



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-813/2012. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-842/2012., AJB-855/2012., AJB-1099/2012.)

Előadó: dr. Kéri Szilvia
Érintett szervek: Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, Vidékfejlesztési Minisztérium

2013.

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-813/2012. számú ügyben
(kapcsolódó ügyek: AJB-842/2012., AJB-855/2012., AJB-1099/2012.)**

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz az elmúlt években több panasz érkezett kármentesítési eljárásokkal összefüggésben, illetve a sajtóban is időről időre megjelennek hírek különböző eljárásokkal kapcsolatban.¹ A beadványokban rendelkezésre álló dokumentumok áttekintését követően megállapítottam, hogy *mind a négy ügy esetében a kármentesítési eljárások elhúzódtak, esetleg több évtizeden keresztül sem került sor a műszaki beavatkozás elvégzésére, vagyis a földtani közegben és a felszín alatti vízben meglévő szennyezés felszámolására.*

A kármentesítési eljárások vizsgálata kiemelt figyelmet érdemel, hiszen azok az állami tulajdonban álló felszín alatti víz, és a vízbázisok védelméhez szorosan kapcsolódnak, és így az állampolgárok nagyobb csoportját érinthetik közvetetten. *Az elvégzetlen tényfeltárás, vagy a műszaki beavatkozás hiánya azért is jelent fokozottabb veszélyhelyzetet, mivel ezek a folyamatok az emberi szem elől rejtve zajlanak le, a földfelszín alatt.* A kevésbé nyilvánvaló szennyezettséggel kapcsolatban a felelősök vagy a szennyezettség felszámolására kötelezettek könnyebben tudnak - a rendszerint nagyobb költségvetési beruházással járó - kármentesítési eljárásoktól szabadulni, a kötelezettség teljesítését késleltetni. Míg például a kolontári vörösiszap katasztrófa esetében a társadalom és a közvélemény figyelme egyaránt arra irányul, hogyan következhetett be egy ilyen jellegű ipari baleset, illetve azt követően milyen intézkedésekre és felelősségre vonásra kerül sor, *addig egy, a felszín alatt lezajló szennyezési folyamat nem kap olyan erős figyelmet, így a kármentesítési eljárások végrehajtási kényszere is kisebb lehet.*²

A négy kármentesítési eljárás kapcsán (az Óbudai Gázgyárral, a Budapest, Ékes utca 11/B. számú ingatlannal, Balassagyarmat város területén tevékenykedett Kőporc Vállalat „F.a.”, és a péri illegális hulladéklerakón bekövetkezett talaj- és talajvíz szennyezéssel összefüggésben) felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jobbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az egészséges környezethez és az egészséghez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja, ezért - részben az állampolgári beadványok alapján, részben hivatalból elrendelt átfogó – vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása volt, hogy *mennyire jellemző jelenség a gyakorlatban a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódása, és ebben milyen tényezők illetve*

¹http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/veszelyben_az_ivoviz_huzavona_budapest_szegeyenfoltja_korul.518739.htm
¹ <http://energiaoldal.hu/otmilliard-forintert-takarit-az-allam-a-peremartoni-vegypari-vallalat-utan/>
¹ <http://www.greenfo.hu/hirek/2013/01/20/szunetel-a-szekszardi-karmentesites>

² Az „Országos Környezeti Kármentesítési Program Tájékoztató 2002.,” című dokumentum megfogalmazása szerint: „A Program végrehajtása megkezdődött és különösebb hírverés nélkül folyik. A közvélemény nem sokat tud sem a Program keretében megoldandó feladatokról, azok természetéről, sem pedig arról, hogy hogyan történik azok megoldása. (...) Nem valószínű azonban, hogy mindenki tudja, milyenek és mekkorák azok a károk, amelyek felszámolására kormányzinten kellett programot kidolgozni; milyen nehézségeket okozhatnak azok az ország és az egyes ember mindennapi életében, meg lehet-e oldani minden ide tartozó problémát és hogyan, és mindez milyen helyen van a magyar politika és gazdaság által megoldandó feladatok sorában.”
<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/kiadvanyok/okkptajekoztato2002/index.htm>

okok játszanak közre. A vizsgálat célja volt továbbá áttekinteni, hogy a fenti problémakörrel összefüggésben mit mutat a hozzánk beérkezett négy kármentesítési eljárás, valamint feltárni, hogy a konfliktusok jogalkotási, jogalkalmazási, illetve a jogértelmezés zavaraira, esetleg az érdek-motivációk hiányára vezethetők-e vissza.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pont alapján megkerestem a konkrét panaszokkal érintett Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Budapesti Felügyelőség), és az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Győri Felügyelőség), valamint az Ajbt. 26. § (2) alapján a szakterületért felelős Vidékfejlesztési Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium).

Az érintett alapvető jogok és értékek

- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Az alkalmazott uniós normák, jogszabályok

- az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a víz politika területén (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- az államigazgatási eljárás általános szabályairól szóló 1957. évi IV. törvény (továbbiakban: 1957. évi IV. törvény)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény)
- a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)

- a Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2009. évi CXXIX. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2010. évi XCVIII. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény,
- a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról szóló 2012. évi CLV. törvény.
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény,
- Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény,
- a felszámolási eljárás és a végelszámolás környezet- és természetvédelmi követelményeiről szóló 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet (továbbiakban: 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet)
- a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet)
- felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet)
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban: 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet)
- a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (a továbbiakban: 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet)
- az állami felelősségi körbe tartozó, hátrahagyott környezetkárosodások kármentesítéséről szóló 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat (a továbbiakban: 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat)
- a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat (továbbiakban: NKP)
- a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat (továbbiakban: 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: VGT)
- a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek, továbbá vagyonkezelésébe tartozó gazdasági társaságok által lefolytatott közbeszerzési eljárások előkészítésének egyes kérdéseiről szóló 6/2011. (V. 6.) VM utasítás (továbbiakban: 6/2011. (V. 6.) VM utasítás)
- a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó központi költségvetési szervek, továbbá a vagyonkezelésébe vagy a tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó gazdasági társaságok által lefolytatott közbeszerzési eljárások előkészítésének egyes kérdéseiről szóló 10/2012. (V. 31.) VM utasítás (továbbiakban: 10/2012. (V. 31.) VM utasítás)
- a XII. Vidékfejlesztési Minisztérium költségvetési fejezethez tartozó fejezeti kezelésű előirányzatokkal kapcsolatos gazdálkodás belső normáiról szóló 22/2012. (X. 27.) VM utasítás (továbbiakban: 22/2012. (X. 27.) VM utasítás)
- „a honvédelmi-környezetvédelmi stratégia” kiadásáról szóló 122/2011. (XI. 25.) HM utasítás

A megállapított tényállás

A panaszügyekben rendelkezésre álló dokumentumok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatások alapján az alábbi tényállások állapíthatók meg az egyes ügyekben a kármentesítési eljárások³ lefolytatása kapcsán. A kármentesítési eljárások alakulásának részletes ismertetése azért fontos, mivel az adott ügyekből látható, hogy önmagában az eljárás is hosszabb időt vesz igénybe, illetve kiderül, hogy melyik ügyben hol akadt el az eljárás és milyen okból.

1. Budapest, az óbudai gázgyár esete

A panaszos azt sérelmezte, hogy az óbudai gázgyár területén, a 2009-ben végzett gáziszap kitermelés közben mérgező gázok jutottak a levegőbe, ami maradandó egészségkárosodást okozhat a környéken élők szervezetében. Az akkori közegészségügyi hatósághoz fordult bejelentéssel, de a hatóság intézkedésével nem értett egyet, ezért a biztos fellépését kérte. A beérkezett iratok alapján jutott a tudomásomra, hogy a terület kármentesítési eljárása összességében 1996 óta húzódik, valamint, hogy a területen a szennyezés egyik környezeti elemről tovább terjedt a másik környezeti elemre, és így bizonyos időszakokban a szennyező anyagok a Dunába szivárognak. A kármentesítési eljárás elhúzódása miatt egy országgyűlési képviselő is hivatalomhoz fordult.

Az 1996-2002-ig terjedő időszak

A Budapesti Felügyelőség jogelődje *1996-ban kötelezte a Fővárosi Gázműveket (a továbbiakban Gázművek) - mint a terület ingatlanhasználóját - és a Fővárosi Önkormányzatot - mint ingatlan tulajdonost - a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére.*⁴ Erre azért volt szükség, hogy a Gázművek által az ingatlanon folytatott korábbi tevékenységnek – a tevékenység felhagyását követően – a környezetre gyakorolt hatása megismerhető legyen, illetve a határozat indokolása szerint a talaj és a talajvíz szennyezett. A Gázművek által *1997-ben* benyújtott, a terület felülvizsgálatára vonatkozó intézkedési tervet a Budapesti Felügyelőség *a határozatával elfogadta, egyúttal kötelezte*⁵ *a Fővárosi Önkormányzatot és a Gázműveket, hogy az intézkedési terv szerint végezzék el a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatot. 2000-ben* a Budapesti Felügyelőség elfogadta a részleges környezetvédelmi felülvizsgálatról benyújtott jelentést, és egyúttal *kötelezte a Gázműveket intézkedési terv és kármentesítési terv készítésére.*

A következő év 2002, amelyben határozat meghozatalára került sor. A *KF 413/2002. sz. határozattal* a Budapesti Felügyelőség okafogyottságra hivatkozással megszüntette a folyamatban lévő környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást. Egyúttal elfogadta a „Kockázatelemzés Intézkedési és Kármentesítési Terv...” című dokumentumot, mint a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet szerinti részletes tényfeltárási dokumentációt (a kockázatelemzési számítások során ipari területhasználattal számoltak). *Kötelezték továbbá a Gázműveket a kármentesítési műszaki beavatkozási terv elkészítésére, amelynek benyújtási határideje a tárgyi*

³ 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet „21. § (4) A kármentesítés szakaszai: a) tényfeltárás, amely felderítő és részletes vizsgálatból állhat; b) beavatkozás; c) az a) és b) pontokban meghatározott szakaszokban, illetve azokat követően folytatott monitoring.”

⁴ KF 16.959/1996. sz. kötelező határozat, kelt 1996. 10. 21., eljáró hatóság a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség

⁵ KF 31465/97. sz. kötelező határozat, kelt 1997. 11. 03., eljáró hatóság a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség

⁶ Kelt 2002. 11. 29.

határozat kézhezvételétől számított 90 nap volt, vagyis 2003. év elején kellett volna benyújtani. Megjegyzendő, hogy az itt előírt kötelezettséget a Gázművek 2009. március 2-án teljesítette.

A 2002-2008-ig terjedő időszak

A KF 413/2002. sz. határozattól egészen a 2006-os évig nem áll rendelkezésemre dokumentum arról, hogy milyen további lépések születtek a kármentesítési eljárásban, feltehetően nem történt hatósági előrelépés az ügyben négy éven keresztül.⁷

A Budapesti Felügyelőség 2006. június 14-én helyszíni ellenőrzést végzett⁸, majd 2006-ban határozatban⁹ kötelezte a Gázműveket a tényfeltárási záródokumentáció és a műszaki beavatkozási terv aktualizálására. A határozat tartalmazta, hogy annak meghozatalára az időközben eltelt időre, a szennyezés esetleges terjedésére, és a jogszabályváltozásokra tekintettel volt szükség. Indokolása szerint nincs elfogadott (D) kármentesítési célállapot határérték¹⁰, mivel a Fővárosi Önkormányzatnak az utóhasznosításra nincs terve. Előírta továbbá, hogy az aktualizálás során a jelenlegi és a várható területhasználatot is figyelembe kell venni. A határozat felhívta továbbá a figyelmet arra, hogy önkéntes teljesítés hiányában a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti vízvédelmi bírság, illetve eljárási bírság kivetésére kerül sor.

A Gázművek jogorvoslati kérelemmel élt a határozat ellen, amelyben kifejtette, hogy mivel eddig még nem készítette el a műszaki beavatkozási tervet – amelynek benyújtására még 2002-ben kötelezték -, annak aktualizálására sem kötelezhető. Téves továbbá a határozat azon indokolása, amely szerint nincs elfogadott (D) kármentesítési célállapot határérték, hiszen a KF 413/2002. sz. határozat azt megállapította. A fellebbezés folyamánként a Budapesti Felügyelőség visszavonta¹¹ a határozatát.

A 2006-ban visszavont határozattal együtt összességében 2002 és 2008 között, vagyis hat éven keresztül nem került sor sem önkéntes teljesítésre a kötelezett részéről, sem hatósági végrehajtás elrendelésére, vagy bírság kiszabására. A Budapesti Felügyelőség tájékoztatásában nem tért ki arra, hogy miért nem történt előrelépés az eljárásban hat éven keresztül.

A 2008-tól napjainkig terjedő időszak

A Budapesti Felügyelőség 2008. április 23-án és 24-én hatósági vízmintavétellel egybekötött helyszíni ellenőrzést végzett a területen¹². Ezt követően hivatalból kármentesítési eljárást indított, amelyről 2008. 06. 25-én kelt levélben értesítette a Gázműveket. Az eljárás megindításának oka, hogy az ellenőrzés következményeként megállapították, hogy a szennyezés koncentrációja nem csökkent, a KF 413/2002. sz. kötelező határozat pedig a kockázatelemzés

⁷ 2006-ban az ágazat szervezeti átalakításon esett át, ekkor jöttek létre a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, amelyek a hatósági feladatokat látták el, és a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, amelyek az igazgatási tevékenységet végezték a továbbiakban.

⁸ A jegyzőkönyvben rögzítettek szerint az ingatlan tulajdonos képviselője nyilatkozott a tervezett területhasználatokról, amely nem felel meg a 2001-ben benyújtott dokumentációban figyelembe vett területhasználatoknak, mivel akkor a kockázat elemzés számításakor ipari területhasználatokkal számoltak.

⁹ 42233-1/2006. sz. határozat, kelt 2006. 07. 28.

¹⁰ 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 3. § 4. pont: „(D) kármentesítési célállapot határérték: hatósági határozatban előírt koncentráció, amit a kármentesítés eredményeként kell elérni az emberi egészség és az ökoszisztéma, illetve a környezeti elemek károsodásának megelőzése érdekében; meghatározása a kármentesítési eljárás keretében végzett komplex értékelésen, a szennyező anyagnak a környezeti elemek közötti megoszlására, viselkedésére, terjedésére vonatkozó méréseken, modellszámításokon, kármentesítési mennyiségi kockázatelemzésen alapul a területhasználat figyelembevételével;”

¹¹ 42233-3/2006. sz. határozat.

¹² Az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyv száma 29002/2008.

során ipari területhasználattal számolt, és annak megfelelően állapította meg a (D) kármentesítési célállapot határértéket. Ez azonban a továbbiakban nem helytálló, tekintettel az utóhasznosításra készült tervek, tanulmányok alapján, amelyek zöldfelületi övezeti besorolást tartalmaznak.

A Budapesti Felügyelőség 2008. 10. 03-án és 2008. 12. 10-én újabb hatósági vízmintavétellel egybekötött helyszíni ellenőrzést¹³ tartott. *Majd a 29002-9/2008. számú határozattal a Felügyelőség visszavonta a KF 413/2002. sz. kötelező határozatot, és kötelezte a Gázműveket a tényfeltérési záródokumentáció aktualizálására és a műszaki beavatkozási terv benyújtására határidő tűzésével.* A határozat indokolása szerint a visszavonásra az anyagi jogszabályok változása miatt volt szükség, továbbá, a jelenlegi és jövőbeli területhasználat (zöldfelületi besorolás) figyelembe vételével kell meghatározni a (D) kármentesítési célállapot határértéket, és az alapján kell elkészíteni a műszaki beavatkozási tervet. A határozat meghozatala azért is vált sürgőssé, mivel a 2008. 10. 03-án lefolytatott helyszíni ellenőrzés során tapasztaltak szerint *a Duna folyamba folyik a szennyeződés, vagyis a szennyeződés egyik környezeti elemről a másokra kiterjedt.*¹⁴

A Gázművek a 29002-9/2008. számú határozat ellen jogorvoslati kérelmet nyújtott be. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) a másodfokú eljárásban¹⁵ a határozatnak a KF 413/2002. sz. kötelező határozat visszavonására vonatkozó részét megsemmisítette, kijavított egy elírást, egyebekben pedig helybenhagyta a határozatot. A másodfokú döntés ellen a Gázművek keresetet nyújtott be, majd a bíróság ítéletében¹⁶ a felperes keresetét elutasította. Ez ellen a Kúriánál a felperes rendkívüli felülvizsgálattal élt. A Kúria a Fővárosi Bíróság ítéletét hatályában fenntartotta.

