dokumentációnak nemcsak a szigorúan vett egyedi, konkrét, fizikai objektumokra, létesítményekre, hanem általánosságban véve az egész tevékenységre, annak valamennyi részére és az általa (általuk) okozott környezeti hatások, hatásterületek elemzésére is ki kell terjednie.

A környezeti hatásvizsgálat kritikus mérlegelési kérdéseivel már a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is foglalkozott állásfoglalásában²⁷, azonban az eltelt idő és a továbbra is fennálló nehézségek miatt az aktuális problémákat célszerű (ismételten) áttekinteni.

3.1. A környezetvédelmi hatóságok szerepe

Magyarország Alaptörvényének B) cikke szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam”, továbbá a XXIV. cikk (1) bekezdésének első mondata alapján „(m)indenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék”.

Mindezekre figyelemmel **az alapjogi keretek közt történő állami és közigazgatási működésnek alapvető követelménye a jogszerű és szakszerű hatósági döntéshozatal.** Jogállami keretek között a hatósági (így a környezetvédelmi) vagy a bírósági ügyek intézése során az egyes, garanciális eljárási szabályoknak – a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog biztosítása, de a P) cikkben megfogalmazott egyetemes hármass kötelezettség kapcsán is – előretolt (alap)jogvédelmi szerepük van. A jogállami követelmények – többek között – az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) szabályaiban és alapelveiben²⁸ is megjelennek.

A hatósági joggyakorlás, az ügyféli jogok érvényesítése/érvényesülése kapcsán az Ákr. alapelvei közül most csak a jogszerűség elvét emelném ki, amely azt az alapkövetelményt fogalmazza meg a hatóságok számára, hogy **hatásköreiket** – többek között – **a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét érvényesítve gyakorolják.**²⁹ Vagyis jogállami keretek között a jogalkotó tilalmazza a hatóságok részrehajló eljárását, az ügyfelek – így a környezethasználók, a hatásviselők, az érintett helyi lakosság, a környezetvédelmi egyesületek stb. – indokolatlan megkülönböztetését.

3.1.1. A Kvt. 38. §-a alapján az állami környezetvédelem feladata – többek között – a környezetvédelmi államigazgatási feladatok ellátása.

A Kvt. 64. § (1) bekezdésének előírásai alapján a környezetvédelmi igazgatás körébe tartozik – többek között – **a környezetvédelmi hatósági tevékenység ellátása**, így különösen **a környezethasználat Kvt. szerinti engedélyezése, a környezetért való közigazgatási jogi**

d) a környezeti állapotváltozások által érintett emberek egészségi állapotában, életminőségében és életmódjában várható változások (...)

²⁷ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának JNO-131/2010. számú – a környezetbe való beavatkozással járó beruházások engedélyezési problémái az európai uniós jog tükrében, különös tekintettel a nyomvonalas létesítményekre című – állásfoglalás IV. pontja (http://jno.hu/hu/?&menu=allasfog&doc=131_JNO_2010).

²⁸ Így például „Az eljárás minden résztvevője a rá irányadó szabályoknak megfelelően (...) jár el” [1. §]; „A hatóság hatásköre gyakorlása során (...) a törvény előtti egyenlőség és az egyenlő bánásmód követelményét megtartva, indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül, a jogszabályban meghatározott határidőn belül, ésszerű időben jár el” [2. § (2) bekezdés b) és c) pontja]; „A hatóság a kizárólag kérelemre indítható eljárások kivételével hivatalból eljárást indíthat, a kérelemre indult eljárást jogszabályban meghatározott feltételek fennállása esetén folytathatja. Hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, valamint e törvény keretei között felülvizsgálhatja a saját és a felügyelete alá tartozó hatóság döntését és eljárását.” [3. §]; „a hatóság biztosítja az ügyfél számára, hogy jogait és kötelezettségeit megismerhesse, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását” [5. § (2) bekezdés]; „Senkinek a magatartása nem irányulhat a hatóság megtevesztésére vagy a döntéshozatal indokolatlan késleltetésére” [6. § (2) bekezdés].

²⁹ Ákr. 2. § (2) bekezdés b) pontja.

felelősség érvényesítése; a környezet védelmét és javítását, valamint helyreállítását szolgáló intézkedések, programok kidolgozása és végrehajtásának ellenőrzése.

A Kvt. már hivatkozott főszabálya³⁰ szerint a környezethasználat alapesetben csak a környezetvédelmi engedély véglegessé válását követően kezdődhet meg. Az Ákr. 82. § (1) bekezdése alapján a határozatok – így a környezetvédelmi engedélyek is – a közléssel válnak véglegessé. Az esetek többségében ez már elsőfokon bekövetkezik, ezt követően a hatóság a döntését (egyes törvényi eseteket kivéve) nem változtathatja meg.

Az Ákr. hatályos előírásai³¹ szerint ugyanakkor a fellebbezés nem általános, hanem speciális lehetőség (amit a múlt évben a KHV eljárásokban ismét lehetővé tettek³²). A közigazgatási döntések bírósági felülvizsgálata során azonban a döntés végrehajtásának felfüggesztését külön kell kérni, így **környezeti ügyekben egy hibás vagy megalapozatlan döntésnek fokozott jogi és környezeti kockázatai lehetnek.**

A jogorvoslati eljárások így nem feltétlenül nyújtanak megfelelő védelmet, mert a fentiekben túl a hatályos jogi előírások nem minden esetben garantálják az engedélyek egymásra épülését. Ennek hiánya és a döntés véglegessé válása miatt a környezetvédelmi engedéllyel szemben megindult közigazgatási bírósági eljárás nem mindig képezi akadályát – a gyakorlati tapasztalatok alapján – az építési vagy más engedélyezési eljárás lefolytatásának és ezen eljárásokban a döntés meghozatalának, sőt a létesítmény megépítésének, kivitelezésének sem. Megindult bírósági eljárás esetén a közigazgatási eljárás felfüggesztése adhat megoldást, de ehhez vagy az Ákr. 48. § (1) bekezdés a) pontját³³ kellene alkalmazni, vagy az egyes engedélyek egymásra épülését az ilyen összefüggésekre is tekintettel kellene meghatározni.

Mindezek alapján a kétfokú környezetvédelmi hatósági eljáráshoz való visszatérés mindenképpen pozitív „előrelépés”. Ugyanakkor rá kell mutatni arra, hogy a formálisan jogszerű – bár érdemében megkérdőjelezhető – környezethasználatok kapcsán a környezetvédelmi hatóságok felelőssége megkerülhetetlen, mert egy **hibás vagy nem megalapozott hatósági eljárás vagy döntés – ugyanígy a hatósági ellenőrzések vagy az intézkedések hiányosságai, elmaradása is – kérdéssé teszi a Kvt. főszabályának és a KHV ismertetett céljainak érvényesülését** (hiszen a kérelmező egy ilyen engedély alapján is elkezdheti, folytathatja az egyéb engedélyezési eljárásokat).

3.1.2. Minden hatósági eljárásban – így a környezetvédelmi, környezethasználati stb. engedélyezési ügyekben is – a kérelmező felelőssége és kötelezettsége a szükséges kérelmek, mellékletek és dokumentációk benyújtása, melyeknek meg kell felelniük a jogszabályokban előírt formai és tartalmi követelményeknek.

A KHV eljárások során a beruházó jellemzően már egy kész – jobbra véglegesnek szánt – tervet és kérelmet nyújt be, s a környezetvédelmi hatóságok azok alapján döntenek el, hogy a tevékenység, beruházás stb. megvalósíthatóságát engedélyezik-e vagy sem. Ennek kapcsán a hatóságok sok esetben az ún. kérelemhez kötöttség elvére hivatkoznak, hogy nincs mozgásterük azokat áttevettetni, módosíttatni (hogy jobb vagy elfogadhatóbb legyen), csak egy-két környezeti feltételt írhatnak elő, de a kérelmet és a benne foglaltakat érdemben nem változtathatják meg. E hatósági megközelítésnek viszont – az Alaptörvény P) cikkében előírt

³⁰ Kvt. 66. § (1) bekezdés

³¹ Az Ákr. 82. § (2) bekezdése alapján fellebbezésre csak akkor van lehetőség, ha az adott ügytípusban a törvény megengedi. Ebben az esetben a véglegesség a fellebbezési idő leteltével, a fellebbezésről való lemondással vagy visszavonással, továbbá a másodfokú döntés közlésével áll be.