A fenti másodfokú eljárás lefolytatása közben *nyújtotta be a Gázművek a műszaki beavatkozási tervet 2009. 03. 2-án - tehát hét évvel később az első erre való kötelezést követően -, a KF 413/2002. sz. kötelező határozat rendelkezései szerint elkészítve.* A Budapesti Felügyelőség két alkalommal írta elő a dokumentáció kiegészítését. Végül a *15061-43/2009. számú határozatával*¹⁷ *nem fogadta el a kiegészített műszaki beavatkozási tervet, ugyanakkor határidő tűzésével kötelezte a Gázműveket – a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21. § (7) bekezdése alapján – a beavatkozás I. szakaszának megkezdésére, vagyis a talaj kitermelésére, tekintettel arra, hogy a szennyezés tovább terjedt. Kötelezte továbbá a kármentesítési monitoring terv készítésére és a tényfeltérési záródokumentáció aktualizálására is*¹⁸. A teljesítési határidő 2010. március 30. volt. Megemlítendő, hogy a népegészségügyi szakigazgatási szerv jogelődjének szakhatósági állásfoglalása szerint a 2001-ben meghatározott (D) kármentesítési célállapot határérték nem fogadható el.

A 15061-43/2009. számú határozatban foglaltak nem teljesítése miatt a Budapesti Felügyelőség eljárási bírsággal sújtotta a Gázműveket, amely ellen a cég fellebbezéssel élt, de a Főfelügyelőség helybenhagyta a végzést.

A Gázművek 2010. március 31-én benyújtotta az aktualizált tényfeltérési

¹³ Az ellenőrzésről felvett jegyzőkönyvek száma szintén 29002/2008.

¹⁴ 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 21 § (6) bekezdés: „A kármentesítés során biztosítani kell, hogy a szennyeződés (B) szennyezettségi határértéket meghaladóan ne tevődjön át más környezeti elemre, a felszín alatti víz, a földtani közeg nem szennyezett részeire, illetve, hogy az a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon, és ne okozzon környezeti veszélyeztetést, szennyezést, környezetkárosodást.”

¹⁵ 14/2020/5/2009. sz. határozat, kelt 2009. 04. 23.

¹⁶ 23.K.32.614/2009/22. sz. ítélet

¹⁷ Kelt 2009. 11. 26-án.

¹⁸ Tekintettel arra, hogy a másodfokú határozat megsemmisítette a 29002-9/2008. számú határozat azon rendelkezését, amely visszavonta a KF 413/2002. sz. kötelező határozatot.

záródokumentációt és a műszaki beavatkozási tervet. A beavatkozás végrehajtása érdekében pedig a mérnöki feladatok ellátására a Gázművek közbeszerzési eljárást indított¹⁹, amely azonban nem zárult sikerrel, ugyanis a Közbeszerzési Döntőbizottság a kármentesítési beavatkozásra indított eljárást megsemmisítette²⁰, tekintettel arra, hogy a Gázművek nem rendelkeznek a hatóság által jóváhagyott műszaki beavatkozási tervvel.

A Budapesti Felügyelőség a Gázművek által benyújtott záródokumentációt és tervet a hiánypótlásokat követően végül nem fogadta el a 26262-23/2010. sz. *határozatában*²¹, tekintettel arra, hogy a népegészségügyi szakigazgatási szerv jogelődje a szakhatósági állásfoglalásában az expozíciós időt nem értékelte megfelelőnek. A Budapesti Felügyelőség ezért határidő tűzésével (2011. 03. 31.) a *tényfeltárás folytatására, és ismételten a beavatkozási terv és kármentesítési monitoring terv benyújtására kötelezte a Gázműveket.*

A Gázművek a 26262-23/2010. sz. határozattal szemben jogorvoslati kérelemmel élt. A Főfelügyelőség a határidő tekintetében megváltoztatta a határozatot (2011. 08. 31.), egyebekben pedig helybenhagyta azt²². A másodfokú döntéssel szemben a Gázművek bírósági felülvizsgálati eljárást indított, amely eljárás 2012 decemberében még folyamatban volt.

A Gázművek 2012. április 5-én benyújtotta a Budapesti Felügyelőségre a tényfeltárás aktualizálása és műszaki beavatkozási terv I. ütem dokumentációját, amelynek az elbírálása 2012. december hónapban még folyamatban volt. A Felügyelőség összesen háromszor hívta fel a Gázműveket a dokumentáció kiegészítésére, így az 2012. október 30-án nyújtotta be az utolsó kiegészítést. A kerületi népegészségügyi intézet 2012 decemberéig még nem adta meg szakhatósági állásfoglalását.

Összességében az alábbiak állapíthatóak meg:

- A kármentesítési eljárás 2000-ben kezdődött, amikor kármentesítési terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség a Gázműveket.
- A Gázművek a műszaki beavatkozási tervet 2009. 03. 2-án – tehát hét évvel az első erre való kötelezést követően – nyújtotta be.
- A kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakasza 2012. december hónapig még nem kezdődött meg, annak ellenére, hogy a szennyeződés egy másik környezeti elemet, vagyis a Dunát veszélyezteteti, illetve annak ellenére, hogy 2009-ben a Felügyelőség erre is kötelezte a Gázműveket.
- A Budapesti Felügyelőség 2002 és 2008 között nem tett intézkedést annak érdekében, hogy a kötelező határozatot érvényesítse a Gázművekkel szemben, amely nem tanúsított önkéntes jogkövető magatartást.

2. Budapest, Ékes utca 11/B. számú ingatlan

A panaszosok a Budapest, Ékes u. 11/B. szám alatti ingatlanon, a 2010. június 21-én és 22-én bekövetkezett robbanásokkal kapcsolatos hatósági eljárások vizsgálatát kérték.

Az előzmények

A tárgyi ingatlanon az 1950-es és 1970-es években vegyipari tevékenységet folytattak, amely alapján feltételezhető volt a terület szennyeződése, ezért 1988-ban a Budapest, XX.

¹⁹ 15061-43/2009. számú negyedéves jelentés a beavatkozás végrehajtásáról.

²⁰ D.558/13/2010. számú döntés.

²¹ 26262-23/2010. sz. határozat, kelt 2010. 12. 01.

²² 14/179-6/2011. sz. határozat, kelt 2011. 03. 30.

Kerületi tanács a talajszennyezés feltárására adott megbízást. Ennek során megállapították, hogy a terület talaja a felszín közeli rétegekben toxikus fémekkel (cink, réz, nikkel, ólom) szennyezett, és javasolták annak 0,5 méter mélységig való kitermelését, és a szennyvíz szikkasztó műtárgy felszámolását.

Az ingatlant 1993-ban értékesítette az önkormányzat egy magánszemély részére. Az adásvételi szerződésben szerepelt, hogy a vevő kötelezettséget vállal a szennyezés felszámolására termőföld cserével. Az erről készült szakvéleményt a magánszemély benyújtotta az önkormányzathoz, amely szakhatóságként megkereste a Budapesti Felügyelőség jogelődjét (Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Felügyelőség). A Felügyelőség a szakvéleményben megjelölt szennyeződések kitermeléséhez és a kitermelt szennyezett talaj elszállításához kikötésekkel hozzájárult. Majd az önkormányzat megkeresésére, a Felügyelőséghez megküldött dokumentáció alapján a Felügyelőség úgy nyilatkozott, hogy a szennyezett talaj elszállítása megtörtént, ezzel az ingatlanon korábban történt szennyezettséget megszüntették.

A 2003. évben a korábbi vevő az ingatlant értékesítette egy cég részére, amely 2 db egyenként háromlakásos társasház építésére kapott építési és használatba vételi engedélyt.

A kármentesítési eljárás megindításának okai

2010. június 21. napján és 22.-én telefonon lakossági közérdekű bejelentés érkezett a Budapesti Felügyelőségre, amely szerint a korábbi időszak heves esőzései miatt a tárgyi ingatlanon robbanások történtek. A robbanások következtében a társasház egyik lakása szerkezeti károkat szenvedett, valamint a lakás alatt és az udvaron egy, addig ismeretlen pince maradványai kerültek felszínre.

A Felügyelőség 2010. július 13-án helyszíni szemlét tartott az ingatlanon, amely során hatósági mintavételezésre is sor került. Ennek során a robbanás következtében a felszínre került pince talajából vettek talajmintát, és a fenti információk alapján az indokolt szennyező komponensekre a vizsgálatokat elvégezték. A 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet alapján a minták nem minősültek szennyezettnek, így azok alapján kármentesítési eljárás megindítása szükségtelennek bizonyult.

Az ingatlan tulajdonosainak megbízásából egy akkreditált laboratórium előzetes környezeti állapotfelmérést végzett, amelynek során 2010. augusztus 11-én és 12-én vettek mintákat a talajból és a felszín alatti vízből.²³ Az eredményekről készült jelentés szerint a talaj felső 0,5-1,5 méteres, helyenként 4,5 méteres mélységig toxikus, erősen rákkeltő anyagokkal, és növényvédő szerekkel szennyezett. A talajvíz triazin vegyületcsoportba tartozó szennyező komponensek tekintetében mutatott jelentős szennyezettségi határérték túllépést. A robbanással közvetlenül érintett terület talajában a felsoroltakon kívül a pirkinsav (robbanóanyag) és a robbanást elősegítő nitrát szennyező komponens van jelen magas koncentrációban. Ezek alapján a pincében lévő anyag a hulladékgazdálkodási jogszabályok szerint veszélyes hulladéknak minősül.

A jelentés alapján a Budapesti Felügyelőség 2010. október 15-én a szomszédos ingatlanokon hatósági mintavételezést tartott²⁴, annak érdekében, hogy a környező ingatlanok felől származó szennyeződés terjedésének lehetősége kizárható legyen. A 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet alapján a minták nem minősültek szennyezettnek.

²³ 2 db 7 m-es és 8 db 3,5 m-es fúrasi pontot létesítettek. Az ingatlanon található csökútból vettek 2 db felszín alatti vízmintát.

²⁴ 3 db 3 m-es, és 1 db 9 m-es feltárást végeztek, talaj és talajvíz mintavétel történt. Klórfenol, dioxin, policiklusos aromás szénhidrogének, növényvédőszer vegyületcsoportok által jellemezhető komponensekre lettek megvizsgálva.

A kármentesítési eljárás

A Budapesti Felügyelőség a 2010. október 25-én kelt levelében a szennyezés megszüntetéséhez állami szerepvállalást javasolt a Minisztériumnak, tekintettel arra, hogy az ingatlan állami tulajdonban volt a vegyipari tevékenység végzése során. A Minisztérium 2011. május 10-én kelt tájékoztatása szerint az Országos Környezeti Kármentesítési Program (a továbbiakban: OKKP) feladatainak végrehajtására jóváhagyott fejezeti kezelésű célleírányzat 2011. évi feladattervében a tárgyi terület kármentesítésére 20,3 millió Ft elkülönítését jóváhagyta, a feladat végrehajtására a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot jelölte ki.²⁵

Figyelembe véve, hogy az erősen toxikus, rákkeltő anyagok, és a robbanóanyag maradványok lakóingatlanon, a felszín közelében vannak, a kármentesítési eljárás sürgős lefolytatása volt indokolt, ezért részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség a Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóságot (a továbbiakban: Kötelezett), 2011. október 30-i határidővel. A kötelező határozat 2011. július 29-én vált jogerőssé.

A Kötelezett 2011. szeptember 30-án kelt levelében a határidők módosítását kérte. Indokként előadták, hogy a 6/2011. (V. 6.) VM utasításnak megfelelően a Minisztérium irányítása alá tartozó intézményként kezdeményezték a projekt közbeszerzési eljárásainak megindítását megelőzően az előzetes engedélyeztetést a Minisztériumnál, 2011. július 21-én kelt levéllel. Az engedélyt a Kötelezett 2011. október 3-án kapta meg, azonban időközben a 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat az előirányzatot zárolta, így újabb külön eljárásban kellett a Kötelezettnek kezdeményeznie a vonatkozó felmentés beszerzését. A felmentési kérelem jóváhagyásáról 2011. december 15-én értesült a Kötelezett. Az engedélyezési eljárás elhúzódása, és az azt követő közbeszerzési eljárás nyertesével történő szerződéskötés további időigénye miatt a 2011. október 30-i határidő meghosszabbítását kérte 2012. június 15-ig.

A kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, és elrendelte a végrehajtást, valamint eljárási bírsággal sújtotta a Kötelezettet, amely ellen az fellebbezett. Az elutasítás indoka az volt, hogy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendeletben a határidő hosszabbításra vonatkozó szabályozás csupán a műszaki megvalósíthatóság miatti nehézség tekintetében teszi lehetővé a módosítást, és azt is csak kivételesen indokolt helyzetben, a finanszírozási problémák viszont nem sorolhatók be az elfogadható okok közé

A Főfelügyelőség a 2012. május 4-én kelt döntésével a határidő módosítását elutasító elsőfokú döntést helybenhagyta, és egyúttal új teljesítési határidőt tűzött ki: 2012. július 3. napját, valamint, az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg kötelezettként (a továbbiakban: Intézet). A Főfelügyelőség álláspontja szerint a határidő meghosszabbítására vonatkozó kérelem elutasítása szakmailag indokolt volt. A Főfelügyelőség a másodfokú eljárás során több kérdés tisztázása érdekében megkereste az Intézetet, azonban az a döntés kiadmányozásáig nem nyilatkozott.

Az Intézet 2012. június 11. napján kelt kérelmében a határidő meghosszabbítását kérte, 2012. december 31-re, amelyet a Budapesti Felügyelőség elutasított. Az Intézet arra hivatkozott, hogy a szervezet 2012. január 1-jén jött létre, és az átszervezés adminisztratív okait jelölte meg a

²⁵ 2011. január hónapban a Budapesti Felügyelőség a saját költségvetésének a terhére a pince talajából az anyagok beazonosítására és a környezetre gyakorolt hatás felderítése céljából kitermelt szennyezett földet, és a veszélyes anyagokat tartalmazó üvegeket elszállíttatta.

határidő hosszabbítás indokaként. Az Főfelügyelőség nyilatkozattételi felhívására is adminisztratív okból nem tudtak választ adni. Jelentős személyi és feladat változások történtek a jogszabály módosítások okán az Intézet és kirendeltségei, és az Országos Vízügyi Főigazgatóság és a vízügyi igazgatóságokon belül, így a napi munka megszervezése számos kérdést vetett fel. Az ügyintéző, aki a Főfelügyelőség által küldött megkeresést átvette, már nem tartozik az Intézet személyi állományába, feladatkörének átadása során a megkeresésről nem referált feletteseinek. Az Intézet vitatja, hogy egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása, de tekintettel a kialakult ténybeli helyzetre, nem nyújt be fellebbezést.

A kérelmet elutasító, 2012. augusztus 1-jén kelt határozatában a Budapesti Felügyelőség kifejtette, hogy az ügygel kapcsolatos következetes álláspontja az, hogy a kármentesítés mihamarabbi végrehajtását szakmai indokok támasztják alá, és a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet csak kivételes esetben engedi meg a határidő hosszabbítást, amelynek nem felelnek meg az Intézet által előadottak. Az indokolás tartalmazza azt is, hogy az épületet korábban használó kisgyermekes családok a robbanás óta azt használni nem tudják, albérletbe kényszerültek, és több korábbi lakó, szomszédos ingatlan lakói jelezték, hogy szervezetükben kóros elváltozás mutatható ki. Jelenleg fennáll a robbanásveszély reális kockázata.

Az Intézet azonban a másodfokú döntésben megállapított határidőre nem teljesítette a kötelezést, így a Budapesti Felügyelőség eljárási bírsággal sújtotta és 2012. november 30. napját jelölte meg új határidőként. Ezt követően derült ki, hogy az Intézet mind a határidő módosítási kérelmet elutasító, mind az eljárási bírságot kiszabó döntéssel szemben a törvényes határidőn belül fellebbezéssel élt, amelyet azonban nem az elsőfokú hatósághoz, hanem a Főfelügyelőséghez terjesztett elő, amely azokat csak később tette át elbírálás céljából a Felügyelőséghez.

Tehát a részletes tényfeltárás elvégzésének és a beavatkozási terv benyújtásának első határideje 2011. október 30-a volt, 2012 decemberéig azonban nem került sor a kötelezés teljesítésére. A Budapesti Felügyelőség véleménye szerint az eljárás befejezése leginkább a közbeszerzési eljárás eredményes lezárásának idejétől függ.

3. Balassagyarmat, Kőporc Vállalat „f.a.” kármentesítési eljárása

A panaszos azt sérelmezte, hogy a Budapesti Felügyelőség a 2000-es évek elején a kármentesítési eljárása során hozott határozatait nem hajtja végre, a szennyezés az eltelt tíz év alatt tovább terjedhetett. Az egyéni panaszt elutasítottam abból az okból, hogy a panaszos a jogorvoslathoz való jogát nem merítette ki, azonban hivatalból indított vizsgálat keretében foglalkozom az ügygel.

Előzmény

Balassagyarmaton, az ÁFOR telephely és vasúti átfejtő környezetében egy családi ház ásott kútjában olajszenyezést tapasztaltak. A jelenlegi kármentesítési rendszert az ÁFOR jogutódja, a MOL Nyrt. üzemelteti. 1998 áprilisában a kármentesítési monitoring rendszer talajvíz vizsgálata során új, addig nem észlelt szennyezőanyag: klórozott szénhidrogén jelenlétét mutatták ki. Megállapították, hogy az észlelt szennyezés nem kötődhet sem az ÁFOR, sem a jogutód MOL Nyrt. tevékenységéhez.