³² A Kvt. – 2024. július 1-je óta hatályos – 71/A. § (1) bekezdése szerint „A környezetvédelmi hatóság – kormányrendeletben megjelölt ügyekben – meghozott határozatával szemben fellebbezésnek van helye”. Ennek nyomán a Khv. 26/A. §-a (2024. július 23-óta) kimondja, hogy „A környezetvédelmi hatóság 1–3. számú mellékletén alapuló vagy a 26. § szerinti jogkövetkezményeket megállapító elsőfokú döntése ellen – ideértve a Kormány által kiemelt beruházással nyilvánított építési beruházás ügyében hozott elsőfokú döntést is – a környezetvédelmi hatósági ügyekért felelős helyettes államtitkárhoz benyújtott fellebbezésnek van helye.”

³³ Ákr. 48. § (1) bekezdése szerint „A hatóság felfüggeszti az eljárást, ha
a) az előkérdés bíróság hatáskörébe tartozik (...)”

követelményekre figyelemmel – olyan eljárásjogi következménye kellene legyen, hogy ha a benyújtott iratok alapján környezetvédelmi szempontú hiányosságok, aggályok merülnének fel, akkor a kérelmet el kell/kellene utasítani. A gyakorlatban azonban általában nem ez, hanem az engedély megadása történik további környezeti feltételek előírásával.

Az Ákr. előírásai alapján – egy jogszerű és pártatlan közigazgatási eljárásban – **a hatóság feladata a tényállás tisztázása.**³⁴ Ebből következően a hatóság a tényállást hivatalból állapítja meg; amennyiben a rendelkezésre álló adatok nem elegendőek a döntéshozatalhoz, akkor bizonyítási eljárást folytat le; továbbá szabadon választja meg a bizonyítás módját és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli. Ezek az általános eljárásjogi rendelkezések a környezetvédelmi engedélyezési eljárásokban is hatályosak, tehát valójában a hatóság kötelessége – a jogszabályi keretek között – olyan bizonyítási módot és formát választani, amely alkalmas a tényállás, azaz a valóság felderítésére.

A jogszabályi előírások és a KHV célja alapján azt is hangsúlyozni szükséges, hogy a környezetvédelmi hatóságok az eljárásaik során (és főképp a környezeti hatások vizsgálatára irányuló eljárások során) nem formai jóváhagyási, regisztratív vagy nyilvántartási, esetleg ellenjegyzési jog- és hatásköröket gyakorolnak, hanem a Kvt. és Khvr. előírásai alapján **érdemi környezeti szakmai és jogi mérlegelést** kell folytassanak, **vagyis egyszerre hatósági (felül)vizsgálatot és engedélyezést is végeznek.**

Az eljáró környezetvédelmi hatóságok tehát **akkor tesznek eleget** a nemzet (és a jövő nemzedékek) közös örökségének védelme, fenntartása és megőrzése kapcsán **az állam által** – az Alaptörvény P) cikke alapján – **ráruházott feladataiknak**, egyben az **alaptörvényi kötelezettségeiknek**, **ha a jogszabályokban előírt** eljárási és anyagi jogi előírásokat, **követelményeket teljeskörűen érvényesítik**, egyben **feltárják és tisztázzák a valós környezeti állapotot, hatásokat.**

Nem lehet kétséges, hogy a hatósági döntéshozatalnak (így a környezetvédelminek is) az alapjogi keretek között kell maradnia, aminek következtében a **környezet állapotát egyedi döntések sem ronthatják le**, sőt a romlás kockázatát sem hordozhatják magukban, mert a visszalépés tilalma a környezettel kapcsolatos hatósági döntéshozatalban is zsinórmérték, ahogyan arra az Alkotmánybíróság is rámutatott.³⁵

Mindezek alapján fel kell hívni a figyelmet arra, hogy **a jogszerűen lefolytatott környezetvédelmi eljárásoknak és megalapozott hatósági döntéseknek alapvető szerepük van a környezet- és természetvédelemben**, továbbá **a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesítésében.** Márpedig a jogszerűség nem azonosítható az igen-nem döntéshozatali megoldásokkal.

3.2. Alternatívák bemutatása

A Khvr. 6/A. §-a szerint a KHV – többek között – magában foglalja a környezeti hatástanulmány kérelmező általi elkészíttetését, az érintett nyilvánosság és a feladatkörükben érintett szervezetek környezeti hatásvizsgálati eljárásba történő bevonását, illetve szükség szerint a környezetvédelmi hatóság rendelkezésére álló egyéb információk értékelését, valamint az általa elvégzett további vizsgálatokat.³⁶

³⁴ Az Ákr. 3. §-a mellett lásd a 62. § (1) és (4) bekezdéseit, melyek szerint „Ha a döntéshozatalhoz nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le”, illetve „A hatóság szabadon választja meg a bizonyítás módját, és a rendelkezésre álló bizonyítékokat szabad meggyőződése szerint értékeli.”

³⁵ 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat [29] bekezdése,

Lásd továbbá a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívását a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán (2021.05.25).

[https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhívás természeti kincseket veszélyeztető beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3](https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Figyelemfelhivás%20természeti%20kincseket%20veszélyeztető%20beruházások/9bad690c-337b-ea69-cecf-1faefe5875f3)

³⁶ Khvr. 6/A § a), c) és f) pontjai.

Az alternatívák, változatok bemutatása mindezek között alapvető, mert a KHV azon fő célját szolgálja, hogy a tervezett tevékenység, beruházás lehetséges megvalósítási módjait számba vegye és bemutassa azok környezeti hatásait – a telepítési helyszín, az alkalmazott anyagok és eljárások, a hatások terjedése stb. alapján –, **s ezzel igazolja a dokumentációban elemzett legkedvezőbb variációt.**

A Khvr. a változatok, variációk bemutatása kapcsán több rendelkezést is tartalmaz.³⁷ Az előzetes vizsgálati dokumentációban szerepelnie kell (4. sz. melléklet) a tervezett tevékenység, illetve más ésszerű telepítési, technológiai vagy egyéb változatok leírásának. Később a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit felsoroló 6. melléklet – többek között – kötelezően előírja, hogy a helyszíni vizsgálatokkal alátámasztott környezeti hatástanulmányban meg kell jeleníteni a környezethasználó által korábban számba vett változatokat és a választás indokait, a tervezett tevékenység – a kapcsolódó műveletek és létesítmények –változatainak részletes leírását, valamint azt, hogy a változatok milyen mértékben érzékenyek az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra.

Ezek alapján a **környezeti hatástanulmánynak** (és értelemszerűen a hatásvizsgálati dokumentációnak) **fő szabályként tartalmaznia kell a tervezett tevékenység kapcsán számba vett ésszerű változatokat és azok részletes leírását.** Tehát a lehetséges változatok bemutatásának hiánya a Khvr. szerinti tartalmi, – adott esetben az eljárást érdemben is befolyásoló – hiányosságnak minősül.

Az ún. helyhez kötött beruházások esetén az alternatívák hiánya önmagában még nem tekinthető ilyennek, mert a változatokat – értelemszerűen – akkor kell bemutatni, ha azok reálisak. A Khvr. előírásaiból következően ugyanakkor **ilyen esetekben is be kell mutatni – kötelezően – a variációk hiányának okát és indokát**, mert a helyhez kötöttség jogi és szakmai megalapozottsága fontos kérdéssé válhat a későbbiekben.

3.3. A tevékenység és a hatások teljeskörűségének vizsgálata

A KHV eljárásokkal kapcsolatos problémák egy része arra vezethető vissza, hogy a beruházók tervei vagy nem kellően konkrétak, vagy folyamatosan változnak, vagy a tervezés során egyes környezeti, gazdasági, társadalmi adottságokra, szempontokra és összefüggésekre nem, vagy nem kellően figyelnek. Emiatt a tervezett projekt, tevékenység, beruházás kapcsán nem teljeskörűen tárják fel vagy értékelik a várható környezeti hatásokat.

A gyakorlatban ez úgy jelenik meg, hogy a benyújtott hatásvizsgálati dokumentációban – és ebből eredően a KHV eljárásban – nem történik meg a tevékenység teljes egészének (rész és egész) vizsgálata, vagy éppen valamennyi tervezett tevékenység együttes (összeadódó, kumulatív) hatásának feltárása és elemzése marad el.

3.3.1. Jellemző probléma, hogy a projektet, a beruházásokat sajátos szempontok szerint (időben, résztevékenységenként stb.) ütemezik és azt a hatások vizsgálata kapcsán nem egységes egészként, hanem „részenként” kezelik és szakaszolják. Ebből eredően egyes esetekben a tevékenységet és környezeti hatásait sem együtt és egészében, hanem – az uniós joggyakorlat megfogalmazásával élve – „szeletelve” kívánják vizsgálni (és engedélyeztetni).