Kármentesítési eljárás keretében megkezdődött az új szennyezés tényének bizonyítása, és eredetének felderítése. Az elvégzett vizsgálatok alapján valószínűsíthető, hogy a szennyezés a KŐPORC Elektronikai Alkatrész és Műszaki Kerámiagyártó Vállalat „f.a.” (a továbbiakban:

KÖPORC) balassagyarmati telephelyén végzett zsírtalanítási technológiából ered. A telephelyet 1994-ben felszámolási eljárás keretében a 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet hatályba lépése előtt értékesítették.

A kármentesítési eljárás

Mivel a környezeti terhek rendezése a felszámolási eljárás során a felszámoló kötelezettsége, a *Budapesti Felügyelőség jogelődje a 7844-9/1999. sz. határozatában kötelezte a KÖPORC-ot a szennyezés lehatárolására és kármentesítési terv elkészítésére, a kézhezvételt követő 60 napon belül. A kármentesítés teljesítésére 2001. december 31-ét jelölte meg határidőként a Felügyelőség. A KÖPORC 2000. március 10-i keltezéssel benyújtotta a dokumentációt.*

Az 59557/2001. sz. határozatában²⁶ Budapesti Felügyelőség a tervdokumentációt elfogadta, és egyúttal kötelezte a KÖPORC-ot a kármentesítés műszaki beavatkozás elvégzésére, 2003. július 31-i teljesítési határidővel.

A felszámolóbiztos 2002. január 15-én kelt levelében nyilatkozott, hogy a KÖPORC vagyoni és pénzügyi helyzete nem teszi lehetővé a kármentesítés finanszírozását, különben a felszámolási eljárás lehetetlenülne el.

A Budapesti Felügyelőség jogelődje 2002-ben megküldte levélben az állami szerepvállalás kezdeményezését az akkor illetékes minisztérium felé. A tartós környezeti kár bejegyzésére is sor került az ingatlan-nyilvántartásban 2002. november 13-án.

Az 5311-8/2002.-3. sz határozatban²⁷ a KÖPORC-ot kiegészítő tényfeltárás elvégzésére kötelezte a Felügyelőség, majd a Fővárosi Bíróság végzésben szólította fel a felszámolóbiztost, hogy tegyen eleget 15 napon belül a határozatnak. A felszámolóbiztos 2003. augusztus 26-án kelt levelében felhívta a Felügyelőség figyelmét arra, hogy a KÖPORC –nak nincs pénzügyi fedezete a további tényfeltárás elvégzésére, és kérte a kiegészítő tényfeltáráshoz szükséges kötelezés felülvizsgálatát.

A Környezetgazdálkodási Intézet 2003. október 15-én kelt levele szerint a vállalat kármentesítése felkerült az OKKP 2003. évi prioritási listájára, ezért kérték a projekt elindításához szükséges hatósági határozat kiadását. A Budapesti Felügyelőség a 1782-14-II/2003.sz. határozattal elrendelte a korábbi két határozat végrehajtását akként, hogy a végrehajtást a Környezetgazdálkodási Intézet végezteti el a KÖPORC költségére és veszélyére, valamint kiegészítő tényfeltáráshoz és műszaki beavatkozási terv elkészítésére kötelezte a Környezetgazdálkodási Intézetet 2005. január 30-i teljesítési határidővel, az OKKP megelőzési keret terhére.

A felszámolóbiztos 2003. november 27-én kelt levelében kifogással élt a 1782-14-II/2003.sz. határozattal szemben, mivel befolyt annyi követelés a céghez, amely a kármentesítési határozatok végrehajtására részben, a kiegészítő tényfeltárás és műszaki beavatkozási terv elkészítésére teljes egészében fedezetet nyújt (20 millió Ft-ot különítettek el a kármentesítés részbeni végrehajtására). Ezért a *Budapesti Felügyelőség a 2297-3/2004. számú határozatban*²⁸ visszavonta a 1782-14-II/2003.sz. határozatot, és elrendelte a korábbi két kármentesítési határozat végrehajtását azonnali hatállyal, valamint kötelezte a KÖPORC-ot a kiegészítő tényfeltárás elvégzésére, és műszaki beavatkozási terv készítésére.

A teljesítési határidő azonban eredménytelenül telt el, így a felügyelőség levélben

²⁶ 2001. június 14-én kelt

²⁷ 2002. október 18-án kelt

²⁸ 2004. március 4-én kelt

intézkedésre szólította fel a KÖPORC-ot.

2005. június 6-án a PROFES Kft. benyújtotta a *Budapesti* Felügyelőséghez a kiegészítő tényfeltárási záródokumentációt és a műszaki beavatkozási tervet. Csatolta a PROFES Kft. és a KÖPORC között létrejött, 2005. március 30-án kelt megállapodást, melyben a PROFES Kft. a kármentesítést átvállalja az alábbiak szerint: „Felek rögzítik, hogy Átvállaló legkésőbb 2005. december 31-ig a környezeti kár megszüntetésével összefüggésben pályázatot nyújt be a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium - környezeti kármentesítés és a felszín alatti vizek és ivóvízbázisok megóvása érdekében elnevezésű, KIOP-2004-1.4.0.F kódszámú pályázati kiírásra. Ezzel összefüggésben Felek rögzítik, hogy jelen megállapodás azon felfüggesztő feltétel bekövetkezése esetén lép hatályba, ha a PROFES Kft. által benyújtott pályázat eredménye lesz”. Az akkori Minisztérium a fenti pályázatot felfüggesztette.

A kiegészítő tényfeltárási záródokumentációból kiderült, hogy időközben a talajvíz áramlásának irányában nagy kiterjedésű szennyezett csóva alakult ki. A perklór etilén szennyezés a felső homokos vízadó rétegből áterjedt és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

A felszámolóbiztos 2006. november 22-én arról tájékoztatta a Budapesti Felügyelőséget, hogy a pályázat meghíúsulása miatt nincs lehetőség a környezeti kár átvállalására, és a felszámolónak sincs anyagi fedezete a környezeti kár rendezésére.

Ezt követően a Budapesti Felügyelőség 4102/2007. számú határozatában kármentesítési monitoring terv benyújtására kötelezte a KÖPORC-ot, amely azonban 2007. február 16-án kelt észrevételében előadta, hogy nem áll rendelkezésre pénzügyi fedezet, és kérte a határozat visszavonását. 2007-ben a Felügyelőség eljárási bírságot szabott ki a 4102/2007. számú határozatban előírtak teljesítésének elmulasztás miatt, amely ellen a felszámolóbiztos fellebbezést nyújtott be, majd a felügyelőség visszavonta az eljárási bírságot és a 4102/2007. számú határozatot is.

2008 és 2012. március 26-a között az alábbiak történtek: több levél említi, hogy 2008-ban az akkori Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban tárgyalás tartását kezdeményezi a Felügyelőség az állami szerepvállalás tekintetében, majd, a Felügyelőség 2009. november 20-án kelt levelében ismételten javasolta a Minisztériumnak az állami szerepvállalást.

A Budapesti Felügyelőség 2012. március 26-án kelt levelében az évek óta eredménytelenül zajló kármentesítési eljárás előmozdítása érdekében ismételten javasolta a Minisztériumnak az állami szerepvállalást.

A Főfelügyelőség május 8-án, majd július 23-án kelt levelei szerint továbbította a Felügyelőségre a vízügyért felelős helyettes államtitkár válaszlevelét a szennyezés kármentesítésével kapcsolatban. Kérte, hogy az ügyben a felügyelőség által megtett intézkedésekről tájékoztassa a Főfelügyelőséget. Majd a Főfelügyelőség 2012. november 30-án kelt levelében ismételten arra kérte a Felügyelőséget, hogy 5 napon belül tájékoztassa a megtett intézkedésekről.

A Budapesti Felügyelőség 2012. december 4-én kelt levelében a felszámolót kérdezte arról, hogy a felszámolási eljárás jelenleg hol tart, nyilatkozzon a pénzügyi helyzetéről, és a kármentesítéssel kapcsolatos szerepvállalásáról, tekintettel arra, hogy a felszámolási eljárás lezárásáig az állami szerepvállalás nem kezdhető meg.

A telephelyen fennálló klórozott szénhidrogén (kiemelten a tetraklór-etilén) szennyezettséggel kapcsolatban annak környezet-egészségügyi kockázatát az alábbiak szerint értékelte a Budapesti Felügyelőség. A kimutatott szennyező anyagok közül a perklór-etilén (tetraklór-etilén) diklór-etilén, szén-tetraklorid karcinogén anyagok. A környezet-egészségügyi kockázatát jelentősen növeli, hogy viszonylag nagy területen egy korábbi olaj/benzin

szennyezéssel együtt fordul elő. A legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ásott kútjaiban való megjelenése okozza. Egy családi ház kútjában bizonyítottan megjelent a perklór-etilén szennyezés, a mért érték (24,6 µg/l) meghaladta a szennyezettségi határértéket. A Felügyelőség megállapította, hogy a műszaki beavatkozás elmaradásának, késedelmes végrehajtásának következménye lehet az is, hogy a szennyezett területen a fedőréteg természetes és mesterséges hézagain, áttörésein a szennyezés a mélyebb vízadó rétegekbe jutásával jelentősen megnő a szennyezett terület nagysága.

Fentiek alapján megállapítható, hogy 1999-től 2012 decemberéig nem került sor műszaki beavatkozás elvégzésére a területen.

4. Pér, illegális hulladéklerakó kármentesítési ügye

A panaszos – többek között - azt sérelmezte, hogy 2010. december 20-án kelt kötelező határozatban megadott határidő ellenére a tényfeltárási záródokumentáció benyújtására nem került sor. Kifogásolja, hogy az ingatlanával szomszédos területen lévő illegális hulladéklerakó által okozott szennyezés következtében ingatlana veszít értékéből, illetve így eladni sem tudja azt.

A panaszos a minisztériumhoz is fordult, amely a Főfelügyelőséghez tette át az ügyet. A Főfelügyelőség a Felügyelőségtől kért tájékoztatást.

Részleges környezetvédelmi felülvizsgálat

A Győri Felügyelőség panaszbejelentés okán 2008. február 26-án helyszíni szemlét tartott Pér település érintett ingatlanain, amelynek során megállapították, hogy több ingatlant korábban építési törmelék lerakóhelyként használtak, illetve az ingatlanon a szemle időpontjában is folyt a hulladék elhelyezés (azbeszttartalmú pala, olajos kanna, üzemanyagtartály, stb. volt látható a területen). A vizsgált terület egy mélyedés, amelyet korábban agyagkinyerés céljából vontak művelés alá, ezt követően a területet a helyi lakosság több évtizeden keresztül hulladékkal töltötte fel.

A Győri Felügyelőség az illegális hulladéklerakó részleges környezetvédelmi felülvizsgálata és rekultivációs terv benyújtása iránt hivatalból eljárást indított, amelyről 2008. április 10-én kelt levelével értesítette az önkormányzatot. Az eljárás eredményeképpen az önkormányzatot, mint az érintett területek tulajdonosát a 2008. június 9-én kelt határozatában kötelezte a részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére, a tevékenység környezeti hatásainak megismerése érdekében, valamint, hogy készítsen a lerakó rekultivációjára tervet. Az önkormányzat a határidő lejáratá előtt kérte a határidő meghosszabbítását 120 nappal, tekintettel arra, hogy nem rendelkezik anyagi fedezettel a feladatra a költségvetésben. A Győri Felügyelőség ezt engedélyezte, tekintettel arra, hogy a határidő meghosszabbításának jogszabályi akadálya nincs, így a 2008. október 27-én lejáró határidőt meghosszabbította 2009. április 15-ig. Az önkormányzat a meghosszabbított határidőre nem nyújtotta be a tervet, ezért a Győri Felügyelőség eljárási bírságot szabott ki, és új határidőt állapított meg: 2009. szeptember 30-át. Ez ellen fellebbezéssel élt az önkormányzat, amelynek eredményeként – de nem a fellebbezésben megjelölt okok alapján - a Főfelügyelőség megsemmisítette az elsőfokú végzést és a hatóságot új eljárás lefolytatására kötelezte. Ezt követően a Győri Felügyelőség 2009. november 19-én kelt határozatával az eredeti kötelező határozat végrehajtását rendelte el, újabb eljárási bírságot szabott ki és új teljesítési határidőt állapított meg: 2010. február 28-át. A határozat ellen az önkormányzat ismételt fellebbezéssel élt, és végrehajtási kifogást is benyújtott. Ebben ismételt előadta, hogy a kötelezésnek szándékuk szerint eleget akarnak tenni, de erre anyagi

lehetőségeik híján csak a terület egy részén megvalósuló nagyterületi hulladékgazdálkodási projekt keretében tudnak eleget tenni. Ezen munka befejezési határideje 2010. március. A végrehajtási kifogást a Győri Felügyelőség elutasította 2010. január 20-án kelt végzésével, a Főfelügyelőség pedig érdemi vizsgálat nélkül elutasította a fellebbezést 2010. január 29-én kelt végzésével.

Az önkormányzat benyújtotta a Győri Felügyelőségre a részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációt. Ennek során elvégezték a talaj és talajvíz állapot értékelését, amely eredményeképpen megállapítható volt, hogy a minták egy részében a szennyezőanyag koncentráció a jogszabályban meghatározott B szennyezettségi határértéket jelentős mértékben meghaladta. A Felügyelőség 2010. november 30-án talaj és talajvíz mintavétellel egybekötött ellenőrzést tartott a helyszínen, amely alátámasztotta a B szennyezettségi határérték túllépését a talajban és talajvízben egyes szennyezőanyagok tekintetében, tehát a szennyezettség valószínűsíthető. *Vagyis az illegális hulladéklerakó következménye a talaj és talajvíz szennyezettség.*

Kármentesítési eljárás

A Győri Felügyelőség ezt követően részletes tényfeltárássra és - a határozat jogerőre emelkedését követő 120 napon belül - tényfeltárási záródokumentáció benyújtására kötelezte a péri önkormányzatot a Péri illegális hulladéklerakón bekövetkezett talaj, és talajvíz szennyezéssel kapcsolatban. A 2010. december 20-án kelt határozat ellen az önkormányzat fellebbezéssel élt, amely szerint a kötelezés célszerűtlen és méltánytalan. Álláspontja szerint az önkormányzatra a kötelező határozat olyan nem tervezett, nem is tervezhető, „dupla” anyagi terhet ró, amit az képtelen teljesíteni. Indokolásként előadta, hogy a 2010. évi költségvetésében a tervezett hiány 18.702.000,- Ft, a tényfeltárási költsége a megkért ajánlat szerint 3.524.070,- Ft+ÁFA. Az önkormányzat kérte, hogy amennyiben a határozat megsemmisítésére vagy módosítására nincs lehetőség, úgy a kötelezés határidejét módosítsák 2013-ra.

A Főfelügyelőség az elsőfokú döntést helybenhagyta, az 2011. szeptember 28-án emelkedett jogerőre. A másodfokú határozat indokolása tartalmazza, hogy a környezetvédelmi törvényben foglalt környezetkárosodás következett be, és erre tekintettel a teljesítési határidő meghosszabbítása nem indokolt.

Ezt követően a teljesítési határidő lejártát megelőzően az önkormányzat határidő hosszabbítás iránt kérelmet nyújtott be a felügyelőséghez, amelynek értelmében kérte a 60 nappal történő meghosszabbítást. A Győri Felügyelőség helybenhagyta a kérelmet, majd a meghosszabbított határidő lejártát megelőzően ismételt határidő hosszabbítást kért a polgármester a záródokumentáció benyújtására, ezúttal 120 nappal. Indokolásként előadta, hogy az önkormányzat a dokumentáció elkészítésére ajánlatokat kért be, és a legjobb ajánlattevővel a szerződéskötés folyamatban van, a tervek szerint 2012. április hónapban aláírják a megállapodást. Így a hatóság a teljesítésre nyitva álló határidőt meghosszabbította 2012. július 28-ig. Az önkormányzat ezt követően 2012. július 25-én benyújtotta a tényfeltárási záródokumentációt, amely azonban nem volt alkalmas a szennyezés pontos lehatárolására, így a Győri Felügyelőség mind jogi, mind műszaki szempontok alapján hiánypótlásra szólította fel az önkormányzatot. A kötelezett ezen határidőre is meghosszabbítást kért, 30 nappal, amelyet a felügyelőség engedélyezett.

A szennyezett területen műszaki beavatkozásra még nem került sor, a kármentesítési eljárás és a beavatkozás befejezésének időpontját a Győri Felügyelőség nem tudja megbecsülni.

5. A négy kármentesítési eljárás kapcsán megfogalmazott kérdések

A kármentesítési eljárások jellemzőinek jobb érthetősége érdekében a megkeresett szervtől függően konkrét kérdések megválaszolását is kértem. A kapott információkból levonható következtetések átláthatósága érdekében a válaszokat témakörök szerinti csoportosításban ismertetem, és ezen belül tüntetem fel, hogy mely megkeresett szervezettől érkezett a válasz.

A Minisztérium válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a környezetvédelem hazai és nemzetközi alapelveiben az elővigyázatosságra, megelőzésre, a kibocsátások mérséklésére helyeződik a hangsúly. Ennek megvalósításában komoly előrehaladást és eredményt ért el a szakterület. A hazai jogrendszerben törvényi szinten rögzítették azt a környezetvédelmi alapvetést, miszerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy az megelőzze a környezetszennyezést és kizárja a környezetkárosodást, továbbá a környezetet veszélyeztető vagy károsító környezethasználó köteles azonnal befejezni a veszélyeztető, vagy károsító tevékenységet és köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környezetkárosodás megszüntetéséről, a károsodott környezet helyreállításáról. A környezeti károk helyreállítása az uniós jogszabályokban előírtakkal harmonizálva alapvetően a következő szakaszokból áll: környezeti kár megelőzése, gyorsintézkedések keretében történő helyreállítása és kármentesítés.

1. A jelentősebb kármentesítési eljárások szükségességét előidéző környezetszennyezettséget jellemzően mely szervek, milyen tevékenységek okozták (pl. ipari állami vállalatok, illegális hulladéklerakók)?

Minisztérium: A jelentősebb kármentesítési feladatok jellemzően a rendszerváltást megelőző intenzív szocialista iparosítás időszakából származnak, amikor még nem voltak a környezet védelmét szolgáló jogi szabályozásban kármentesítésre vonatkozó előírások, nem beszélve arról, hogy az állami intézményvédelem szintjét sem lehet a maival összehasonlítani. Így különösen a vas- és acélművek, a színesfémkohászat, a bányászat, az energiaellátás, a vegyipar, a növényvédőszer és gyógyszeripar telephelyeit és annak környezetét, valamint a veszélyes anyag logisztikájával összefüggő tevékenység (így különösen a vasúti tartálykocsikból történő átfertő helyek, mint pl. záhonyi MÁV terület) és a honvédségi területhasználattal összefüggő üzemanyagbázisok, vegyvédelmi bázisok, repülőgép és rakéta bázisok jelentik. Ezek nagy kiterjedésű - egyenként akár több száz hektáros - területeket jelentenek, ahol a felszín alatti vizekben a szennyezettség a talajvíz áramlásától és a szennyező anyag terjedésének jellemzőitől függően ennek többszörösét is jelentheti. A hulladéklerakók – ide értve az állati hulladék ártalmatlanítására kijelölt ún. „dögkutak” és az illegális hulladéklerakók – okozta környezeti károsítás jelentős arányban szerepelt az OKKP indításakor felmért potenciálisan szennyezett területek számában.

Egy más megközelítésben – *a szennyező tevékenységek, illetve a szennyező anyagok csoportosítása alapján* – ugyanakkor jellemzően a szénhidrogének (üzemanyagok és más kőolajszármazékok) azonosíthatóak a szennyezett területeken, ami főleg a szállítási (közúti, vasúti, reptéri) tevékenységhez, benzinkutakhoz, átfertő telepekhez, üzemanyagbázisokhoz köthető.

A szennyezés idejének, *a környezeti kár keletkezésének idejét* tekintve pedig más jellemzi a folyamatban lévő tevékenységekhez köthetően elrendelt kármentesítési feladatok végrehajtását, és egészen más problémák merülnek fel az ún. hátrahagyott történeti károk kármentesítésének előkészítése és végrehajtása során.

A kármentesítési feladatokat a *felelősségi kérdés* alapján további négy kategóriába sorolhatjuk:

1. a régi állami vállalatok és állami szervek (pl. honvédség) okozta károk, valamint a jogutód nélkül megszűnt tevékenységek ügyében az állami felelősségi körben elvégzendő feladatok,

2. a privatizált ügyekben átvállalt kármentesítések az új tulajdonosok, vagy állami szereplővel/önkormányzattal közös feladatok,

3. az önkormányzatokhoz delegált tevékenységekkel összefüggő kármentesítési feladatok,

4. a szennyező fizet elve alapján a magánvállalatok, vállalkozások által végrehajtandó feladatok.

2. Mik az általános tapasztalatok a kármentesítési eljárások lefolytatásával kapcsolatban? Egy teljes kármentesítési eljárás bekerülési értéke milyen összegű lehet? Mennyire jellemző a peres eljárások előfordulása?

Minisztérium: Az általános tapasztalat a kármentesítési eljárásokkal kapcsolatban, hogy azok a probléma természeténél fogva bonyolultak, összetettek, a tudományos oldalát tekintve is interdiszciplinárisak és csak több lépcsőben megvalósítható feladatok végrehajtására szolgálnak. A kármentesítési beavatkozás előkészítése környezet-diagnosztikai, tervezési és döntési folyamatok láncolata, ami szükséges annak megállapításához, hogy a társadalmi hasznosság, a költséghatékonyság és a legjobb elérhető technika megvalósulásával történjen beavatkozás a környezetben a károsodás elfogadható mértékre történő csökkentése érdekében. A kármentesítésben nem alkalmazható a döntési automatizmus, mindig hely specifikus, kockázat alapú, a jelenlegi és a tervezett területhasználatot is figyelembe vevő döntés szükséges.

A kisebb kármentesítési ügyek – mint pl. egy földalatti tartály okozta gázolaj-szennyezés kármentesítése – öt-tíz millió forintos nagyságrendű költséget jelentő, és egy-két év (amihez hozzáadódik a jogszabályi előírás alapján kötelező minimális négy év utómonitoring) alatt befejezhető eljárást jelentenek.

A nagyobb volumenű ügyek több tízmilliárd forintos költséget és több tíz esztendő leboncolást jelentenek, mint pl. az Üröm-Csókavári mészkőbánya üreg kármentesítésének (2006-2012) összköltsége – az utómonitoring feladatok nélkül - 23 979 000 € (67 Mrd Ft), a Metallochemia Gyártelep és környezetének rehabilitációjára (beleértve az M0-ás elkerülő autópálya szakaszának költségét is) 12 Mrd Ft – amiből kb. 6,5 Mrd Ft a környezeti kármentesítésre fordítódott. Ebből megérthető, hogy a nagyobb kármentesítési feladatok végrehajtására hosszabb időszak és sokszoros költségvetési háttér szükséges.

Nemzetközi összehasonlításban ezek nem kirívó esetek összevetve pl. a rotterdami és az antwerpeni kikötő több évtizede zajló kármentesítésével, vagy a németországi bányaterületeken folyó eljárásokkal.

A peres eljárásokról szóló kérdésre válaszolva kifejtették, hogy önmagában már a környezeti felelősség megállapítása, a döntés alátámasztása és indokolása mind műszaki, mind jogi oldalról olyan összetett és konfliktussal terhelt kérdéskör, amely az esetek többségében már a kármentesítés kezdetén peres eljárásba viszi az ügyet. A másik jellegzetesség, hogy a környezeti károk előkerülése leggyakrabban a csőd-, illetve felszámolási eljárásba sodródó, veszteséges vállalkozások esetében kerül elő, ahol a kármentesítésre kötelezhető személynek nincs megfelelő forrása a kármentesítés elvégzésére. Ezek a felszámolási eljárások szinte kivétel nélkül hosszan elhúzódó bírósági ügyekké válnak. A vállalkozói oldal magatartását pedig sok esetben az eljárások elhúzására való törekvés jellemzi, ha szembesülnek a sok időt és anyagi ráfordítást

igénylő eljárással. Ezeket az eseteket egy-egy értékesebb ingatlan vagy egy jövedelmező beruházás felülírhatja.

Budapesti Felügyelőség: Tájékoztatása szerint az egyes szakaszokhoz benyújtott dokumentációk rendkívül felületesek, értékelésükhöz a tényállás további tisztázására van szükség, így a többszöri felhívások az ügyintézés határidejét jelentősen meghosszabbítják.

A bekerülési költséget befolyásolja a szennyeződés nagysága, a szennyezőanyag anyagi minősége, a földtani közeg fizikai tulajdonságai, a talajvíz-áramlási viszonyok, a műszaki beavatkozási szükségessége, és a folyamatban lévő beavatkozás eredményessége. Ezzel összefüggésben ismertette, hogy a 2012. évben a felügyelőség részéről kármentesítési eljárásokban megállapított igazgatási szolgáltatási díjak többnyire 5 000 000 Ft és 100 000 000 Ft között mozogtak.

Az eljárások elhúzódásával összefüggésben azt említi, hogy a kármentesítési eljárás különböző szakaszaiban hozott határozatok elleni *fellebbezések előfordulása egyre gyakoribb*, és álláspontjuk szerint nem a döntésben foglalt műszaki szempontú megkérdőjelezés a cél, hanem az eljárások megnyújtása. *Peres eljárásra az esetek kb. 10 %-ban kerül sor, de az elmúlt időszakban növekvő tendencia mutatkozik e tekintetben is.* Véleménye szerint az eljárások egy részének itt is nyilvánvalóan a teljesítés elodázása a cél, néhány esetben pedig a felelősséget vitatják. A Kvt. 101-102/A. §-ai meglátásuk szerint nem minden esetben segítik a felelős egyértelmű megnevezését.

Győri Felügyelőség: Beszámolója szerint is a bekerülés költsége jelentősen változó. (szennyezőanyagok száma, szennyezett terület nagysága, a lehatároláshoz szükséges fúrások és a fúrásonkénti vizsgálandó szennyező komponensek száma, a szennyezett és a környező terület érzékenysége, és használati módja mind befolyásoló tényező). Meglátásuk szerint még azonos szennyező anyagok esetén sem határozható meg a kármentesítés költsége, az függ a területre vonatkozó külső tényezőktől is. A bekerülési érték a néhány tízezres nagyságrendtől a több milliós nagyságrendig terjedhet.

Beszámolójuk szerint a felügyelőségen zajló kármentesítési eljárások jellemzően másodfokú eljárásig jutnak el, *a peres úton történő igényérvényesítés nem jellemző.*

3. A kármentesítési eljárások elhúzódásának, mint „jelenségnek” milyen okai lehetnek (például a hatóság nem gondoskodik a határozatok végrehajtásáról, a kármentesítés elvégzésére kötelezettek igyekeznek „kibújni” a nagy költségigényű beruházás teljesítése alól, a kötelezett nem rendelkezik anyagi fedezettel a végrehajtáshoz, a kötelezettség végrehajtására szabott határidő többszöri meghosszabbítása, a kötelezett vitatja a kötelezést, a felszámolási eljárások által okozott nehézségek)?

Minisztérium: A kármentesítési eljárások részben természetüknél fogva hosszú folyamatot jelentenek. Álláspontja szerint *az adott eset sajátosságainak vizsgálatából lehetne egy konkrét ügyben megállapítani az elhúzódás okát, és véleménye szerint abból nem vonható le egyértelmű általánosságként a kármentesítések indokolatlan elhúzódásának következtetése.* A legutóbbi gazdasági válság óta valamennyi beruházásra általánosan igaz lehet a folyamatok lassulása és elhúzódása, a környezetvédelmi beruházásokat pedig – figyelemmel azok tökeigényére – különösen visszavetette. Oka lehet a finanszírozási hiány mellett azonban a folyamat elhúzódásának egy elhúzódó felszámolási eljárás, vagy polgári, közigazgatási peres bírósági ügy, vagy éppen a szennyezett terület tulajdonosi összetétele és ellenérdekeltsége, a terület további használatának tisztázatlansága, stb.

A hazai szabályozás értelmében *a szennyezés okozója vagy annak hiányában a terület*

tulajdonosa is kötelezhető a kármentesítés végrehajtására. Azonban számos esetben csak a terület tulajdosa(i) ismert(ek), így ténylegesen ők lesznek a kötelezettek olyan beruházások elvégzésével kapcsolatban, melynek költsége gyakran meghaladja az ingatlan piaci értékét. A jelentős hazai kármentesítési projektek zöme éppen ezen okok miatt nem, vagy csak késve indul el.

Budapesti Felügyelőség: Számos esetben az eljárások elhúzódását okozhatja, hogy a jogerős határozattal kötelezett gazdálkodó szervezet felszámolás alá kerül. A kármentesítési eljárások jellemzően hosszabb időt vesznek igénybe, ezért nem jellemző, hogy a felszámolás alatt álló cég a kötelezettségét teljesíti. Sok esetben élnek a 106/1995. (IX. 8.) Korm. rendelet 8. § (4) bekezdés b) pontjában biztosított lehetőséggel, amely szerint szerződéses formában a vagyontárgyak olyan értékesítésével akarnak gondoskodni a végrehajtásról, hogy a vevő átvállalja a hozzájuk fűződő környezeti terheket. Ezzel kapcsolatban a jogalkalmazás során gondot jelent, hogy a vevők jellemzően csak az érintett vagyontárgyat közvetlenül érintő környezeti károk felszámolását vállalják, azonban a szennyezés jellemzően nem áll meg az ingatlan határánál. Ebben az esetben a felelősség megállapítása nehézséget okoz, és az eljárás további elhúzódásához vezet.

Győri Felügyelőség: Arról számolt be, hogy a kötelezettek igyekeznek szabadulni a feladattól, vagy késleltetni azt. Legtöbb esetben többszöri határidő-hosszabbításra kerül sor, és ezekben az esetekben a teljesítéshez hiányzó pénzügyi fedezetre hivatkoznak. Az eltelt idő alatt pedig a körülmények, a tulajdonviszonyok változása a kötelezettség teljesítését lehetetlenné el álláspontjuk szerint.

Külön kiemeli a felszámolási eljárások nehézségeit. Például a felszámoló költségei között nem szerepel, és így a kármentesítési kötelezettség állami feladattá válik. Ebben az esetben a prioritási sorrend miatt szenvedhet további csúszást a mentesítés. Vagy a felszámolási eljárás elhúzódása magával hozza a kármentesítési eljárás elhúzódását is.

Említi a cég illetve a telephely többszöri tulajdonosváltását, amelynél előfordulhat, hogy a később kötött szerződéseknél már nem jelzik, így a kötelezettség ténye elsikkad, ekkor a kötelezett személyének meghatározása okozhat csúszást.

Az önkormányzati tulajdonban lévő szennyezett területek esetében a késlekedés okaként gyakran a forráshiányt jelölik meg, és nem feltétlenül a szándék hiánya, inkább a költségek okoznak problémát. Meglátásuk szerint a kisebb szennyezők számon kérhetőbbek, általánosságban a nagyobb cégek azok, amelyek igyekeznek elhúzni az eljárásokat.

4. Lát-e bármilyen megoldást a kármentesítési eljárások hatékonyságának elősegítése érdekében?

Például a LIFE+ program következő pénzügyi keretében egy európai kármentesítési alap létrehozása?

Amennyiben a kármentesítésre kötelezettek részéről a legnagyobb gondot az anyagi fedezet hiánya jelenti, rendelkezésre áll-e olyan pályázati lehetőség, amelyből a költségek teljesen vagy részben előteremthetők?

Minisztérium: A kármentesítési eljárások hatékonysága több módon is növelhető:

1. Legelsőként a környezeti károk kialakulásának megelőzését,
2. azt követően pedig a hatékony monitoring rendszer üzemeltetésével a kialakuló környezeti kár időben történő elhárítását említi, amelyek költségei messze alul

- maradnak a kármentesítéshez szükséges ráfordításokhoz mérten,
3. a következő lehetőséget a kármentesítési eljárás során az olyan műszaki beavatkozások jelentik, amelyek minél kisebb anyagmozgatással járó, innovatív in-situ megoldások, vagyis a természetes lebomlási folyamatok irányított alkalmazásának elterjesztése jelentheti,
 4. a felszámolási eljárásokban megrekedt ügyekben az állami szerepvállalás lehetőségének kidolgozása, a megelőlegezett végrehajtás feltételeinek biztosítása,
 5. elengedhetetlen ugyanakkor egy a környezeti károk felszámolását elősegítő központi költségvetési alap létrehozása,
 6. a vállalkozói oldal kárfelszámolási tevékenységének kedvezményes hitelek biztosításával történő támogatása,
 7. a kármentesítés hatósági eljárását terhelő igazgatási szolgáltatási díjak esetleges újragondolása.

A kármentesítési feladatok *uniós központi finanszírozása ügyében már több javaslat is megvitatásra került*. Az úgynevezett *Talaj Keretirányelv 2006-2010. időszakban* lezajlott intenzív vitája során több tagország markáns álláspontja volt, hogy *a hátrahagyott környezeti károk felszámolása csak az erre létrehozott uniós alap támogatásával válna megvalósíthatóvá, de ezt az EU Bizottság határozottan elvetette*. Legutóbb szlovák kezdeményezésre a visegrádi 4-ek egyetértő támogatásával készült egy beadvány, amiben a volt szocialista országok közös ipartörténeti és társadalmi múltjukból fakadóan kérték az EU Bizottságot arra, hogy vizsgálja meg a volt állami vállalatok okozta környezeti károk felszámolását lehetővé tevő támogatási rendszer kidolgozását, vagy a szennyező fizet elv ezirányú pontosítását, kiegészítését.

A LIFE+ program jelenlegi feltételrendszere nem teszi lehetővé a kármentesítés megvalósítására irányuló projektek támogatását, és nincs arról a Minisztériumnak ismerete, hogy ebben a tárgykörben kívánná bővíteni az unió a program célkitűzéseit, különösen, hogy az EU nyilvántartásában (EEA EIONET) mintegy 250 ezer kármentesítési beavatkozást igénylő szennyezett területet regisztráltak.