Nem lehet kétséges, hogy alapvetően a beruházó dönt a projekt kivitelezéséről, ütemezéséről (ő készíteti el a hatásvizsgálati dokumentációt is), ami azonban nem jelentheti, hogy az összetartozó elemeket elkülönítsék, továbbá az engedélyezési eljárások során **a hatóságok felelőssége gondoskodni arról, hogy a részekre, szakaszokra bontott (összetartozó) tevékenységek, beruházások kapcsán is érvényesüljenek a KHV irányelv és a Khvr. szabályai, vagyis minden várhatóan jelentős környezeti hatással bíró projekt engedélyezését jogszerű (megfelelő és körültekintő) vizsgálat előzze meg.**

³⁷ A Khvr. 5. § (1) bekezdés b) pontja, a 21. § (1a) bekezdés h) pontja, a 4. melléklet 1. pont b), c), e) alpontjai és ha) alpontja, valamint a 2. pont g) alpontja, a 6. melléklet 1. pont c) alpontja, 2. pontja és 3. pont da) alpontja, a 7. melléklet II.1. pont b) alpontja.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelme szempontjából nem elfogadható, ha egy tervezett tevékenység (vagyis egy projekt) valamennyi aspektusát, lehetséges variációját és elemeit nem egyidőben és nem teljeskörűen vizsgálják, s emiatt a beruházás és létesítményei együttes és valós környezeti hatásait nem, vagy csak részleteiben tárják fel.

Az egyes **projektelemek, tevékenységek „felszeletelése”, külön eljárásban való vizsgálata azért is aggályos, mivel az egyes tevékenységek küszöbérték alatti méretre való felosztása miatt a beruházó mentesül a komolyabb lehetséges következményekhez kötött, garanciális jellegű, szigorúbb eljárási szabályok alól, miközben nem vizsgálják együttesen az összes tevékenység valós környezetterhelését, a környezet igénybevételét.** Mindez a környezetre vonatkozó adatok kapcsán alapvető hiányt okoz és a további környezetalakítási tervezés tekintetében – mint téves kiindulási alap – jogbizonytalanságot eredményezhet.

3.3.2 Az Európai Bíróság (a továbbiakban: EUB) töretlen gyakorlata szerint a beruházások „felszeletelése”, valamint a valóságban összeadódó hatások feltárásának elmaradása súlyos jogsértést valósít meg. Ennek egyik első példája volt a C-392/96. sz. eset³⁸, ahol az egyik hiba a kumulatív hatások vizsgálatának hiánya volt. A C-244/12. sz. ügyben³⁹ pedig aláhúzta az EUB: *„E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint az ilyen halmozott figyelembevétel szükségesnek bizonyulhat annak megakadályozása céljából, hogy az uniós szabályozás célját megkerüljék valamely projekt több olyan részprojektre tagolásával, amelyek együttesen jelentős hatást gyakorolhatnak a környezetre (...).”*

Az EUB többször kiemelte⁴⁰, hogy egy nagyobb projekt küszöbérték alatti elemekre való „felszeletelése” – és így a vizsgálati kötelezettség alóli kivonása vagy a kötelezettségek enyhítése – ellentétes a KHV irányelv 2. cikk (1) bekezdésével.⁴¹ Több ítélet szerint a szóba jöhető terveket és projekteket nemcsak önállóan, hanem más tervek és projektek hatásaival egyetemben kell vizsgálni. Így többek között elkerülhető a vizsgálati kötelezettség kijátszása a projektek „felszeletelésével”.⁴² A vissza-visszatérő kérdésre adott világos válasz az, hogy a hatásvizsgálat egészét „*annak más meglévő és/vagy jóváhagyott projektekkel összeadódó hatásaira figyelemmel kell vizsgálni*”.⁴³

A kapcsolódó tevékenységek hatásának jelentőségére és értékelésére kiváló példa egy meglévő belgiumi repülőtér bővítésével kapcsolatos ügy, ahol a változtatás nem járt a kifutópálya meghosszabbításával, hanem „csak” a repülőtér újabb kiszolgáló műtárgyainak (pl. új forgalmi irányító torony) építésére került sor. Az EUB szerint a kifutópálya méretének változatlansága nem az egyetlen releváns szempont, ugyanis a KHV irányelv tágran értelmezendő hatályából és átfogó céljaiból következik, hogy a fölépítésményhez kapcsolódó valamennyi „épület, létesítmény és felszerelés”-t a projekt részének kell tekinteni, ezek a vizsgálati kötelezettség alól nem mentesíthetők (hiszen mindezek révén is növekszik a repülőtér forgalma, így az összes környezeti teher).⁴⁴

Hasonló helyzetet eredményez az is, ha az átültető nemzeti jogszabály vagy a hatóság egyes, az adott főtevékenységhez kapcsolódó résztevékenységet, beruházást, műtárgyat nem

³⁸ Bizottság v. Írország

³⁹ Előzetes döntéshozatali eljárás a Salzburger Flughafen GmbH és az Umweltsenat közötti eljárásban.

⁴⁰ Például: C-431/92 sz. ügy, Bizottság v. Németország; C-435/97. sz. ügy, WWF és mások v. Autonome Provinz Bozen és mások.

⁴¹ A KHV irányelv 2. § (1) bekezdése szerint „*A tagállamok meghoznak minden olyan intézkedést, amely ahhoz szükséges, hogy az engedély megadása előtt többek között a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknek fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek engedélyezése kötelező legyen, és esetükben hatásvizsgálatot végezzenek. (...)*”.

⁴² Például: C-418/04 sz. ügy, Az Európai Közösségek Bizottsága v. Írország (76, 82 pont); C-2/07. sz. ügy, Paul Abraham (36. pont).

⁴³ C 575/21. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a a WertInvest Hotelbetriebs GmbH és a Magistrat der Stadt Wien között bírósági eljárásban, 41. pont

⁴⁴ C-2/07. sz. ügy, Paul Abraham (27. és 36. pont).

tekint a vizsgálatköteles tevékenység részének, „mentesítve” ezzel azt a környezeti hatásvizsgálat alól. Vagyis a szeletelés vagy „szalámizás” **nem más, mint a létesítmények kapcsán a nemzeti küszöbértékek visszaélészerű alkalmazása – még inkább kikerülése – a hatásvizsgálati kötelezettség elkerülése vagy enyhítése érdekében.**

Hangsúlyozandó, hogy a nemzeti küszöbértékek nem jelenthetik a hatósági mérlegelés abszolút korlátját: küszöbérték alatti projektek kapcsán is fennáll a vizsgálati kötelezettség, különösen, ha azok láthatóan egyetlen beruházás különböző elemei.⁴⁵ „39 Ugyancsak az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy amennyiben a tagállamok úgy döntöttek, hogy küszöbértékeket vagy szempontrendszert alkalmaznak a 2011/92 irányelv II. mellékletében felsorolt projektek tekintetében annak meghatározásához, hogy e projekteket alá kell-e vetni környezeti hatásvizsgálatnak ezen irányelv 5–10. cikkével összhangban, a számukra ekként biztosított mérlegelési mozgástér korlátait az ezen irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében kimondott, arra vonatkozó kötelezettség képezi, hogy az engedély megadása előtt hatásvizsgálatnak vessék alá azokat a projekteket, amelyek várhatóan jelentős hatást gyakorolnak a környezetre, különösen jellegük, méretük vagy elhelyezkedésük folytán.”⁴⁶

Az előzőek szerint a KHV irányelv általános vizsgálati kötelezettsége, a megelőzés és az elővigyázatosság elvei, valamint az irányelv kiterjedt alkalmazási köre és széleskörű célkitűzései alapján az általános projekt kategóriák tartalmát feltétlenül kiterjesztően kell értelmezni, figyelemmel az egész eljárás céljára, a környezet minél hatékonyabb védelmére.

3.3.3. Az összeadódó, kumulatív hatások felmérésének és értékelésének kötelezettsége nemcsak a küszöbérték alatti, hanem a küszöbérték feletti projektelemek kapcsán is fennáll.

Az EUB szerint a hatásvizsgálat terjedelmének megállapítása során a KHV irányelv szelleméből, továbbá az irányelv I., II. és III. mellékletének konkrét rendelkezéseiből következik, hogy **valamennyi tervezett és meglévő szakaszt, azok teljességében (beleértve a kapcsolódó infrastrukturális elemeket) egységben kell vizsgálni.**⁴⁷ Ebből eredően bármelyik beruházási elem (szakasz) és építési tevékenység környezeti hatásvizsgálata és engedélyezése során az egész nyomvonalas létesítménynek a telepítés, a működés és a felhagyás során várható környezeti hatásainak a teljességét kell figyelembe venni.⁴⁸

Mindezek alapján **mind az ún. „szalámizás” technikája, mind pedig a küszöbérték feletti projektelemek összeadódó, kumulatív hatásainak figyelmen kívül hagyása a hazai és az uniós jog sérelmét valósítja meg és nyilvánvalóan ellentétes a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével.**

3.4. Nyomvonalas létesítmények problematikája

A fentiekhez kapcsolódó másik alapvető probléma lehet, hogy egyes tevékenységek, beruházások olyan komplex projekteket alkotnak, melyek több, szorosan kapcsolódó, de jellegében eltérő vagy fizikailag is elkülönülő (rész)beruházásokból, tevékenységekből állnak össze, amelyeket együtt kellene vizsgálni.