Az OKKP elindításakor a program fedezetére az állami ingatlanok és vállalatok *privatizációjából befolyt bevételek egy része* szolgált, majd a *Központi Környezetvédelmi Alap (KKA)*, illetve a *Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat (KAC)* biztosította, majd annak a központi költségvetésbe történt beolvasztásakor született döntés a *10/2/39-es számú költségvetési fejezeti sor* allokálására az OKKP feladatainak végrehajtása érdekében. *A költségvetés jelenleg nem tartalmaz a program végrehajtásához kapcsolható költségvetési sort*. Az uniós csatlakozással egy időben ugyanakkor a szakterület kezdeményezte a kármentesítési feladatokra a *kohéziós források felhasználását*. Az első költségvetési időszakban (2004-2006) a KIOP keretében 6 projekt és egy kiemelt nagy projekt (Üröm-csókavár) indult. A 2007-2013-as költségvetési időszakban a KEOP 2.4.0. konstrukcióban lehetett a szennyezett területek kármentesítésére állami szereplőknek pályázni, illetve a KEOP 2.4.0/B konstrukcióban azok az önkormányzatok nyújthattak be pályázatot, ahol a kommunális hulladéklerakók okozta környezeti kár felszámolása szükséges.²⁹ A konstrukcióra 25 pályázat érkezett be 42 Mrd Ft értékben.

Budapesti Felügyelőség: Ismételten a benyújtott dokumentációk szakmai hiányosságaira utal. Álláspontja szerint jelenleg nincs olyan jogi eszköz a hatóság kezében, amellyel

²⁹ Ld. a Környezet és Energia Operatív Program 2011-2013. évekre szóló akcióterv 1., 2., 3., 5., 6., 7., 8. prioritásainak megállapításáról szóló 1175/2012. (VI. 1.) Korm. határozat

kikényszeríthetné a tervezőktől a szakmailag elvárható szintű munkák elkészítését. Utal még a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet D kármentesítési célállapot határérték meghatározásának jogszabályi előírásaira. Véleménye szerint a szabályok pontosításra szorulnak a megállapítás módját, a maximális értékeinek, és a lehatárolás pontossági követelményeivel összefüggésben.

Győri Felügyelőség: Javaslatra szerint az eljárások gyorsíthatók lennének a tényfeltérési terv benyújtására történő kötelezés lépésének elhagyásával, mivel a tényfeltérési elvégzése során gyakran az elfogadott tényfeltérési tervtől való eltérés, további előre nem tervezett vizsgálatok elvégzése válik szükségessé. Néhány esetben a hatóság által jóváhagyott tervre történő hivatkozással további vizsgálatokat a kötelezett nem akar elvégezni, így a tényfeltérési elvégzése csúszást szenvedhet. Gyorsíthatná az eljárást a beavatkozási terv készítésére történő kötelezés lépése is. A kárelhárítási és kármentesítési eljárások kezdeti szakaszának egyértelműbb elhatárolása. A nyilvánvalóan időhúzás céljából kért határidő hosszabbítási kérelmek elutasítása, bírságolás.

5. Rendelkeznek-e információval arról, hogy mennyire gyakori, hogy a szennyezett ivóvízbázist veszélyeztet? Van-e tudomásuk konkrét esetekről (például Peremartoni Vegyipari Vállalat és a pétfürdői vízbázis, vagy a Budapesti Vegyi Művek Illatos úti telephelyének szennyezettsége)?

Minisztérium: A szennyezett területek nyilvántartására létrehozott FAVI KÁRINFO adatai szerint *164 olyan szennyezett terület van, ami vízbázis védőterületen található, vagy azt érint, veszélyeztet.* Természetesen a konkrét esetek is ismertek, ezek egy részén már folyamatban van kármentesítési eljárás (pl. Szekszárd lőtéri vízbázis), egy része pedig a Vízyűjtő-gazdálkodási Terv kiemelt intézkedéseként került betervezésre (pl. Sajóládi vízbázis), mint a következő időszak feladata. A megkeresésben említett konkrét területek is ismertek és természetesen szerepelnek a nyilvántartásban.³⁰

³⁰ A vízyűjtő-gazdálkodási terv tartalmaz további adatokat a kármentesítési eljárások, a meglévő még felszámolatlan szennyezések, és a vízbázisok veszélyeztetettsége kapcsán. 5.3 Védelem alatt álló területek állapotának értékelése: „A termelőkutakban és a megfigyelőkutakban kimutatott szennyezések alapján 16 vízbázis tekinthető szennyezettnek, ebből 7-ben a szennyezés már a termelőkutakat is elérte (lásd 5.2.2.fejezet). Összes kapacitásuk közel 100 000 m³/nap. A leggyakrabban előforduló szennyezőanyag a nitrát, de a növényvédőszer (triazin) és a pontszerű forrásokból származó klórozott szénhidrogének is többször szerepelnek az okok között. Egy kivételével valamennyi vízbázis jogosult pályázni a biztonságba helyezési fázis végrehajtására, de kármentesítés csak néhány vízbázis esetében folyik.” 5. fejezet: Vizek állapotának minősítése: „Termelőkutakat elérő szennyeződés: Szekszárd (ammónium, nitrát és klórozott szénhidrogén), Verőcemaros (nitrát), Veszprém-Aranyosvölgyi (nitrát), Dunakeszi (nitrát), Fót (nitrát, triazin), Szikszó (nitrát, szulfát), Dejtár (nitrát). Megfigyelőkutakban kimutatott szennyeződés: Debrecen I. (klórozott szénhidrogén), Pécs-Tortyogó (nitrát, triazin, szulfát), Bogádmindszent (triazin), Gödöllő Dél és Észak (nitrát, triazin), Edelény (nitrát, szulfát), Veszprém – városi vízbázis (nitrát), Litér (nitrát), Tótvázsöny (nitrát).” „A védőterületekre eső pontszerű talaj- és talajvízszennyezések elemzése során a sérülékeny vízbázisok diagnosztikai vizsgálata 21 és az országos KÁRINFO adatbázis 22 alapján a már szennyezetteken felül 16 további olyan vízbázis található, ahol a feltárt pontszerű szennyezések veszélyt jelentenek az ivóvízbázis számára. Ezek összes kapacitása megközelítően 130 000 m³/nap. (Két jelentős kapacitású partiszűrűs ivóvízbázis kapacitásnak csak 20%-át tekintve veszélyeztetettnek). A feltárt szennyezések nem olyan mértékűek, hogy jelenlegi kiterjedésükben a vízbázis működését veszélyeztetnék, ezért ezek a vízbázisok nem tekinthetők szennyezettnek. Az azonosított szennyezések kezelése érdekében el kell indítani, illetve folytatni kell a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti kármentesítési eljárást. A pontszerű forrásokból származó szennyezőanyagok között sok a toxikus anyag, amelyre nem megoldás az ivóvízkezelési technológiaváltás, a szennyezőanyag kutakba való bejutását kell megakadályozni.” „Összevont értékelés Az ivóvízbázisok veszélyeztetettsége a fenti szempontok szerint összevontan is értékelhető. A vizsgált 557 (összes kapacitás 3,7 millió m³/nap) vízbázis egyes kategóriák közötti megoszlása: (1) jó állapotú vízbázis: 56 vízbázis, kapacitás: 170 ezer m³/nap, feladat: biztonságban tartás: monitoring és a tevékenységek nyilvántartása, ellenőrzése, (2) mérsékelten veszélyeztetett vízbázis: 381 vízbázis,

6. Az Országos Környezeti Kármentesítési Programnak mi a célja, mely esetek tartoznak alá, milyen hatékonysággal működik, a költségvetési törvények által biztosított anyagi forrás mennyiben fedezi az elvégzendő szakmai feladatokat?

Minisztérium: Magyarországon a szovjet csapatok kivonulásával egy időben merült fel a hátrahagyott környezeti károk kezelésének problémája³¹. Az akkor megkezdett kármentesítési eljárások egy része ugyanakkor ma is folyamatban van: pl. a sármelléki, illetve a kunmadarasi volt szovjet katonai reptér, a mezőkövesdi üzemanyagbázis. Az eredményeknek köszönhetően kapott nagyobb figyelmet és érdeklődést az akkor előkészítés alatt álló program tervezete, ami a szennyezett területek, potenciális szennyezőforrások és a korábbi tevékenységekből hátrahagyott környezeti károk országos nyilvántartásba vételét, felmérését, prioritási sorrendbe állítását és a kockázatosnak minősített környezeti károk ütemezett felszámolását tűzte ki célul. Az intézkedési csomagot a Kormány 1996-ban fogadta el és döntött az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) megkezdéséről.³²

A 219/2004. (VII.21.) Kormányrendelet VI. fejezete rögzítette az OKKP céljait és feladatait. A 20. § (1) bekezdés értelmében az OKKP célja a felszín alatti víz, a földtani közeg veszélyeztetésének, szennyezettségének, károsodásának megismerése, nyilvántartásba vétele, valamint a szennyezettség kockázatának csökkentése, és a szennyezettség csökkentésének vagy megszüntetésének elősegítése, valamint a felszíni vizekben és a természetben okozott károk kármentesítése. *Az OKKP a felelősségi körtől független egyedi kármentesítési beruházások mellett* magában foglalja azokat az általános és országos feladatokat is, amelyek az OKKP irányításához és összehangolt végzéséhez szükséges (így például kutatási, szabályozási, informatikai, nyilvántartási) feladatok ellátását, továbbá a kormányzati munkamegosztás szerint *felelős miniszterek irányítása alá tartozó Alprogramok, az állami felelősségi körbe tartozó, egyedi kármentesítési beavatkozások koordinálását jelentik.*

Az OKKP keretében történik a szennyezőforrások, *szennyezett területek felderítése, felelősségi körtől független országos számbavétele*, majd ennek alapján az egyedi kármentesítési feladatokat megalapozó *Nemzeti Kármentesítési Prioritási Lista összeállítása*. A kormányzati munkamegosztás szerint *felelős miniszterek feladata a saját költségvetési keretükből az OKKP tárca-alprogramok keretében a felelősségi körükhöz tartozóan az egyedi kármentesítési feladatot*

kapacitás: 2,8 millió m³/nap, feladat: biztonságba helyezési terv, (3) veszélyeztetett vízbázis: 32 vízbázis, kapacitás: 150 ezer m³/nap, feladat: biztonságba helyezési terv, környezetvédelmi felülvizsgálatok, esetleg kármentesítés, (4) szennyezett vízbázis: 9 vízbázis, kapacitás: 50 ezer m³/nap, feladat: kármentesítés 2015- ig, (5) szennyezett termelőktak: 7 vízbázis, kapacitás: 50 ezer m³/nap, feladat: sürgős kármentesítés.”

³¹ A Minisztérium arról is tájékoztatót, hogy a csapatkivonás következtében 330 települést érintően 171 helyőrségben, 48 ezer hektár területen kezdődött meg a hátrahagyott környezeti károk felmérése és ennek során húsz területen azonnali kármentesítési beavatkozás elrendelése. A kármentesítési feladatok során 2,7- 3 millió m³ szennyezett föld, 1-1,2 millió m³ szennyezett felszín alatti víz kezelésére és 200-220 ezer m³ veszélyes hulladék ártalmatlanítására került sor.

³² Az OKKP tervezői 30-40 ezerre becsülték a kivizsgálást igénylő potenciálisan szennyezett területek számát, aminek kármentesítési feladatait 50-60 évben és ezermilliárd forintban határozták meg. A feladat végrehajtása a Kormányzati munkamegosztásnak megfelelően történik az ún. tárca alprogramok keretében. Az elvégzett feladatok eredményeként egy új szakterület fejlődött ki a környezetvédelmi ágazaton belül, hatályba léptek a feladatok ellátásához szükséges jogszabályok, a szűrővizsgálatok szabályai, a határértékrendszer, a mérési és mintavételezési szabványok, műszaki előírások, a végrehajtást elősegítő útmutatók, szakmai kézikönyvek, tájékoztatók, továbbá kidolgozásra került a nyilvántartási rendszer, a prioritászámítási módszertan, valamint több mint ötszáz területen történt állami felelősségi körben kármentesítési intézkedés.

megvalósítani.

A Miniszter válaszában kitért arra, hogy Magyarország ivóvízellátása 97%-ban felszín alatti vizekből történik, ezért a földtani közeg és a vele szoros kölcsönhatásban lévő felszín alatti víz védelme kiemelt fontosságú stratégiai ivóvízkészleteink védelme szempontjából. A kármentesítési problémák megoldása és a humán-egészségügyi kockázat csökkenése között ennek megfelelően igen szoros összefüggés van. A felszín alatti környezeti elemeket érintő szennyezések felszámolása, és a további, még nagyobb problémák megelőzése állami érdek, a jelenlegi és a jövőbeli nemzedék egészsége, teljesítőképessége függhet tőle.

Tekintettel arra, hogy a klasszikus kármentesítési beruházások *a mélyebb térszínben a földtani közeget (nem kizárólag a felszín közeli talajt) és/vagy a vele szoros kapcsolatban lévő felszín alatti vizeket*, mint környezeti elemeket és egyben receptorokat érinti, *a környezetvédelmi szempontú kármentesítési beruházások alapvetően nem a kötelezett, hanem a hatásviselő, a társadalom, a Magyar Állam érdekeit képviselik.*

A környezetvédelmi szempontú kármentesítési feladatok során a kármentesítési műszaki beavatkozás célja egy szennyezett területen a környezeti kockázat mértékének csökkentése vagy mérséklése olyan szintre, ami az adott körülmények között humánökológiai kockázat szempontjából még elfogadható.

Az OKKP része a Nemzeti Környezetvédelmi Programnak, szorosan kapcsolódik a Környezet-egészségügyi Akcióprogram, a Víz Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízgyűjtő-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatokhoz, valamint fontos elem a Nemzeti Vidékstratégia földvédelemmel kapcsolatos téziseinek magvalósításához.

Az OKKP tervezői ezermilliárd forintban becsülték az elvégzendő feladatok értékét az 1994-95-ös árszínvonalon, és évi 20 milliárd Ft felhasználásával tervezték ötven éves futamidőre a projekteket. A becsült összeg és a tervezett program-idő nemzetközi összehasonlításban és a hazai végrehajtás eddigi gyakorlatában is megalapozottnak bizonyult.

A költségvetési törvények által biztosított pénzügyi forrásokra vonatkozó kérdésekre válaszolva a tájékoztatás szerint *a költségvetésből biztosított keret az OKKP tizenhat esztendőes működése alatt nem érte el a tervezett feladatokhoz elképzelt ráfordításokat.*

7. Milyen kimutatás van az állami felelősségi körbe és a nem állami felelősségi körbe tartozó kármentesítésekről? Hogyan zajlik az állami felelősségi körbe történő vonás? Ki kezdeményezi a bekerülést, a rendelkezésre álló anyagi fedezet elegendő-e az összes felterjesztett esetre, és ha nem, mik a kiválasztás szempontjai?

Minisztérium: Az „állami felelősségi körbe vonás” kapcsán nem beszélhetünk a kármentesítési hatósági eljárásoktól elkülönült döntési folyamatról, hiszen az a kérdés, hogy *ki okozta a szennyezést és köteles a kármentesítés elvégzésére, a kármentesítési eljárás részét képező kérdés. Tehát a környezetvédelmi hatóság mondja ki határozatában az állami felelősségi körbe tartozás esetét is.*

A környezeti felelősség megállapításával kapcsolatos szabályok a Kvt-ben kerültek rögzítésre, majd időközben harmonizálásra a környezeti károk megelőzése és helyreállítása tekintetében a környezeti felelősségről szóló 2004/35/EK irányelvben rögzítettekkel. A jogalkalmazás során a környezetvédelmi felügyelőségek a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szerinti *kivizsgálás során, illetve a részletes tényfeltárás záródokumentációját elfogadó hatósági határozatukban állapítják meg a kármentesítés felelősét.* Az állami felelősségi körben elrendelt projektek esetében a környezetvédelmi felügyelőség a kötelező határozatának meghozatala előtt egyeztetni köteles a feladat végrehajtására kijelölt állami szereplővel a kármentesítés

ütemezésében és teljesítési határidők meghatározásában a pénzügyi források összehangolt allokálásának érdekében.

Az állami feladatokat prioritási sorrendbe rendezik. A prioritás-számítási módszertan alapja a szennyezett terület és a környezeti kockázatok nagysága.

8. Milyen, a minisztérium felelősségi körébe tartozó eljárások voltak/vannak folyamatban, azok mikor kezdődtek, és mikor fejeződtek be?

Minisztérium: Az egyes minisztériumok felelősségi körébe tartozóan – az OKKP-alprogramok keretében - végrehajtott kármentesítésekről és azok előrehaladásáról éves jelentések készültek a Kormány részére a 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat 5. pontja szerint a 2008. évig, amikor a Korm. határozatot hatályon kívül helyezték.

Ezt követően éves összefoglaló készült, amit a korábbi jelentésekkel együtt az OKKP szakmai honlapján publikáltak (<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/>). A jelentések és az összefoglalók tartalmazzák az adott évben a tárcák által kármentesítésre fordított költségeket, a kármentesítés aktuális szakaszát, a kármentesítési folyamat kezdetét és előrehaladását, az egyes projekteknél az aktuális évben elvégzett intézkedéseket, feladatokat.