⁴⁵ C-392/96. sz. ügy, Bizottság v. Írország (76. pont); C-142/07. sz. ügy, CODA (44. pont); C-205/08. sz. ügy, Umweltanwalt von Kärnten v. Kärntner Landesregierung (53., 57-58. pont).

⁴⁶ 1. 41. sz. lábjegyzet

⁴⁷ C-2/07. sz. ügy, Paul Abraham (42. pont: „Ahogy a jelen ítélet 32. pontjában kimondta, a Bíróság már számos alkalommal megállapította, hogy a 85/337 irányelv alkalmazási köre kiterjedt és célkitűzései széleskörűek. Ezenkívül ugyan az irányelv 4. cikkének (2) bekezdése mérlegelési mozgásteret biztosít a tagállamoknak, hogy meghatározzák a projektek egyes típusait, amelyeket vizsgálatnak vetnek alá vagy az alkalmazandó kritériumokat és/vagy küszöbértékeket, e mérlegelési mozgásteret korlátozza az említett irányelv 2. cikkének (1) bekezdésében szereplő azon kötelezettség, hogy a jellegüknél, méretüknél vagy elhelyezkedésüknél fogva a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló projektek esetében hatásvizsgálatot végezzenek. E tekintetben a 85/337 irányelv a projektek vagy módosításaik átfogó környezeti hatásvizsgálatát foglalja magában.”); C-275/09. sz. ügy, Brussels Hoofdstedelijk Gewest és mások (36. pont)

⁴⁸ C-531/13. sz. ügy, Marktgemeinde Straßwalchen és mások (43-45. pont); C-141/14. sz. ügy, Bizottság v. Bulgária (95-96. pont).

Ilyen esetekben az adott tevékenység, beruházás több lehetséges létesítményéhez (tevékenységéhez) további nyomvonalas vagy kapcsolódó létesítmények csatlakozhatnak, melyek lényegüket tekintve összetartoznak és egymás nélkül, önállóan nem értelmezhetők⁴⁹, így környezeti hatásaik együtt alkotnak egy egészet, függetlenül attól, hogy azok egyes részei, elemei mentén részekre bonthatók lehetnek (vagy ilyen tartalmú kérelmet nyújtottak be). Ilyen esetekben a hatásokat együtt kell vizsgálni.

A Khvr. 10. § (6a) bekezdése – 2013. január 1-je óta⁵⁰ – azt írja elő, hogy **„Olyan tevékenység esetén, amelynek megvalósításához nyomvonalas létesítmény telepítése szükséges, a hatásvizsgálatnak ki kell terjednie a nyomvonalas létesítmény, a kapcsolódó létesítmények, az összetartozó tevékenységek, valamint a nyomvonalas létesítmény által érintett egyéb létesítmények (különösen keresztező utak, közművek) hatásainak a vizsgálatára is”**.

A Khvr. fenti előírása alapján tehát egyértelmű, hogy az adott tevékenység és a kapcsolódó nyomvonalas létesítmény hatásait együttesen is meg kell vizsgálni, így a beruházások megközelítését biztosító bekötő utakat, az elektromos távvezeték vagy egyéb közműveket stb. (akkor is, ha később épülnének) vagy akár egy autópálya új leágazását.

A korábbiak alapján ismételten hangsúlyozni szükséges, hogy **az összes és az együttes hatások vizsgálatának elmaradása** ebben az esetben **azt eredményezi, hogy a tervezett tevékenység** (illetve az alternatívák) **valamennyi** – így a részek együttes – **hatásának teljeskörű számbavételére és tisztázására valójában nem került sor**. Emiatt egyrészt kérdésessé válhat a hatásterület megfelelő lehatárolása és meghatározása, másrészt alapjaiban kérdőjeleződik meg az érintett nyilvánosság, az ügyfélkör teljeskörű bevonása (ahogy erről lentebb még szó lesz).

3.5. A hatásvizsgálati dokumentáció teljessége és értékelése

A KHV eljárások során gyakran – megfelelően annak, hogy az új tevékenységek esetében alapvetően tervezési szakasról van szó, bár a meglévő létesítmények bővítése sem sokkal egyszerűbb kérdés – még nem állnak rendelkezésre minden esetben a maguk teljességében olyan adatok, információk, amelyek alapján a beruházás valamennyi konkrét környezeti hatása pontosan megítélhető lenne, ennek ellenére – a hatályos szabályozás szerint – a hatásvizsgálati dokumentáció alapján ekkor és ezen eljárás keretében kell teljeskörűen számba venni a projekt, beruházás, tevékenység várható hatásait. Ez független attól, hogy az egyedi, szakterületi engedélyezési eljárásokban – sok esetben – azután végzik el részletesen a kapcsolódó felméréseket, vizsgálatokat, hogy a környezetvédelmi hatóság már megadta a környezetvédelmi engedélyt.

3.5.1. A Khvr. korábban hivatkozott előírásai alapján **az eljáró környezetvédelmi hatóság feladata** a KHV eljárás lefolytatása és a benyújtott **hatásvizsgálati dokumentáció** – amely elsősorban maga a környezeti hatástanulmány – **értékelése**.

A jogszabályi előírások alapján a környezetvédelmi hatóságnak vizsgálnia kell a hatásvizsgálati dokumentáció teljességét is, abból nem hiányozhatnak a jogszabály által előírt lényeges ténybeli részek, szakmai, tartalmi követelmények és elemek.

⁴⁹ A Khvr. 2. §-ának fogalommeghatározásai segítséget nyújtanak az értelmezésben, így például „*összetartozó tevékenység: a 3. számú melléklet szerinti és az 1. vagy 3. számú mellékletbe tartozó tevékenységgel azonos, a környezethasználó által e tevékenységekkel azonos vagy szomszédos ingatlanon, közös beruházási céllal megkezdeni tervezett olyan tevékenység, amely a 3. számú melléklet szerinti tevékenységnek minősül, vagy olyan tevékenység, amely a 3. számú mellékletben meghatározott küszöbérték alá esik, azonban megkezdése esetén az 1. vagy 3. számú mellékletbe tartozó tevékenységgel együtt a 3. számú mellékletben meghatározott küszöbérték teljesül*” [(2) bekezdés e) pont], vagy „*kapcsolódó létesítmény: a tevékenységet elősegítő, kiegészítő, kiszolgáló építmény a telepítés helyén*” [(2) bekezdés d) pont].

⁵⁰ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának korábban hivatkozott állásfoglalása után.

A Kvt. és a Khvr. előírásai alapján a **hatásvizsgálati dokumentáció teljessége és a garanciális eljárási elemek** – így különösen a tényállás és a szakkérdések tisztázása, a társadalmi részvétel biztosítása, a hatások feltárása a társadalmi-gazdasági hatásokra is kiterjedően és az integrált szemlélet – **betartása alapvető követelmény.**

E követelményeknek az nem felel meg, ha a környezetvédelmi hatóság a benyújtott hatásvizsgálati dokumentációt és a benne foglaltakat úgymond „tudomásul veszi”. **Ehelyett arra van szükség, hogy a leírtakat az eljáró szerv – minden kérdésre és megállapításra kiterjedően – jogi és szakmai szempontból, érdemben elemezze, vizsgálja és értékelje,** amit a döntésében is megfelelően indokolnia és rögzítenie kell.⁵¹ Az EUB nem egyszer kiemelte: „*52 A terv vagy projekt által gyakorolt hatások megfelelő vizsgálata azt jelenti, hogy a terv vagy a projekt jóváhagyása előtt az adott területre vonatkozó legjobb tudományos ismeretekre figyelemmel meg kell határozni a terv vagy projekt minden olyan részletét, amely önmagában, illetve más tervvel vagy projekttel együtt kihatással lehet a védett természeti terület megőrzésével kapcsolatos célkitűzésekre. Az illetékes nemzeti hatóságok csak akkor engedélyeznek valamely tevékenységet, ha megbizonyosodtak arról, hogy az nem jár az említett terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontok alapján nem marad semmilyen észszerű kétség a tekintetben, hogy ilyen hatások nem következnek be (...).*”⁵²

A KHV eljárás kapcsán felmerülő akár kisebb-nagyobb jelentőségűnek tűnő pontatlanságok és szabályszerűtlenségek önmagukban is kellő alapot adhatnak egy döntés megalapozottságának megkérdőjelezésére.

3.5.2. Amint tehát említettük is, a környezeti hatások vizsgálata során – a korábbiak szerint – **alapvető követelmény, hogy a tervezett tevékenység nem „szabdalható” részekre** (abba beleértendők a hozzá tartozó, vagy szorosan kapcsolódó – így a fenti nyomvonalas – létesítmények is), **a projekt egységes egészet képez, melynek külön-külön és összeadódó környezeti hatásait egységesen szükséges vizsgálni** és a hatósági döntéshozatal során mérlegelni.

Ezek hiányában **egy környezetvédelmi eljárás nem csak a részlet-szabálytalanságok okán, hanem a projekt környezeti hatásvizsgálatának szétszabdaltsága, az előírt egységes hatásvizsgálat hiányában sem felelhet meg** az Alaptörvény P) cikkéből és az Alkotmánybíróság gyakorlatából következő, a nemzet közös örökségének és ezen keresztül a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét biztosító **alapjogi kereteknek**, hiszen a környezeti hatások teljes beruházásra vonatkozó feltárásának hiányában azok nem érvényesülnek.

Ugyanez vonatkozik az eljárás alapjául szolgáló hatásvizsgálati dokumentáció tartalmára is. Egy nem teljeskörű és nem egységes (vagyis szétszabdalt vagy hiányos) hatásvizsgálati dokumentáció vagy a megalapozó környezeti hatástanulmány problémák forrásává válhat, mert számos érv, indok és szempont a teljes projektre érvényes és érvényesítendő, nem csak az esetileg „szabdalt” létesítmény tekintetében.

Az egyes beruházási elemek, létesítmények külön-külön történő vizsgálata és engedélyezése nyomán az alternatívák vizsgálata (környezeti szempontból a legkedvezőbb és legkisebb negatív hatással járó helyszín kiválasztása) és a hatásterület valós meghatározása is ellehetetlenülhet, miközben **ezek olyan jogszabályban rögzített, kötelező és szükséges hatásvizsgálati elemek és eszközök, amelyek a környezeti elemek védelmét, vagyis az Alaptörvény P) cikkében foglalt nemzet közös örökségébe tartozó értékek megőrzését biztosítják.** Mindezek nélkül a környezeti hatások jelentősége, azok valós kiterjedése és lehetséges következményeinek köre nem körvonalazható.

⁵¹ Ennek kapcsán rögzíteni szükséges, hogy e feladatok elvégzéséhez a hatóságoknak megfelelő eljárási időt és szakértelmet kell biztosítani.

⁵² C-254/19. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, a Friends of the Irish Environment Ltd és az An Bord Pleanála között, a Shannon Lng Ltd részvételével folyamatban lévő eljárásban.

Mindezekre – a Kvt., a Khvr. és az Ákr. előírásaira is – tekintettel **fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi hatóságok nem fogadhatnak el (és be) olyan hatásvizsgálati dokumentációkat (és azok alapján nem engedélyezhetnek olyan környezethasználatot), melyek nem kellően és nem teljeskörűen tárják fel, elemzik az adott projektet, vagyis a tervezett tevékenységet (a kapcsolódó létesítményeket stb.) és az annak nyomán várható környezeti hatásokat (vagy azok hiányát).**

3.6. A nyilvánosság bevonása

A társadalmi nyilvánossággal és bevonásának kérdéseivel korábban már szintén foglalkoztam egy figyelemfelhívásban, amelyben részletesen elemeztem ezen kollektív jog gyakorlásának mibenlétét és jelentőségét, a „személyes megjelenés nélküli” közmeghallgatás alapjogi aggályait stb.⁵³

Ezek szerint az Aarhusi Egyezmény⁵⁴ alapján – amely egyidejűleg nemzetközi, uniós⁵⁵ és hazai szabály is – **az érintett nyilvánosságot a környezeti döntéshozatali folyamat korai fázisában (amikor még az összes választási lehetőség nyitott), ésszerű időkeretben, megfelelően és hatékonyan tájékoztatni kell.**⁵⁶ Ennek keretében **biztosítani kell, hogy a nyilvánosság az összes releváns, a közösségi részvétel idején rendelkezésre álló információba betekinthessen, s ez alapján megjegyzéseiket, információikat, elemzéseiket vagy véleményüket, melyeket a javasolt tevékenységgel kapcsolatosan fontosnak tartanak, előterjesszék és ezeket a hatóságok ezt követően kellő mértékben figyelembe vegyék a döntés meghozatala során.**⁵⁷

E követelmények nem csak a hatósági eljárásokra, hanem a környezetet érintő, arra hatással lévő tervek, programok készítésére – vagyis a tervezéssel kapcsolatos eljárásokra és döntésekre – is vonatkoznak.⁵⁸ E kérdés kapcsán utalni kell még arra, hogy a Kvt. 37. § (2) bekezdése rögzíti: „(a)z állam biztosítja a környezet védelméhez fűződő állampolgári jogok és a más államokkal vagy nemzetközi szervezetekkel kötött környezetvédelmi egyezmények, szerződések érvényesülését.”

A környezetvédelmi, és különösen a környezeti hatások vizsgálatával kapcsolatos eljárásokban (így a hatásvizsgálati eljárásokban) az érintett nyilvánosság bevonása alapvető feltétel, mert részvételük – az Aarhusi Egyezmény és a Kvt. előírásai⁵⁹ szerint is – az

⁵³ A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a környezeti ügyekben való társadalmi részvételről (2023. október 27.) https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/Figyelemfelhivas_Tarsadalmi_reszvetel.pdf

⁵⁴ 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 szóló 2001. évi LXXXI. törvény

⁵⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1367/2006/EK rendelete (2006. szeptember 6.) a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló Aarhusi Egyezmény rendelkezéseinek a közösségi intézményekre és szervekre való alkalmazásáról

Az Európai Parlament és a Tanács 2003/4/EK irányelve (2003. január 28.) a környezeti információkhoz való nyilvános hozzáférésről és a 90/313/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről

⁵⁶ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 2-4. pontjai

⁵⁷ Aarhusi Egyezmény 6. cikk 6-8. pontjai

⁵⁸ Aarhusi Egyezmény 7. cikk

⁵⁹ Például a Kvt. 12. § (2) bekezdése szerint „Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat - mint közérdekű adatokat - megismerni.”

Míg a Kvt. 43. § (6) bekezdés a) pontja alapján „A környezeti vizsgálat kiterjed a környezeti értékelés készítésére, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervektől (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szerv) vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, illetve országhatáron áttérjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása során történő figyelembevételére”.

Továbbá a Kvt. 98. § (1) és (1a) bekezdései szerint „A környezetvédelmi érdekek képviselésére létrehozott (...) a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg”, illetve „Az (1) bekezdés alkalmazásában

Alaptörvény P) cikkében foglaltak biztosításának egyik eszköze. Tartamában ennek fontosságát az adja, hogy akikre a meghozott döntések kihatnak, vagy kihathatnak (a tevékenység hatásait ténylegesen viselik), esetleg abban (például környezetvédelmi szervezetként) érdekeltek is, mindenképpen kapjanak részt az eljárásban.

Ebből eredően **a nyilvánosság nem megfelelő bevonása, az ügyféli kör téves meghatározása az eljárás egészére is kihat** (ahogy sok esetben ki is hat). Egy tartalmában téves, hiányos vagy nem teljes körű hatásvizsgálati dokumentáció, **környezeti hatástanulmány nemcsak a tevékenység hatásainak nem megfelelő „számbavétele” és vizsgálata miatt válhat aggályossá, hanem a hatásterület hibás lehatárolása és megállapítása miatt is**. Ezért az érintett nyilvánosság értesítése (bevonása), az ügyfélkör megállapítása is tévessé vagy hiányossá válhat (miként válik is). Ezek az alapvetően szakmai jellegű hibák, hiányosságok tehát a hatósági eljárás érdemére kiható anyagi és eljárásjogi jogkövetkezsménnyel is járnak (járhatnak), holott könnyen kiküszöbölhetőek lennének.

Már többször hangsúlyoztam, hogy **a fenti követelmények teljesítése** nem csak a részvételi demokráciát erősíti, hanem **sok esetben a döntést hozó jogalkalmazók számára is alapvető fontosságú**. Egyrészt a helyi viszonyokat, a környezeti problémákat, összefüggéseket ismerő lakosság bevonása olyan mérlegelési szempontokkal, körülményekkel, figyelembeveendő érdekekkel szembesítheti a tervezőket és a döntéshozókat, melyek hozzájárulhatnak az adott „környezetvédelmi döntés” megalapozottságához. Másrészt a helyi szempontokra nyitott hozzáállás elejét veheti a (például információhiány miatti) bizalmatlanságnak és konfliktusoknak, továbbá segítheti a majdani döntések társadalmi elfogadottságát, végrehajtását.