A 2010-2011. évekről az alprogramok szerint érintett tárcák megkeresése megtörtént, valamennyi tárca megküldte a kért adatszolgáltatást, a bekért adatok és információk feldolgozása jelenleg folyamatban van. Az összefoglaló jóváhagyását követően a minisztérium intézkedik aziránt, hogy a megújítás alatt álló internetes szakmai oldalon közzétételre kerüljön.³³

9. A szennyező tevékenységek nyomán kialakult tartós környezetkárosodások számbavétele hol tart?

Vidékfejlesztési Minisztérium: A felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004.(VII.21.) Korm. rendeletben előírtak szerinti tartós környezetkárosodások ingatlan-nyilvántartási bejegyzése a FAVI KÁRINFO adatbázis legutóbbi leválogatása alapján 371 esetben történt meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az továbbiakban: Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

³³ Az NKP tartalmaz adatokat még erre vonatkozóan. A KvVM beruházásában 1996-2006 között 52 területen valósult meg kármentesítés. A KvVM Természetvédelmi Alprogrammal, és Vízügyi Alprogrammal működik. További alprogramok: a Honvédelmi Alprogram, a MÁV Alprogram, a PM-MNV Zrt. Alprogramjai (a volt szovjet ingatlanok, a társasági privatizációs és az MNV Zrt. és jogelődjei, a Kincstári Vagyongazdálkodási Igazgatóság Alprogramját foglalják magukba), a Szilárdásvány-bányászati Alprogram, a Közúti Alprogram (KHEM) és a Büntetés-végrehajtási Alprogram (IRM). A honvédelemért felelős miniszter a 122/2011. (XI. 25.) HM utasításban külön rendelkezik a tárca OKKP-val, és általában a tárca környezetvédelmet érintő feladatairól.

A péri esetet kivéve az egyes panaszügyekben vizsgálati hatáskörrel nem rendelkezem (óbudai gázgyár kapcsán a folyamatban lévő bírósági eljárások miatt az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján, míg az *Ékes utca 11/B. számú ingatlan és a Balassagyarmat, Kőporc f.a. ügyekben a panaszosok a panasz benyújtásakor nem merítették ki a jogorvoslati lehetőséget*).

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít az *Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek, vagyis a jövő nemzedékek érdekei védelmének*. A kármentesítési eljárások a felszín alatti víz és földtani közeg szennyeződésének megszüntetésére irányulnak, így a P) cikkben nevesített vízkészlet védelmével szoros összefüggésben állnak. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa – *akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson*. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Fentiek alapján a hivatalból indított átfogó vizsgálat Ajbt-ben meghatározott feltételei fennállnak, ezért azt vizsgáltam, hogy a négy ügyben milyen típusú visszásságok fordultak elő, és, hogy ezek a visszásságok előfordulhatnak-e általában a kármentesítési eljárások kapcsán. Ha fennáll annak a veszélye, hogy több kármentesítési eljárásban előfordulhat a visszásság, akkor az jogszabály módosítással, vagy megfelelő jogalkalmazói gyakorlattal orvosolható-e.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, valamint, aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. A XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

Az Alaptörvény P) cikke továbbá rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában, a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatban az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „*az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására*”.³⁴

34 64/1991. (XII. 17.) AB határozat: „Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság a 46/1991. (IX.10.) AB határozatban a bírósági határozatok kapcsán kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése - akár jogszerű kényszerítés árán is - a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. Ha a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Ugyanígy a közigazgatási eljárásban is a közhatalom gyakorlása során a hatóság a külső jogalanyok irányában jogokat és kötelezettségeket határoz meg, és önkéntes teljesítés hiányában ennek állami kényszerítő eszköz útján érvényt szerez. Amennyiben a végrehajtás elmarad, az ebben az esetben is a jogállamiság sérelméhez vezet.

A jogbiztonság követelményével, valamint az Alaptörvény XXIV. cikkében nevesített tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódnása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

1. A nemzeti vagyon, a nemzet közös öröksége

A felszín alatti vízvédelem egyes kérdéseinek elemzése nem idegen az ombudsmani gyakorlatban, erre vonatkozóan korábban is folytattam vizsgálatot³⁵. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint *természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét* képezi. A felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei *az állam kizárólagos tulajdonába* tartoznak.³⁶ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok

élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodják, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következőképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

³⁵ AJB-1078/2012. számú jelentés (a homok- és kavicsbányászattal összefüggő hatósági problémák és szabályozási kérdések vizsgálata tárgyában), AJB-831/2012. számú jelentés (a gödöllői Szent István Egyetemen 2010-ben történt ivóvíz- és a gödöllői vízbázis szennyezettségének vizsgálata tárgyában). Sőt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese is folytatott már vizsgálatot kármentesítési ügyben (OBH/2027,4114 és 4870/1998. számú ügyben kiadott jelentés)

³⁶ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek. d) pont

tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”.

Vagyis az Alaptörvény szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei a nemzeti vagyon részét képezik, egyúttal a nemzet közös örökségét alkotja. Álláspontom szerint az Alaptörvény P) cikke és a 38. § cikk (1) bekezdése egyrészt a természeti erőforrások horizontális védelmének a követelményét erősíti meg, másrészt előírja a nemzedékek közötti igazságosság követelményét. A horizontális védelem azt jelenti, hogy minden, a természeti erőforrást érintő állami és önkormányzati döntésnél, a jogszabályok megalkotásánál integráltan kell figyelembe venni a természeti erőforrások megóvásának követelményét, és ezen döntések, jogszabályok meghozatalakor nemcsak a jelen nemzedék közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek a biztosítását is.

A hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletekből történik. A szükséges víz kitermelését biztosító üzemelő vízbázisok, valamint a stratégiai tartalékot jelentő távlati vízbázisok védelmét, a készletek megőrzését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. A felszín alatti víz minőségét azonban számos más tényező is befolyásolja, így például a felszín alatti vízben meglévő szennyezések. A köztudat szerint Magyarország hidrogeológiai adottságainak köszönhetően - nemzetközi összehasonlításban is kiemelkedő jelentőségű - felszín alatti vízkészlettel rendelkezik, azonban ez a természeti erőforrás is a „véges javak” közé tartozik, amelynek védelme és fenntartható használata nemzeti érdek.

A rendelkezésre álló vízkészlet azonban csak akkor marad hasznosítható, a víztől függő szolgáltatások csak akkor tarthatók fenn, ha annak védelme érdekében az állam, az önkormányzat, a magánszféra, a társadalom és a civil szektor szorosan együttműködik. Ehhez többek között a víz körforgásának megértése is szükséges, valamint a víz természetben, valamint a társadalomban meglévő fontosságának jól értelmezett ismerete, mind a döntéshozók, mind a társadalom részéről. Azon érvelés, amely szerint hazánk a rendelkezésre álló vízkészletét tekintve „nagy hatalomnak” számít, csak akkor állja meg a helyét, ha a döntéshozói szinttől kezdve az operatív, mindennapi tevékenységek során érvényesül a horizontális védelem követelménye.

2. A Minisztérium álláspontja a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódása kapcsán

A kármentesítési eljárások szolgálják azt a célt, hogy a felszín alatti vízben és a földtani közegben lévő szennyezéseket felszámolják. A Minisztérium álláspontja szerint a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódásának a megállapítása általános értelemben valóban igaz a nagyobb, bonyolultabb kármentesítési feladatok esetében, aminek okait ugyanakkor leginkább az adott eset sajátosságainak vizsgálatából lehetne megállapítani. A megvalósítás nagyobb időigényének oka lehet egy elhúzódó felszámolási eljárás, vagy polgári peres bírósági ügy, de leggyakrabban finanszírozási hiány, vagy éppen a szennyezett terület tulajdonosi összetétele és ellenérdekeltsége, a terület további használatának tisztázatlansága stb.

Nem mondható ki ez a következtetés ugyanakkor a kisebb területek, egyszerűbb beavatkozások és átláthatóbb kárfelelősség-érvényesítések esetében. Az egyszerűbb és rutinszerűen lezajló kármentesítési eljárások leggyakrabban kis felszín alatti térrészre korlátozódnak és a szennyező anyagok köre is kevesebb, leggyakrabban a földalatti tartályok, az üzemanyag-töltő állomások tevékenységével összefüggésben található meg. Ezekre egységárák, közel azonos végrehajtási ütemek és teljesítési idők is kalkulálhatók. Az esetek nagy része

ugyanakkor nem összevethető egymással a végrehajtás lefutásában. Így például az egykori Óbudai Gázgyár által elszennyezett területek (Aquincum-múzeum, Üröm-csókavár, Budafoki barlanglakások, Óbudai Gázgyári telephely) esetén azonos a szennyező, a szennyező anyag (gáztisztító massa) mégis hatalmas különbségeket találunk mind a felelősségi kérdésekben, a végrehajtás idejében, a projektek ütemezésében, a beavatkozás technikai megoldásában, költségeiben.

Több esettanulmány együttes vizsgálata alapján egyértelműen kirajzolódik a *kármentesítési eljárások azon sajátossága, hogy a hátrahagyott környezeti károk felszámolása során hely-specifikus egyedi döntéseket kell hozni*, amit az eltérő földtani, vízföldtani, területhasználati és szennyezettségi viszonyok, valamint a bonyolult társadalmi érintettség, összetett felelősségi viszonyok határoznak meg a leginkább.³⁷

A Minisztérium álláspontját elfogadva, meglátásom szerint *az idő múlása, mint tényező – pontosan a kármentesítési eljárások céljából fakadóan – a felszín alatti szennyezések felszámolásakor kiemelt jelentőséggel bír*, mivel a már meglévő szennyezés mielőbbi felszámolására van szükség, megakadályozandó, hogy az továbbterjedjen. *Minél később kerül sor a kármentesítési eljárás műszaki beavatkozási szakaszára, annál nagyobb az esélye annak, hogy a szennyezés továbbterjed.* A bonyolultabb, időigényesebb kármentesítési eljárások lehet, hogy atipikus eseteknek számítnak, azonban *az idő múlása visszásságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért vizsgálni szükséges az eljárások elhúzódsának lehetséges okait.*

A Hivatalomhoz érkezett négy panasz közül az óbudai gázgyár esetében – amely a nagyobb és bonyolultabb eljárások közé sorolható – *az egészséges környezethez való jog kapcsán visszásságot idéz elő az a tény, hogy a szennyezés már nemcsak a talajvizet és a talajt érinti, hanem a Duna folyamba szivárog*, amit az okoz, hogy még mindig nem került sor a műszaki beavatkozásra. Ugyanez a helyzet a KÖPORC esetében is, ahol az eltelt idő alatt a talajvíz áramlásának irányában nagy kiterjedésű szennyezett csóva alakult ki, és a perklór etilén szennyezés a felső homokos vízadó rétegből áttért és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

A Budapest, Ékes utca esetében pedig *a műszaki beavatkozás hiánya az egészséghez való joggal összefüggésben okozhat visszásságot.* A Budapesti Felügyelőség megállapítása szerint az érintett ingatlan területén a felszín közeli (0,5 m-1,5 m) rétegekben erősen toxikus, rákkeltő anyagok, valamint robbanószer maradványok találhatóak. A dioxin szennyező komponenscsoport nem oldódik vízben, beavatkozás nélkül a talajszemcsékhez kötött állapotában – jelen esetben felszín közelben marad. Ez erősen toxikus, rákkeltő anyag, amely ilyen körülmények között egészségügyi kockázatot jelent, például a szél általi elhordást figyelembe véve a környék lakosságára nézve.

3. A négy panaszügyben a kármentesítési eljárások elhúzódsának egyes okai

³⁷ A Minisztérium példaként hozza fel a Metallochemia (Bp. XXII. kerület) Gyártelep és a környező lakóingatlanok, földterületek környezeti kármentesítésének tapasztalata, ahol közel húsz-huszonkét esztendőig tartott a környezeti károk felszámolásának ügye. A kimutathatóan egészségkárosodást okozó tevékenység felfüggesztését az első szabad parlamenti választások után megalakult új Kormány hivatalba lépését követő második napon 1990. május 25-én rendelte el a hatóság és a megoldást valójában csak az M0 elkerülő autópálya Dél-budai szakaszának megvalósításában 2004-ben hozott kormányzati döntésnek köszönhetően, azaz tizennégy esztendő elmúltával került sor.

I. A hatóság nem kényszerítette ki a határozat végrehajtását - óbudai gázgyár esete

Mint ahogy a tényállásban szerepel, a KF 413/2002. sz. határozattal a Budapesti Felügyelőség elfogadta a „Kockázatelemzés Intézkedési és Kármentesítési Terv...” című dokumentumot, mint a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet szerinti részletes tényfeltárási dokumentációt, és kötelezte a Gázműveket a kármentesítési műszaki beavatkozási terv elkészítésére, amelynek benyújtási határideje a határozat kézhezvételétől számított 90 nap volt, vagyis 2003. év elején kellett volna benyújtani a tervet. Az előírt kötelezettséget a Gázművek csak 2009. március 2-án teljesítette. Fenti határozattól egészen a 2006-os évig nem áll rendelkezésre dokumentum arról, hogy milyen további lépések születtek a kármentesítés végrehajtására vonatkozóan, feltehetően nem történt hatósági előrelépés az ügyben négy éven keresztül. A Budapesti Felügyelőség a 2006-ban hozott határozatát visszavonta, és legközelebb 2008-ban történt intézkedés a hatóság részéről.

Vagyis 2002-től 2008-ig, összességében hat éven keresztül nem történt előrelépés a kármentesítési eljárásban. A hatósági mulasztás okairól nincs információ.

Az ombudsmani gyakorlat szerint az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Az a hatósági magatartás, amely hat éven keresztül nem kényszeríti ki a határozat végrehajtását, az *eljárás elhúzódsával, az elmulasztott intézkedéssel a jogbiztonság és jogállamiság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idéz elő súlyos visszásságot.*

Mit lehet tenni olyankor, ha az az eset áll elő, hogy a hatóság nem gondoskodik a határozat kikényszerítéséről? A rendelkezésre álló adatok szerint a KF 413/2002. sz. határozat az 1957. évi IV. törvény³⁸ alapján jogerős és végrehajtható volt, hiszen fellebbezés nem ismert ellene, és a teljesítési határidő eredménytelenül telt el. Tekintettel arra, hogy a kötelező határozatot a kötelezett nem hajtotta végre, és mivel a hatóság a hatáskörét az eljárás minden szakaszában vizsgálja, véleményem szerint a Budapesti Felügyelőségnek meg kellett volna indítania a végrehajtási eljárást a teljesítés hiányában – az eljárási kötelezettség alapján –, azonban ezt nem tette meg. Ilyen esetben a hatóság felettes szerve utasítja az eljárás megindítására, vagy lefolytatására a mulasztó hatóságot. *Ekkor a következő kérdés, hogy honnan szerez tudomást a helyzetről a felettes szerv?*

³⁸ A 2002-es évben az 1957. évi IV. törvény szerinti szabályozás az alábbiakat tartalmazta: „4. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörébe tartozó ügyben az illetékességi területén köteles eljárni. Ha e köteletségének nem tesz eleget, erre a felettes szerve - kérelemre vagy hivatalból - utasítja.”

„7. § (1) A közigazgatási szerv a hatáskörét és az illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. Ha azt állapítja meg, hogy az ügyben nincs hatásköre, vagy nem illetékes, az ügyet haladéktalanul átteszi a hatáskörrel rendelkező illetékes közigazgatási szervhez, és erről az ügyfelet egyidejűleg értesíti.”

„13. § (1) Az államigazgatási eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára (a továbbiakban: kérelem) vagy hivatalból indul meg. A felettes szerv a közigazgatási szervet az eljárás megindítására vagy folytatására utasíthatja.”

„77. § (1) A közigazgatási szerv első fokú határozata jogerős és végrehajtható, ha a határozat ellen határidőn belül nem fellebbeztek, a fellebbezésről lemondtak, vagy a fellebbezést e törvény kizárja. (...) (4) Ha a közigazgatási szerv teljesítési határidőt vagy határnapot állapított meg, a határozat csak ennek letelte után hajtható végre.”

„78. § (1) A határozat végrehajtását - ha jogszabály másként nem rendelkezik - az első fokon eljáró közigazgatási szerv rendeli el. (2) A közigazgatási szerv a hivatalból lefolytatott eljárás esetén a végrehajtást - ha feltételei megvannak - köteles hivatalból haladéktalanul elrendelni; egyébként a végrehajtást a jogosult kérelmére tizenöt napon belül rendeli el.”

A kármentesítési eljárásokban hozott döntések jellemzője, hogy kötelezetti oldal van, jogosulti oldal nincs. Azokban az eljárásokban, ahol közvetlen ellenérdekű ügyfél nincs, a kötelezettség jellegét tekintve nem valószínű, hogy a kötelezetti oldalról jelzés érkezne a mulasztó hatóság felügyeleti szervéhez, hogy a hatóság nem hajtja végre a határozatot. Az olyan esetekben, mint a péri, ahol a szomszéd ingatlan tulajdonosa érdekelt a kármentesítési eljárás lefolytatásában, illetve az Ékes utcai, ahol a magántulajdont érintően kell lebonyolítani a kármentesítési eljárást, az ilyen jellegű hatósági mulasztás ténye nagyobb eséllyel jut el a felügyeleti szervhez. Mint ahogy a péri esetében a Főfelügyelőség gyakorolja ellenőrzési-felügyeleti jogkörét.

A Ket. hatályos szabályai alapján³⁹ a felügyeleti szerv megvizsgálja, hogy a hatóság miért nem jár el és utasítja, de ehhez szintén arra van szükség, hogy a felügyeleti szerv tudomására jusson a mulasztás. Remélhetőleg a 4-6 éves hatósági mulasztás, nem cselekvés atipikus esetnek számít, azonban nem zárható ki, hogy van ehhez hasonló olyan, nagyobb vagy kisebb jelentőségű kármentesítési eljárás, amely észrevétlenül „beragadt” – bármilyen okból kifolyólag.

Álláspontom szerint a kármentesítési eljárások céljára tekintettel megfontolandó egy, a megindított kármentesítési eljárások alakulását nyomon követő „számon kérő” rendszer jogszabályi kialakítása, legalább a nagyobb szennyezettség felszámolását érintő eljárásokban, vagy minimálisan azon joggyakorlat bevezetése, hogy a Főfelügyelőség az állami alaptevékenysége körében a területi szervek hatósági munkájának ellenőrzése során fokozott figyelmet szentel a már megindított kármentesítési eljárások végrehajtására.⁴⁰ A fenti példákból is látható, hogy különböző okokból egyes eljárások évekig „beragadnak”, amely azonban nyilvánvalóan nem engedhető meg!

Nem szükséges és nem is szabad minden „atipikus” élethelyzetre jogszabályt alkotni, azonban vannak olyan súlyú visszasságok, illetve ügyek, ahol mérlegelendő, hogy a Kvt. szerinti megelőzés és elővigyázatosság elve alapján az átlagostól eltérő esetek elkerülésére is készüljön szabályozás. Mérlegelni kell, hogy az intézkedés elmaradása milyen következménnyel járhat.

Másik megoldás lehet a Kvt. 12. §-a, amely meghatározza, hogyan lehet eleget tenni a tájékozódás, tájékoztatás és a nyilvánosság követelményének a környezetet érintő ügyekben. A kármentesítési határozatok végrehajtását elősegítheti az is, ha nagyobb hangsúlyt kap a civil

³⁹ Ket. „20. § (1) A hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni. (2) Ha a hatóság eljárási köteletségének a rá irányadó ügyintézési határidőn belül nem tesz eleget, a felügyeleti szerv az erre irányuló kérelem megérkezésétől vagy a hivatalos tudomásszerzéstől számított nyolc napon belül kivizsgálja a mulasztás okát, és a mulasztó hatóságot az eljárás soron kívüli lefolytatására utasítja. Nincs helye az eljárás lefolytatására történő utasításnak, ha a 71. § (2) bekezdés alkalmazásának van helye.”

„126. § (1) A hatóság döntése végrehajtható, ha a) pénzfizetésre, továbbá meghatározott cselekményre vagy magatartásra irányuló kötelezettséget állapít meg, a döntés jogerőre emelkedett, és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el.”

„127. § (1) Az elsőfokú hatóság hivatalból indult eljárásban hivatalból, kérelemre indult eljárásban az ügyfél kérelmére vizsgálja, illetve - ha a kérelemre indult eljárásban az ügyfél erre irányuló kérelmet nem terjesztett elő, a hatóság azonban az eljárást hivatalból is lefolytathatta volna - vizsgálhatja a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítését. Ha a teljesítés a rendelkezésre álló adatokból nem állapítható meg, szükség esetén a hatóság a teljesítési határidő leteltét, kérelemre indult eljárásban az ellenőrzés iránti kérelem beérkezését követő nyolc napon belül hatósági ellenőrzést tart. (2) Az elsőfokú hatóság megindítja a végrehajtást, ha megállapította, hogy a végrehajtható döntésben elrendelt kötelezettség teljesítése határidőre nem vagy csak részben, vagy nem az előírásoknak megfelelően történt.”

⁴⁰ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet „33. § Az OKTVF állami alaptevékenysége körében c) ellenőrzi a területi szervek hatósági munkáját;”.

társadalom az eljárás során. A Kvt. 12. § (4) bekezdése⁴¹ alapján megfontolandó, hogy a kármentesítés bármely szakaszára kötelező határozat is közzétételi kötelezettség alá tartozzon.

2. A határidő hosszabbítás joggyakorlata, a teljesítés elősegítésének kérdése - a péri eset

A Győri Felügyelőség részletes tényfeltárára és - a határozat jogerőre emelkedését követő 120 napon belül - tényfeltárási záródokumentáció benyújtására kötelezte a péri önkormányzatot. *A határozat 2010. december 20-án kelt, amely ellen a kötelezett fellebbezést nyújtott be. Ezt követően a teljesítési határidő lejártát megelőzően az önkormányzat határidő hosszabbítás iránt kérelmet nyújtott be a Győri Felügyelőséghez, amelyet a Felügyelőség helybenhagyott. Majd a meghosszabbított határidő lejártát megelőzően ismételt határidő hosszabbítást kért a polgármester a záródokumentáció benyújtására. Indokolásként előadta, hogy az önkormányzat a dokumentáció elkészítésére ajánlatokat kért be, és a legjobb ajánlattevővel a szerződéskötés folyamatban van, a tervek szerint 2012. április hónapban aláírják a megállapodást. Így a hatóság a teljesítésre nyitva álló határidőt meghosszabbította 2012. július 28-ig. Az önkormányzat által benyújtott záródokumentáció kapcsán hiánypótlásra szólította fel az önkormányzatot a Győri Felügyelőség. A kötelezett ezen határidőre is meghosszabbítást kért, 30 nappal, amelyet a hatóság engedélyezett.*

Vagyis a 2010. december 20-án kelt kötelezés teljesítése 2012-ben még mindig nem teljesült, háromszori határidő hosszabbítást követően sem.

Az Ékes utcai esetben ugyanakkor a határidő hosszabbítási kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, méghozzá azzal, hogy a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet határidő hosszabbításra vonatkozó szabálya csupán a műszaki megvalósíthatóság miatti nehézség tekintetében teszi lehetővé a módosítást, és azt is csak kivételesen indokolt helyzetben, a finanszírozási problémák nem sorolhatók be az elfogadható okok közé. Elutasította az Intézet hosszabbítási kérelmét is, amely az átszervezés adminisztratív okaira hivatkozott.

A megkereséseimre beérkezett hatósági válaszok szerint a határidő hosszabbítási kérelmek irányulhatnak az eljárás elhúzódásának az elérésére. A kármentesítési eljárással összefüggésben a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet szigorú szabályt állít a hosszabbítási kérelmeket illetően. A 2007. IV. 30-tól hatályos szabályozás szerint: „21. § (11) A kármentesítés bármely szakaszának végrehajtására vonatkozó határozatban megállapított határideje az ügy összetettségére tekintettel, kivételes esetben módosítható.” A 2007. IV. 30-a előtti szabályozás: „(10) A kármentesítés bármely szakaszának végrehajtására vonatkozó határozat határideje csak kivételes esetben módosítható.”

A jogalkotói szándék ebben az esetben véleményem szerint egyértelmű: minél hamarabb be kell fejezni a kármentesítési eljárást – tekintettel a mögötte meghúzódó közérdek súlyára -, ezért csak nagyon szűk esetben van lehetőség a határidő hosszabbításra. A jogszabály értelmezése a jogalkalmazók részéről azonban nem lehetett könnyű, amit az is mutat, hogy 2007-től a rendelkezés próbált segítséget adni a jogalkalmazók kezébe a „kivételes eset” mérlegelését illetően: az ügy összetettsége lehet az oka a határidő hosszabbításnak. Tekintettel arra, hogy a kármentesítési eljárások általában egyedi mérlegeléseket és döntéseket igényelnek, jogszabályi

⁴¹ Kvt. 12. § (4) bekezdés: „A környezeti információval rendelkező szerv biztosítja a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylő számára, hogy a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságairól tudomást szerezzen, továbbá elősegíti a környezeti információhoz való hozzáfutást. E jogok előmozdítása érdekében a környezeti információval rendelkező szerv információs tisztviselőt nevezhet ki.”

szinten nem is biztos, hogy célszerű annak további meghatározása, hogy mit jelent „az ügy összetettsége”.

A jogszabály szöveg megfogalmazásából és a szennyezettség felszámolásának fontossága okán álláspontom szerint a gyakorlatban szűken kell értelmezni a rendelkezést. Ebben a környezetben a kármentesítési eljárások céljának fontosságára, vagyis a szennyezés felszámolásának mielőbbi előmozdítására figyelemmel, különösen fontos a *felügyelőségek egységes jogértelmezési és jogalkalmazási gyakorlatának a kialakítása, vagyis, hogy mely esetekben engedhető meg a határidő hosszabbítás. Ellenkező esetben ugyanolyan tényállási helyzetek kerülhetnek eltérő hatósági megítélés alá, ami a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézhet elő visszásságot. Továbbá, ha az eljárás indokolatlanul éveken keresztül húzódik, úgy az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézhetheti.*

Az NKP a környezeti kármentesítés kapcsán célként fogalmazza meg a gazdálkodó szervezeteket érintően a szükséges kármentesítési feladatok elvégzését, az utó-monitoring megvalósítását. *Mivel a határidő hosszabbítási kérelmekben gyakori lehet a pénzügyi fedezet hiányára való hivatkozás, - és nem feltétlenül a szándék hiánya áll fenn a kötelezett oldalán a teljesítést érintően -, illetve annak előteremtése időbe kerül, mindenképpen megfontolandó egy olyan rendszer kidolgozása, ahol a kötelezett valamilyen anyagi támogatáshoz jut a teljesítéshez. Mind a Minisztérium, mind a felügyelőség javaslatai figyelemreméltóak. Az átfogó rendszer lehet pályázati rendszer, vagy kedvezményes bankhitel kidolgozása.*

A Kvt. határozza meg azokat az alapelveket⁴², amelyeket a környezethasználat során – a környezet védelmének biztosítása érdekében – érvényesíteni szükséges. A Kvt. rögzíti, hogy szabályaival összhangban kell, hogy rendelkezzenek a szakterületi törvények és egyéb jogszabályok⁴³. Ennek megfelelően minden környezethasználatot úgy kell szervezni és végezni, hogy az a lehető legkisebb környezetterhelést okozza, és elkerülhető legyen a környezet bármely elemének veszélyeztetése, szennyezése, károsítása. A Kvt. a víz, mint környezeti elem védelme érdekében úgy fogalmaz, hogy „A víz védelme kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére (beleértve a hőmérsékleti viszonyait is) és mennyiségére, a felszíni vizek medrére és partjára, a víztartó képződményekre és azok fedőrétegeire, valamint a vízzel kapcsolatosan - jogszabályban vagy hatósági határozatban - kijelölt megkülönböztetett védelem alatt álló (védett) területekre.” (18. § (1) bekezdés). „A környezet igénybevitelét és használatát úgy kell megszervezni és végezni, hogy a vizek állapotára vonatkozó környezeti célkitűzések teljesüljenek, így különösen: a) a felszíni és a felszín alatti vizek állapota ne romoljon, b) a felszíni és felszín alatti vizek jó állapota a külön jogszabály szerinti környezeti követelmények teljesítése révén megvalósuljon” (18. § (5) bekezdés).

A Kvt. elveinek és az Alaptörvény XXI. cikkének⁴⁴ leginkább a letéti alap létrehozása felel meg. Amennyiben egy letéti alap képzése kötelező a cég részére, ösztönzőleg hathat arra, hogy tevékenységét valóban a környezet kíméletével végezze, és felelősséget érezzen az esetleges környezetszennyezés esetén. Ez azonban csak a jövőre vonatkozóan oldaná meg a problémát. A már meglévő, országos szinten jelentős számú szennyezés felszámolását inkább a

⁴² Elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, felelősség, együttműködés, tájékozódás, nyilvánosság (Ktv. 4. § 30., 31., 6-12. §)

⁴³ Kvt. 3. § (1) bekezdés

⁴⁴ Alaptörvény XXI. Cikk (2) bekezdés: „(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”

kedvezményes bankhitel konstrukció, vagy a pályázati lehetőségek segítenék elő meglátásom szerint.

A kármentesítési eljárások támogatása a kármentesítéssel foglalkozó cégek tevékenységét is elősegíthetné, amelyek egy speciális gazdasági ágazatot jelentenek. Ezt támasztja alá a Nemzeti Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról szóló 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat, amely így fogalmaz: „A gazdasági, társadalmi és ökológiai szempontból egyaránt hatékony és fenntartható kármentesítések megvalósításához elengedhetetlen lenne az érintett szakmai és társadalmi szereplők hosszú távú, közös gondolkodása. A kármentesítési fejlesztések fő irányvonala a „zöld” kármentesítések előtérbe helyezése, amelyek során nemcsak az adott terület megtisztítása a szempont, hanem azt is figyelembe kell venni, hogy maga a kármentesítési folyamat mekkora energiafelhasználással jár, mennyi a szennyezőanyag kibocsátása és -felhasználása. A fentiek alapján szükséges a hazai szemlélet ennek megfelelő fejlesztése, a kármentesítési beavatkozások alternatíváihoz ökológiai lábnyom-elemző rendszer kialakítása, valamint a beavatkozások olyan irányú kutatása, fejlesztése, amelyben az innovatív technológiák kombinációjával, az in-situ beavatkozások előtérbe helyezésével könnyebben megvalósítható lenne a fenntarthatóság alapelve. Ez egyúttal növelné a kármentesítési eredmények társadalmi elfogadhatóságát és a nemzetközi tapasztalatok szerint a ráfordított költségek csökkentésére is hatással van. ”

A kármentesítéssel foglalkozó, kivitelező cégek tekintetében a 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat érvényesülését elősegíthetné álláspontom szerint, ha kidolgozásra kerülne a kármentesítések teljesítését elősegítő pénzügyi rendszer - az OKKP-n kívül -, a fenti megoldási javaslatokra tekintettel. Ezzel egyúttal csökkenthető lenne az indokoltanul elhúzódó kármentesítési eljárások száma, amelyek esetében az idő múlása, mint tényező az egészséges környezethez való jog sérelmét idézheti elő.

3. A Minisztérium szervezeti működése, közbeszerzési eljárás előzetes egyeztetése – Ékes utcai eset

Részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte a Budapesti Felügyelőség az akkor illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságot, 2011. október 30-i határidővel. A kötelező határozat 2011. július 29-én vált jogerőssé.

A kötelezett 2011. szeptember 30-án kelt levelében a határidők módosítását kérte. Indokként előadták, hogy a 6/2011. VM utasításnak megfelelően a Minisztériumnál a közbeszerzést megelőző előzetes jóváhagyást 2011. július 21-én kelt levelében elindították, az engedélyt az igazgatóság viszont csak 2011. október 3-án kapta meg. Időközben a 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX. 19.) Korm. határozat az előirányzatot zárta, így újabb külön eljárásban kellett a kötelezettnek kezdeményeznie a vonatkozó felmentés beszerzését. A felmentési kérelem jóváhagyásáról 2011. december 15-én értesült a kötelezett. Az engedélyezési eljárás elhúzódása, és az azt követő közbeszerzési eljárás nyertesével történő szerződéskötés további időigénye miatt a 2011. október 30-i határidő meghosszabbítását kérte 2012. június 15-ig. A kérelmet a Budapesti Felügyelőség elutasította, és elrendelte a végrehajtást, valamint eljárási bírsággal sújtotta a kötelezettet, amely ellen az fellebbezett.

Fentiek alapján a kötelezett a saját magatartásán kívül álló okból, 2011. július 21-től 2011. december 15-ig nem tudott érdemben intézkedni a kötelező határozat teljesítése iránt.

A 6/2011. (V. 6.) VM utasítás előírása⁴⁵ részletesen meghatározta, hogy az ajánlatkérő intézménynek milyen űrlapot kell kitöltenie, és azt mikor kell benyújtania a Minisztérium felé. Nem tartalmazott azonban arra vonatkozóan rendelkezést, hogy a Minisztériumnak hány nap áll a rendelkezésére, hogy a kérelmeket jóváhagyja. *Véleményem szerint garanciális jellegű, hogy az utasítás azt is meghatározza, hogy hány nap alatt köteles a Minisztérium elvégezni a bírálatot.* Jelen esetben a kármentesítési eljárás kötelezettjeként az intézménynek nincs választási lehetősége, a projektet a hatósági határozatban előírt határidővel le kell folytatnia, így véleményem szerint *egy ilyen kérelem elbírálása során kívüliséget élvez a többi kérelemmel szemben.* A konkrét esetben a két és fél hónapos jóváhagyási eljárás alatt az előirányzatot zárolták, így összességében 2011. július 21-től 2011. december 15-ig tartott, vagyis öt hónapig, mire a közbeszerzési eljárás előkészítése „házon belül” befejeződött.