3.7. A hatásvizsgálati eljárás szünetelése

Minden hatósági eljárásban – így a KHV és más környezetügyi eljárásokban is – előfordul, hogy a kérelmezők különböző okok miatt az eljárás szünetelését kérik.

Az Ákr. előírása szerint az eljárás szüneteléséhez az ügyfél, több ügyfél esetén az ügyfelek együttes kérelme szükséges.⁶⁰ A törvény előírásai és magyarázata szerint a szünetelés indítványozása ügyféli érdekkörbe tartozik (ti. a kérelmező az „ügy ura”, akinek az érdekeit egy ügyfélbarát törvénynek, illetve eljárásnak figyelembe kell vennie), azonban ennek hatósági „biztosítása” nem automatikus és „parttalan”, hiszen a szünetelés nem abszolút és korlátlan lehetőség (és főképp nem jog). Az Ákr. azt is előírja, hogy *„Hat hónapi szünetelés után a csak kérelemre folytatható eljárás megszűnik”*.⁶¹ Vagyis, **ha a szünetelő eljárásban ilyen kérelmet határidőben nem nyújtanak be, úgy az adott eljárás a törvény előírása alapján megszűnik (ha hivatalból nem folytatható), s azt a későbbiekben sem lehet jogszerűen folytatni**.

Az Ákr. szünetelésre vonatkozó előírásai nem tiltják, hogy a kérelmező azt többször is kérelmezze. Ugyanakkor az Ákr. korábban hivatkozott alapelvei alapján rögzíthető, hogy **ezt sem lehet visszaélésszerűen gyakorolni** (például nem irányulhat a 6 hónapos maximális törvényi határidő kijátszására). Ráadásul *az idő múlása* – álláspontom szerint – *alapjaiban befolyásolja annak alkalmazhatóságát egyes ágazati eljárásokban* (ahol az érintettek megállapítása nem egzakt, így különösen a hatásterülettel érintett KHV eljárásokban).

A KHV és általában a **környezetügyi eljárásokban** ugyanis **atipikus, hogy abban csak egyetlen ügyfél, a kérelmező vegyen részt**. Ezen ügyek általános jellemzője, hogy azok nagyobb területet (hatásterületet)⁶² és – ebből eredően – több ügyfelet érintenek (mégpedig jellemzően ellentétes érdekekkel). Tehát az Ákr. és a Kvt. előírásai alapján az eljárás szüneteléséhez az összes (vagyis minden érintett) ügyfél hozzájárulása szükséges.

környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásnak minősülnek különösen a 66. § (1) bekezdésében és a 66/A. § (1) bekezdésében foglalt eljárások”.

⁶⁰ Ákr. 49. § (1) bekezdés

⁶¹ Ákr. 49. § (2) bekezdés

⁶² Lásd később külön cím alatt.

A Khvr. (és az Ákr.) előírásai⁶³ szerint a benyújtott hatásvizsgálati dokumentáció alapján az eljárások megindulásakor több eljárási cselekményekre is sor kerül, így az ügyfelek és a nyilvánosság bevonására, a dokumentáció (így a környezeti hatástanulmány) közzétételére és véleményezésére stb. Vagyis a szünetelés(ek) miatt elhúzódó eljárásban (többször 6 hónappal) **korábban tett hatósági cselekmények és ügyféli nyilatkozatok** – az „eredményes” vagy „eredménytelen” közmeghallgatás – **jogi relevanciája és joghatályossága kérdésessé válhat** egy akár évekig folyamatban lévő (esetleg „többször újrainduló”) eljárásban.

A hosszabbra nyúló, kvázi „folyamatos” szünetelés időtartama alatt azonban csak a hatósági eljárás áll, az „élet” nem. Ez idő alatt jelentősen megváltozhatnak a jogi relevanciával bíró életviszonyok, vagyis beállhat, felmerülhet más személyek (új ügyfelek) érintettsége (jogutódlás, tulajdonjogváltozás stb.) vagy bármely más olyan változás, amivel – de facto és de jure – már kérdésessé válhat (és válik is) a korábbi eljárási cselekmények hatályossága, az összes érintett „szabályszerű bevonása” stb.

Az idő múlása azonban messze nem csak az ügyféli kör tekintetében, vagyis eljárási szempontból okozhat problémát, hanem a kérelem érdemében is, hiszen az eljáráshoz benyújtott munkarészek – tehát KHV esetén a hatásvizsgálati dokumentáció – aktualitásában is változás állhat be (avulás). Ilyen változás következhet be akár az alapállapotban (módosuló tervek), de az értékeléskori helyzetben (a bővülő információk, a változó környezeti állapot, terhelés vagy más fontos életviszonyok stb.), amelyek az ügy lényegét is érintő változást okozhatnak. Ez pedig már közvetlenül kihathat a környezet-, a természet- és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmére is.

Fel kell hívni a figyelmet arra, hogy **a jogalkotó az idő múlását jelentős tényezőnek minősíti a környezetvédelmi hatások fennállása (változatlanlansága) szempontjából** – ezt tükrözi és rögzíti a Kvt. 81. § e) pontja⁶⁴, a Khvr. 11. § (1) és (3) bekezdései –, így ennek mérlegelése a megalapozó dokumentációk és azok hatósági értékelése kapcsán sem hagyható figyelmen kívül.

Mindezek alapján **egy többször szüneteltetett és újra indult KHV eljárás** – vagy más, hatásterülettel érintett környezetvédelmi ügy – **kapcsán joggal merülhet fel, hogy az idő múlása miatt a Kvt. és a Khvr. előírásai alapján minden érintett bevonása szabályosan megtörtént-e, a szüneteléséhez az Ákr. előírása szerint minden ügyfél hozzájárult-e.** Szintén alapos mérlegelést igényel, hogy az idő múlásából eredően **az eredeti kérelemben vagy dokumentációban foglaltak változatlanok-e**, az esetleges módosulás jelentősnek minősül-e, milyen mértékben hat ki a környezet majdani állapotára, a környezetre gyakorolt hatásokra, továbbá a hatóság döntéséhez **szükséges adatok és információk naprakészen állnak-e rendelkezésre.**

3.8. A hatásterület egyes jogi vonatkozásai

A korábbiak is világossá teszik, hogy a hatásterület lehatárolásának és megállapításának alapvető szakmai és jogi jelentősége van. Egy speciális tevékenység hatásterületi vonatkozásaival egy közelmúltban kiadott jogalkotási javaslatban már részletesebben foglalkoztam.⁶⁵

Hétköznapi értelemben a hatásterület – vagy másképp érintett terület, befolyási övezet, hatások területe stb. – az adott tevékenység, beruházás által közvetlenül vagy közvetve érintett földrajzi térség. Ezt lehet környezeti, gazdasági, társadalmi vagy jogi szempontból vizsgálni és az alkalmazott módszerek attól függenek, hogy milyen típusú hatásokat kívánnak elemezni.

⁶³ Például a Khvr. 3. § (3), 8. § (1), 21. § (1)-(2) bekezdései.

⁶⁴ A Kvt. 81. §-a szerint „A határozatnak tartalmaznia kell: (...) e) a határozat érvényességi idejét.”

⁶⁵ A jövő nemzedékek szószólójának jogalkotást és jogalkalmazást támogató javaslata a polgári lőterek környezetterhelésével összefüggésben (2025. március 28.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/1451_2025_Loter_allasfoglalas.pdf

Az előzőek alapján egy tevékenység, beruházás vagy esemény hatásterületét különböző tényezők alapján, többféle módon lehet megállapítani, így például:

- *Környezeti tényezők alapján:* Levegő-, víz- és talajszennyezés terjedése (vízbázisvédelmi övezetek, légszennyezés modellezése), ökoszisztémákra gyakorolt hatás (élőhelyek pusztulása vagy degradálódása) stb. Ezen tényezők önmagukban is számos eltérő hatásterületi lehatárolást kívánhatnak meg.
- *Gazdasági és társadalmi tényezők alapján:* Munkalehetőségek, ingatlanárak, közlekedési változások, infrastrukturális hatások, a lakosságra vagy közösségekre gyakorolt hatás (turizmusra vagy helyi vállalkozásokra gyakorolt befolyás) stb.
- *Földrajzi távolság alapján:* A hatás középpontjától számított távolság (egy ipari üzem szennyezésének terjedése), sugár irányban meghatározott zónákkal (pontoszerű zajforrás hatásának csökkenése a távolsággal) stb.
- *Matematikai és modellezési módszerek alapján:* Statisztikai, geoinformatikai modellek alkalmazása vagy szimulációs szoftverek (széljárás vagy talajvízmozgás modellezése) stb.
- *Jogi és szabályozási tényezők alapján:* Jogszabályi előírások alapján kijelölt övezetek vagy övezeti besorolások (Natura 2000 területek, zajvédelmi övezetek).

Mindez egyértelművé teszi, hogy **nem beszélhetünk csupán egy jól körülhatárolható hatásterületről, hanem a különféle hatásterületek összességéről.**

A hatásterület meghatározása kulcsfontosságú eszköz a környezet- és természetvédelem, a várostervezés és -rendezés, egyes gazdasági döntések stb. kapcsán, mert az érintettek (döntéshozók és érintettek, azaz a beruházók, a hatóságok, a lakosság és mások) számára segít előre jelezni és kezelni a lehetséges következményeket.

Az eltérő szabályozási szempontok és tényezők ugyanakkor azt is jelentik, hogy az egyes szakági hatásterület fogalmak és meghatározások nem azonosak, eltérnek tartalmukban és ebből következően kiterjedésükben, amire fokozott figyelmet kell fordítani.

3.8.1. A KHV eljárás során a hatásterület meghatározásának alapvető szerepe van a környezeti hatások felmérésében, szorosan kapcsolódik a környezeti károk megelőzéséhez és minimalizálásához, ebből következően a környezetvédelmi engedélyezési eljárásoknak, a környezeti hatások vizsgálatának és a fenntartható fejlesztések támogatásának fontos eszköze.

A Kvt. előírása⁶⁶ szerint a (környezetvédelmi) **hatásterület az a terület vagy térrész, ahol a környezethasználat során jogszabályi mértékű környezetre gyakorolt hatás – környezetterhelés vagy környezet igénybevétel miatti változás⁶⁷ – bekövetkezett vagy bekövetkezhet.** Vagyis környezeti ügyekben a hatásterület olyan földrajzi terület, ahol a környezethasználat (tevékenység, beruházás vagy esemény) kapcsán jogszabályi nagyságú környezeti hatás beáll (vagy beállhat).

A KHV eljárások során egy-egy beruházás kapcsán többféle, különböző hatások által érintett hatásterület meghatározására is sor kerül. A teljes hatásterület a közvetlen és a közvetett hatások területéből áll, ahol az egyes környezeti elemek jellemzői, tulajdonságai, terjedése stb. alapján más lesz a talajt, vizet, levegőt, zajt stb. vizsgáló hatásterület nagysága⁶⁸, a hatásterületi

⁶⁶ Kvt. 4. § 20. pont

⁶⁷ Kvt. 4. § 19. pont

⁶⁸ A Khvr. 7. számú melléklete (a hatásterület meghatározása a környezeti hatástanulmány készítésekor) szerint:

„1. A közvetlen hatások területei: az egyes hatótényezőkhöz hozzárendelhető területek, amelyek lehetnek

a) a földbe, vízbe, levegőbe való egyes anyag- vagy energiakibocsátások terjedési területei az érintett környezeti elemekben, valamint

b) a föld, víz, élővilág, épített környezet közvetlen igénybevételének, a tájban várható változások területei.

2. A közvetett hatások területei: a közvetlen hatások területein bekövetkező környezeti állapotváltozások miatt továbbterjedő hatásfolyamatok terjedési területe azon környezeti elemek és rendszerek szerint, amelyeket valamely hatásfolyamat érint.”

térképen így többféle kiterjedésű alakzat fog szerepleni, s ezekből áll össze a tevékenység teljes hatásterülete.

A hatásterület lehatárolásának és meghatározásának szabályait a Khvr. (már hivatkozott 7. számú melléklete) tartalmazza, de ilyen követelményeket más jogszabályok is meghatároznak.⁶⁹ Ennek kapcsán kiemelendő, hogy a hatásterület meghatározásakor figyelembeveendő környezeti hatások nem tetszőlegesek, hanem azoknak jogszabály által meghatározott típusúnak és mértékűnek kell lenniük. A hatásterületet az irányadó határértékekre⁷⁰ figyelemmel, szakmai vizsgálatok, elemzések és számítások alapján – különböző módszerekkel és szempontok figyelembevételével – határozzák meg.

Az előzőkre figyelemmel a hatásterület meghatározása komplex, összetett folyamat, amelyhez fizikai mérések, modellezések és jogi (szakmai) előírások együttes alkalmazása szükséges, ezek lehatárolását és megállapítását – ahogy a környezeti hatástanulmány elkészítését is – mérnök kamarai környezetvédelmi szakértőknek⁷¹ kell elvégezniük.⁷²

Miután a hatásterület lehatárolása és meghatározása szakértői feladat, ezért itt csak annak folyamatát vázolom:

- *Hatások azonosítása:* A tervezett tevékenység, beruházás kapcsán vizsgálni kell minden olyan tényezőt, amely hatással lehet a környezetre. Így például a levegőminőséget (kibocsátott szennyezőanyagok, por, szaghatások terjedése), a vízminőséget és vízrendszereket (felszíni és felszín alatti vizek szennyezése, vízhasználat), a talajt és a földtani környezetet (talajszennyezés, talajvízmozgás, talajerózió), a zajt és rezgést (közlekedési, ipari zajterhelés stb.), az élővilágot és ökoszisztémákat (fajokra gyakorolt hatás, élőhelyek pusztulása), a hulladékgazdálkodást (hulladékkezelés, veszélyes hulladékok), a táj- és településképet (tájképi hatások, vizuális hatások) stb.
- *A hatások terjedésének modellezése:* A hatásterület kijelöléséhez különböző modellezési módszereket alkalmaznak, például: a levegőszennyezés terjedésének modellezése (meteorológiai adatokkal, szélirány figyelembevételével), zajterhelési térképek készítése (útépítések, ipari létesítmények zajkibocsátása), vízmozgás modellezése (felszíni és felszín alatti vizek áramlása, szennyezés terjedése), ökológiai modellek (egy adott élőhely vagy faj sérülékenysége vizsgálatára).
- *Egyéb szempontok elemzése és figyelembevétele:*
 - *Jogszabályi előírások:* Csupán példaként: a védett természeti területek és a Natura 2000 területek esetén szigorúbb előírások vonatkoznak a hatásterület kijelölésére. A helyi önkormányzati (építési, levegő- és zajvédelmi stb.) előírások szintén befolyásolják a hatásterület kiterjedését.
 - *Társadalmi és gazdasági hatások:* Alapvetően a környezeti tényezők hatásai számítanak, azonban fontos lehet a tevékenység helyi közösségekre és gazdasági szereplőkre

⁶⁹ Például a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet.

⁷⁰ A Kvt. 4. §-a alapján különböző határértékeket különböztetünk meg:

„24. igénybevételi határérték: a környezet vagy valamely eleme jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű igénybevétele, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő;

25. kibocsátási határérték: a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást idézhet elő;

26. szennyezettségi határérték: a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott – mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő;”

⁷¹ Lásd a Kvt., a Khvr. és a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet előírásait.

⁷² Megjegyzendő, hogy ennek előírása hiányzik a hatásvizsgálati dokumentációt (a hatástanulmányt) elbíráló környezetvédelmi hatósági köztisztviselők vonatkozásában, miközben ilyen szakmai követelmény létezik más hatósági eljárások kapcsán (például a földmérési munkarészek ingatlanügyi hatósági vizsgálatánál).

gyakorolt hatásainak figyelembevétele is, így az „érzékeny területek” (iskolák, kórházak) érintettsége, a mezőgazdasági és földhasználati változások stb.

- *A tevékenység hatásterületének lehatárolása és megállapítása:* Az egyes szakterületi modellek által kapott területeket végül egyetlen hatásterületté kell összeállítani.

3.8.2. A hatásterület meghatározásának jogi jelentőségét az adja, hogy a Kvt. előírásai szerint ez – többek között – „hatással van” az önkormányzati feladatokra és bevételekre⁷³, ugyancsak a környezetvédelmi hatósági döntések fontos és kötelező tartalmi eleme⁷⁴, továbbá ehhez kapcsolódnak bizonyos ügyféli jogosultságok, nem különben környezetveszélyeztetés vagy -károsítás esetén érintettsége hatósági intézkedést generálhat.

Ebből következően **a környezeti hatások vizsgálatára irányuló – így a KHV – eljárások során megállapított hatásterülethez a jogalkotó olyan jogokat és joghatásokat kapcsolt, amelyek nyilvánvaló hatással lehetnek (vannak) az alapvető jogok és a jelen (jövő) nemzedékek érdekeinek érvényesülésére.**

Az előzőkre figyelemmel a fenti lehetőségek közül részletesebben a hatósági ügyek⁷⁵ egyik alapvető jogkérdésével, az ügyféli körrel és annak hatásterületi kérdéseivel célszerű foglalkozni.

Az Ákr. az ügyfél fogalmát úgy rögzíti, hogy „*ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti, akire (amelyre) nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz, vagy akit (amelyet) hatósági ellenőrzés alá vontak.*”⁷⁶ E mellett az Ákr. lehetővé teszi, hogy törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapítsa azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek.

Az Ákr. utóbbi előírásai alapján a Kvt. szerint **a törvény erejénél fogva ügyfél**, egyrészt a környezetveszélyeztetés és -károsítás hatásterületén levő ingatlan tulajdonosa, jogszerű használója⁷⁷, másrészt a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban működési területükön a környezetvédelmi érdekeket képviselő egyesületek.⁷⁸

Az előzőkön túl a Kvt. előírásai⁷⁹ a hatásterület kapcsán nem az ügyfél, hanem az érintett fogalmát használják. Eszerint „*érintett: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik*”, illetve „*érintett önkormányzat: az a települési önkormányzat, amely az adott környezethasználat hatásterületén illetékességgel rendelkezik*”.

A fentieket a Khvr. tovább cizellálja⁸⁰ és – a hatásterület fogalma mellett – kijelenti, hogy az „*érintett nyilvánosság: az a természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, amelyre az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntés kihat, vagy*

⁷³ A Kvt. 4. § 23. pontja szerint „*helyi környezetvédelmi ügy: minden olyan környezetvédelmi ügy, amelyben a környezet használata és a hatásterület nem terjed túl az érintett települési önkormányzat területén*”. Az 58. § (6) bekezdése alapján „*A környezet igénybevételeivel, terhelésével, szennyezésével érintett települési önkormányzat kezdeményezheti a (2) bekezdés a), b) és c) pontja szerinti bevétellel rendelkezni jogosult települési önkormányzatnál a bevétel arányos megosztását a hatásterületen lévő települési önkormányzatok között. (...)*”

⁷⁴ A Kvt. 81. § (1) b) pontja szerint „*A határozatnak tartalmaznia kell (...) a tevékenység folytatásának helyét és hatásterületének behatárolását (...)*”

⁷⁵ Az Ákr. 7. § (2) bekezdése szerint közigazgatási hatósági ügy „*az, amelynek intézése során a hatóság döntésével az ügyfél jogát vagy kötelezettségét megállapítja, jogvitáját eldönti, jogsértését megállapítja, tény, állapot, adatot igazol (...) vagy nyilvántartást vezet, illetve az ezeket érintő döntését érvényesíti.*”

⁷⁶ Ákr. 10. § (1) bekezdése

⁷⁷ A Kvt. 90. § (2) bekezdése szerint „*Környezetveszélyeztetés, valamint környezetkárosítás esetén a környezetveszélyeztetés, illetve a környezetkárosítás hatásterületén levő ingatlan tulajdonosa, jogszerű használója és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, ügyfélnek minősül.*”

⁷⁸ A Kvt. 98. § (1) bekezdés szerint „*A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.*”

⁷⁹ Kvt. 4. § 21-22. pontjai

⁸⁰ Khvr. 2. § (1) bekezdés a) pont

kihathat, vagy amely az e rendelet szerinti eljárásban hozott döntésben egyébként érdekelt, ideértve a Kvt. 98. § (1) bekezdésében foglalt környezetvédelmi szervezetet is".

Tehát a jogalkotó környezetvédelmi ügyekben az ügyféli és érintetti jogosultságot alapvetően a hatásterülethez köti. Ebből következően, amennyiben egy beruházás környezeti hatásait nem vagy nem megfelelően értékelik (például a KHV eljárásban a „szalámizást”, az összekapcsolódó vagy nyomvonalas létesítmények stb. összeadódó, azaz kumulatív hatásait nem veszik figyelembe, vagy a zajvédelmi mellett nem foglalkoznak a rezgésvédelmi hatásterület meghatározásával stb.) és emiatt **a hatásterületet rosszul határozzák meg, úgy ennek a látszólag szakmai hibának súlyos jogi következményei lesznek.**

Ugyanis az Ákr. 123. § (1) bekezdés g) pontja úgy rendelkezik, hogy „(...) a döntést meg kell semmisíteni, illetve vissza kell vonni, és szükség esetén új eljárást kell lefolytatni, ha (...) az eljárásba további ügyfél bevonásának lett volna helye”. Márpedig egyértelműen további ügyfelek bevonásának lenne helye, **ha a hatásterület lehatárolása és meghatározása** – szakmai vagy egyéb okból – **hibásan történik meg.** Ez ugyanis **jogilag azt jelenti, hogy a tevékenység, beruházás stb. által érintett tényleges hatásterület összes érintettje nem gyakorolhatta jogos érdekeit, alapvető jogait.**

Az előzők természetesen nem zárják ki annak a lehetőségét, hogy a hatóságok az Ákr. általános szabályai⁸¹ szerint vizsgáljanak és egyéb/további ügyfelek ügyféli jogosultságát állapítsák meg.

Mindezek alapján arra szükséges felhívni a figyelmet, hogy a környezetvédelmi hatósági ügyekben – így a KHV eljárásokban is – **a hatásterület szakmai meghatározásának és kijelölésének közvetlen alapjogi jelentősége van,** mert ezen alapul az eljárásban résztvevő ügyfelek körének meghatározása.

Összegzés

A KHV kulcsfontosságú eszköz a modern környezetpolitika és gazdasági tervezés számára – amint ezt a fentiekben is kifejtettük –, mert nem minősíthető csupán egy kötelező hatósági engedélyezési eljárásnak, hanem sokkal inkább **olyan stratégiai döntéstámogató rendszer, amely segíti a környezeti kockázatok felmérését és csökkentését,** egyben hozzájárul a fenntartható fejlődéshez.

A közigazgatási eljárások – így kiváltképpen a KHV eljárások – jogszerű lebonyolítása a jogállam és az alapvető jogok érvényesülése kapcsán is meghatározó. Amennyiben a környezetvédelmi hatóságok eljárása nem megalapozott – vagyis a figyelemfelhívásban érintett kérdéseket, a környezeti hatásokat, a hatásterületet vagy az érintettek körét stb. szakmailag vagy jogilag nem, vagy nem megfelelően tisztázzák –, úgy az közvetlenül kihat(hat) a döntésének jogszerűségére, egyben az Alaptörvény P) cikke szerinti államcél megvalósítására, a jelen (és a jövő) generációk alapvető jogainak fizikai-térbeli érvényesíthetőségére, végső soron a nemzet közös örökségének védelmére.

Szószólóként a figyelemmel kísért ügyek alapján hangsúlyoznom kell, hogy a környezethasználatból járó tevékenységek esetleges negatív környezeti hatásai és az ezekből származó konfliktusok elsősorban a megalapozott KHV eljárásokkal és döntésekkel előzhetőek meg, azok utólagos rendezése később csak jelentősebb erőfeszítéssel vagy egyáltalán nem biztosítható. Ha pedig a kialakult környezeti konfliktus kapcsán a társadalmi nyilvánosság vagy a helyi (szervezett) közösségek⁸² is fellépnek, jogukat gyakorolva, úgy az utólagos hatósági

⁸¹ Ákr. 10. § (1) bekezdés

⁸² Lásd a korábban már hivatkozott, a polgári lőterek környezetterhelésével kapcsolatos szószóli jogalkotási javaslatot.

eljárások⁸³ nem mentesíthetnek attól, hogy a környezethasználóknak további (korábbiaknál magasabb) ráfordításai és kiadásai ne keletkezzenek, mert **az állampolgárok és az érintett közösségek idővel – alapvető jogaik érvényesítése révén** előbb vagy utóbb mindenképpen – **ki fogják kényszeríteni a KHV során esetleg nem érvényesített, vagy mellőzött környezeti hatások figyelembevételét és kiküszöbölését** (ahogy a környezetveszélyeztetés vagy -károsítás felszámolását is).

Mindezek alapján felhívom a figyelmet arra, hogy a megfelelően és jogszerűen lefolytatott KHV eljárások hosszú távon a környezeti és társadalmi konfliktusokat képesek mérsékelni, javítják az életminőséget és elősegítik a fenntartható fejlődést. Ennek következtében **a környezetvédelmi hatóságok által jogszerűen lefolytatott KHV eljárásoknak és a jogi, szakmai szempontból megalapozott hatósági döntéseknek kiemelkedő szerepük van a környezet védelmében, valamint a jelen és jövő nemzedékek érdekeinek, az előbbieket alapvető jogainak érvényesítésében.**

Budapest, 2025. szeptember 09.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója



⁸³ Lásd e vonatkozásban a jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívását a nagy létszámú állattartással kapcsolatos bűzhatásokról (2025. május 16.)
https://www.ajbh.hu/documents/10180/0/1870_2025_ff_nagyipari_allattartas_kiadásra.pdf