A 6/2011. (V. 6.) VM utasítást hatályon kívül helyezte a 10/2012. (V. 31.) VM utasítás, amely szintén nem tartalmaz a Minisztérium részére határidőt a jóváhagyási eljárás lefolytatására vonatkozóan, azonban kedvező változás, hogy „Az ajánlatkérő intézmény kérésére a közigazgatási államtitkár különösen indokolt esetben mentesítést adhat az előzetes egyetértés beszerzése alól, ha az előzetes egyetértés beszerzése a közbeszerzési eljárás határidőben történő eredményes lefolytatását, illetve a projekt megvalósítását veszélyeztetné. A 2. melléklet szerinti formában elkészített kérelmet az ajánlatkérő intézménynek a Költségvetési és Gazdálkodási Főosztály részére kell benyújtania. A kérelemben meg kell jelölni a sürgősség indokát, amely nem eredhet az ajánlatkérő mulasztásából.” (9. § (1)). Kérdéses, hogy ezen felmentési eljárás kezdeményezése mennyire hatékony, hiszen itt sincs határidő a Minisztérium részére, hogy mennyi idő alatt dönti el, hogy felmentést ad-e az előzetes jóváhagyás alól.

Fentebb kifejtettem, hogy a kármentesítési eljárások esetében az idő múlása az egészséges környezethez való jog kapcsán visszásságot okozó tényezővé válhat. Álláspontom szerint ezért garanciális jellegű a 10/2012. (V. 31.) VM utasítás módosítása oly módon, hogy meghatározza az általános eljárási határidőket a Minisztérium részére, a kármentesítési eljárás tekintetében pedig rendelkezzen sürgősségi elbírálásról.

4. Az OKKP finanszírozása

A Minisztérium ismertetése tartalmazza, hogy az OKKP tervezői ezermilliárd forintra becsülték az elvégzendő feladatok értékét az 1994-95-ös árszínvonalon, és évi 20 milliárd Ft felhasználásával tervezték ötven éves futamidőre a projekteket, ami megalapozottnak bizonyult. A Minisztérium tájékoztatása szerint az OKKP elindításakor a program fedezetére az állami ingatlanok és vállalatok privatizációjából befolyt bevételek egy része szolgált, majd a Központi Környezetvédelmi Alap (KKA), illetve a Környezetvédelmi Alap Célelőirányzat (KAC) biztosította, majd annak a központi költségvetésbe történt beolvasztásakor született döntés a 10/2/39-es számú költségvetési fejezeti sor allokálására az OKKP feladatainak végrehajtása érdekében.

Kérdésemre a miniszter válaszában kifejtette, hogy a költségvetésből biztosított keret az OKKP tizenhat esztendőes működése alatt nem érte el a tervezett feladatokhoz elképzelt ráfordításokat. *Arról is tájékoztatott, hogy a költségvetés jelenleg nem tartalmaz a program végrehajtásához kapcsolható költségvetési sort.*

Mint ahogy az a Minisztérium beszámolójából kiderül, az OKKP lényeges szerepet tölt be a szennyezett területek felszámolásában. Az OKKP keretében a szaktárca feladata – a program

⁴⁵ 6/2011. (V. 6.) VM utasítás: 1-3. §

általános és országos feladatainak ellátása mellett (így pl. kutatási, szabályozási, informatikai, nyilvántartási, tudatformálási) – a szaktárca felelősségi körébe tartozó, valamint kormánydöntés értelmében a szaktárca által irányított kármentesítési beruházási feladatainak ellátása. *Jelen vizsgálatban ezért érdemes áttekinteni, hogy az OKKP finanszírozása hogyan alakult az eddig eltelt időben.*

Általános tendenciaként megjegyezhető, hogy 1996-tól kezdődően nőtt a költségvetési ráfordítás, 1996-ban 0,83 Mrd Ft, 2007-ben 5,01 Mrd Ft volt a megvalósult költségvetési sarokszám (2003-2004-ben mutatott visszaesést a finanszírozás).⁴⁶ A jelentési kötelezettség megszűnése után összefoglaló táblázat nem áll rendelkezésre, így a költségvetési törvények végrehajtásáról szóló törvényt kell alapul venni. E szerint a 2008. évi törvényi módosított előirányzat támogatás 4 340,7 millió forint, 2009-ben 900 millió forint, 2010-ben 150 millió forint, 2011-ben 111,8 millió forint.⁴⁷

*Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről és Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényekben azonban nem szerepel az OKKP, mint Fejezeti kezelésű előirányzat!*⁴⁸

A 22/2012. (X. 27.) VM utasítás az alábbiakat tartalmazza a 2012. évre vonatkozóan: „49. § (1) A 20/02/13/00 Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség működési támogatása előirányzatból a kedvezményezett köteles a részére adott támogatást a közhasznú célok elérése és közhasznú tevékenysége ellátása érdekében, a 2012. évi működési feladatok finanszírozására fordítani. Ezen előirányzat terhére biztosítható az előző évről áthúzódó maradványok kifizetése az Országos Környezeti Kármentesítési Program (a továbbiakban: OKKP) finanszírozásával összefüggésben is. (2) Az OKKP végrehajtásáról és irányításáról a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet VI. fejezete rendelkezik. A rendeletben előírtak figyelembevételével az OKKP szabályozásáról, koordinálásáról, működtetéséről, a feladatok meghatározásáról, finanszírozásáról és végrehajtásáról külön miniszteri utasítás rendelkezik. Ennek értelmében a minisztérium felelősségi körébe tartozó feladatok pénzügyi fedezetét a minisztérium költségvetési fejezetében kell biztosítani.”

Fentiek alapján megállapítható, hogy 1996-tól 2011-ig összességében a központi költségvetésben mindig biztosítottak fedezetet költségvetési fejezeti sor formájában az OKKP feladataira, azonban a 2012. és 2013-as évre ez nem történt meg. A 2012. évre csupán az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség működési támogatása előirányzat terhére biztosítható az előző évről áthúzódó maradványok kifizetése a 22/2012. (X. 27.) VM utasítás alapján.

Az NKP a kármentesítési eljárásokkal is foglalkozik. Az NKP-ban az ún. SWOT-elemzés erősségei, gyengeségei, lehetőségei és veszélyei a helyzetelemzés legfontosabb megállapításai, az országos környezeti állapot és a jellemző környezeti folyamatok figyelembevételével kerültek meghatározásra. Az erősségek közé elsősorban a meglévő természeti, környezeti értékek, természeti erőforrások és azokat fenntartó társadalmi-gazdasági folyamatok kerültek. A

⁴⁶ „Összefoglaló az Országos Környezeti Kármentesítési Program 2007. évi feladat teljesítéséről Budapest, 2008.” című jelentés, „A KvVM OKKP feladatainak 1996-2007. évi megvalósult költségvetési sarokszámait az alábbi, 1. sz. táblázat” mutatja be. <http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/jelentes2007/index.htm>

⁴⁷ A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2009. évi CXXIX. törvény, a Magyar Köztársaság 2009. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2010. évi XCVIII. törvény, a Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetésének végrehajtásáról szóló 2011. évi CXXXIII. törvény, a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény végrehajtásáról szóló 2012. évi CLV. törvény.

⁴⁸ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény.

gyengeségek között az erősségeket gyengítő, létező környezeti problémák, a környezetre, a természetre, tájra, illetve azok állapotára ható társadalmi és gazdasági folyamatok szerepelnek.

Az elemzés az erősségek között említi, hogy európai viszonylatban is jelentős felszíni és felszín alatti vízkészlet áll rendelkezésre, de a gyengeségek között sorolja fel a kármentesítést, rehabilitációt igénylő területek nagy számát.

Az OKKP magában foglalja azokat az általános és országos feladatokat is, amelyek az OKKP irányításához és összehangolt végzéséhez szükségesek. *Az NKP a környezeti kármentesítési eljárásokra vonatkozóan az alábbi célokat fogalmazza meg a Kormány részére:*

- *„Az OKKP ütemezett végrehajtását szolgáló feladatok ellátása: szabályozás, koordináció, éves gördülő tervezés fejlesztése, ellenőrzés, K+F.*
- *A szennyezett területek kockázat alapú kezelésének továbbfejlesztése.*
- *Szennyezőforrások, szennyezett területek számbavétele, adattartalmának bővítése (pl. a Talaj Keretirányelv várható feladatainak figyelembevételével); a környezeti kockázat csökkentéséhez szükséges adatbázis biztosítása; a FAVI-KÁRINFO adatbázis adattartalmának, valamint a Prioritási Listák bővítése, aktualizálása.*
- *Az adatszolgáltatási igények kielégítéséhez szükséges intézményi háttér biztosítása.*
- *Az ingatlan-nyilvántartás és a FAVI-KÁRINFO kapcsolatának megalapozása.*
- *Az állami felelősségi körbe tartozó, feltárt területeken a beavatkozások végrehajtása, a kármentesítési alprogramok folytatása.*
- *A tényfeltárások és a kármentesítési tevékenységek támogatása.”*

Ahogy a Minisztérium is utalt a válaszában rá, az OKKP része az EU Víz Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízyűjtő-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatoknak (a továbbiakban: VGT)⁴⁹. A VGT a vizek állapotát érintő emberi tevékenységekből eredő terhelések számbavételénél nevesíti a pontszerű szennyezőforrások között – többek között – az ipari hulladékgazdálkodást, amely terhelés a hatás szempontjából a „fontos” besorolást kapta. Ezek a megfelelő műszaki védelem nélküli, régi (bezárt) lerakók és égetők, amelyeknél a kármentesítés még nem fejeződött be, és az ipari központok környezetében lokálisan találhatóak. De ebben a táblázatban szerepelnek az ivóvízbázist veszélyeztető szennyezett területek is: *„Fontos, csökkenő Ivóvízbázis veszélyeztetés: 7 db Ivóvízbázis védőterületén: 17 db Jelentős. Évtizedekig tartó, elhúzódó kármentesítések. Kiemelten az ivóvízbázisok védőterületein, egyébként minden szennyezett terület a Nemzeti Kármentesítési Prioritási Listának megfelelően.”*⁵⁰

A VKI szerinti környezeti célkitűzések eléréséhez szükséges intézkedések azok az intézkedések, amelyek a jó állapot/potenciál (gyengébb célkitűzés esetén a racionálisan elérhető állapotjavulás) eléréséhez vagy megtartásához szükségesek. *A VGT a jelenleg érvényben lévő*

⁴⁹ A VKI előírásait röviden összefoglalva: minden felszíni víztesten el kell érni a jó ökológiai és a jó kémiai állapotot, illetve az erősen módosított és a mesterséges víztesteknél az ún. jó potenciált. Ha egy víztest már jó állapotban van, akkor meg kell őrizni ezt a kedvező állapotot. A veszélyes anyagoknál az okozott szennyezések fokozatos csökkentése, a kiemelten veszélyes anyagok okozta vízszennyezések teljes megszüntetése a cél. A felszín alatti vizek esetén el kell érni, illetve meg kell őrizni a jó mennyiségi és kémiai állapotot. Meg kell előzni vagy korlátozni kell a szennyezőanyagok felszín alatti vízbe jutását, és meg kell fordítani a szennyezőanyag koncentrációkban bekövetkező tartós emelkedő tendenciákat. A felszíni és felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos legfontosabb feladatokat ezeknek az intézkedéseknek a megalapozása, részletes megtervezése és végrehajtásának ellenőrzése jelenti. *Az intézkedési programok jelentős része ún. alapintézkedés, amelyeken belül kiemelt feladat például a Nemzeti Települési Szennyvíztisztítási Program.*

⁵⁰ VGT 2-2. táblázat: Felszín alatti vizeket érő jelentős emberi terhelések és hatások értékelése

intézkedések között tartja számon az OKKP-t. A prioritási lista alapján eddig 500 területen csaknem 150 Mrd Ft értékben valósult meg kármentesítés. A program folytatódik, finanszírozására a KEOP biztosít forrásokat.⁵¹ A VGT megállapítja, hogy nem lehet minden víztestre egyszerre, 2015-ig vagy 2021-ig elérni a környezeti célkitűzést, ezért szükség volt az intézkedésekre és a víztestekre vonatkozó időbeni rangsorolás szempontjait, vagyis a prioritásokat rögzíteni.

*Az intézkedési prioritások között elsődleges prioritása van a VKI szerinti alapintézkedéseknek, és az ún. további alapintézkedéseknek, azaz a VKI céljait szolgáló, már hatályos tagállami szabályozási intézkedések végrehajtásának. Ezek között szerepel az OKKP is.*⁵²

Az alap- és további alapintézkedések megvalósításához szükséges becsült finanszírozási igényt és a rendelkezésre álló, valamint tervezett forrásokat összefoglaló táblázat⁵³ szerint az OKKP beruházási költségigénye 2007-2013-ig 38,1 Mrd Ft, 2014-2015-ig 12 Mrd Ft, 2016-2021-ig 38 Mrd Ft, és 2022-2027-ig 50 Mrd Ft.⁵⁴ A VGT megállapítja, hogy az alap- és további alapintézkedések megvalósításához további források lesznek szükségesek a 2014-2020-ig tartó költségvetési időszakban, mintegy 270 milliárd forint értékben. *Különösen – többek között - a kármentesítés feladatok megvalósításához van szükség többletforrásokra.*

Vagyis az OKKP működtetése a VKI végrehajtásának a része, így amennyiben az OKKP nem kap költségvetési finanszírozást, a VKI végrehajtása kerül veszélybe.

*A Kvt. szabályai alapján a központi költségvetés támogatja a Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott kiemelt környezetvédelmi és a nemzetközi kötelezettségvállalásokból adódó feladatok megoldását, és finanszírozza a környezetkárosodást megelőző intézkedések, a helyreállítási intézkedések költségeit azon esetekben, amikor az másra át nem hárítható.*⁵⁵

A 2012. és 2013. évre vonatkozó költségvetési törvények nem biztosítottak forrást az OKKP működtetésére. Fentiek alapján *ez a döntés nem felel meg az Alaptörvény P) cikkéből és 38. cikkéből levezethető horizontális döntéshozás elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.* Amennyiben az állami felelősségi körbe tartozó egyedi kármentesítési feladatok leállásra kényszerülnek pénzügyi forrás hiányában, amit az OKKP végrehajtása (10/2/39) célleírányzat figyelmen kívül hagyása okoz, azt is eredményezi, hogy azokban az esetekben, amikor a felügyelőségek részéről a kármentesítési eljárásra vonatkozó kötelező határozat – megadott teljesítési határidővel – kiadásra kerül, a feladatok halasztása érdekében felmerülő, határidő-módosítási eljárásokért fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak is

⁵¹ VGT 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, Kármentesítése, a) Jelenleg érvényben lévő intézkedések

⁵² VGT 6.2. Döntési prioritások

⁵³ VGT 8-14. táblázat: Az alapintézkedések beruházási költsége

⁵⁴ VGT 8.8 Finanszírozási igény, rendelkezésre álló források „A terv tartalmazza azon intézkedések előzetes költségbeclését három tervezési időszakra 2015-ig, 2021-ig és 2027-ig, amelyek állami/EU forrásokat igényelnek. A 2015-ig megvalósuló VGT intézkedések főbb finanszírozási lehetőségét 2015-ig a 2007-2013 közötti időszakra vonatkozó EU támogatások és a kapcsolódó hazai társfinanszírozási összegek jelentik. E források két részre oszthatók. A források döntő hányada már determinált, így ezen források a VGT céljaira rendelkezésre állónak tekinthetők. A másik, kisebb résznél feltételezhető, hogy a VGT-ben foglalt szempontrendszereket érvényesítik majd az új pályázati kiírásokban, várhatóan ezen források is figyelembe vehetők a jó állapot eléréséhez rendelkezésre álló források tekintetében.”

⁵⁵ Kvt. 56. § (1) bekezdés

növelik az eljárások költségeit. Továbbá a szükséges beavatkozások elhúzódása, a szennyezettség terjedése további költségnövekedést okozhat a későbbiekben.

A hatályon kívül helyezett 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat előírta, hogy „5. A tartós környezetkárosodások, szennyezett területek országos számbavételének, valamint a kármentesítési feladatok végrehajtásának állásáról évente készüljön beszámoló a Kormány részére.” Az OKKP-ról nem kell már jelentést készíteni, és a költségvetésben sem szerepel már a (10/2/39) célelőirányzat. A jelentéstételi kötelezettség eltörlése és a költségvetési sor hiánya arra is felhívja a figyelmet, hogy az OKKP prioritásainak felülvizsgálata valószínűleg nem történik meg, nem jelenik meg a felügyelőségek felé kötelezettségként annak figyelemmel kísérése, hogy a még nem kármentesített területeken történik-e, történhet-e nem várt esemény, terjed-e és ha igen, hogyan a szennyezés. A kármentesítés előtt álló ingatlanok kötelező éves számbavétele, a prioritási lista és az ahhoz kapcsolódó költségvetési forrás meghatározása éves szinten kötelező feladat lenne. *A horizontális döntéshozás elvéből következően szükség lenne az OKKP éves, önálló beszámolási kötelezettségre a Kormány felé, hiszen az információk ismeretében lehet megalapozott döntés hozni.*

Összegzés

A jelentésemben egyrészt szeretném felhívni a társadalom és a döntéshozók figyelmét arra, hogy ez a terület mind gazdasági, mind társadalmi szempontból kiemelten kezelendő, másrészt rámutat arra, hogy vannak olyan atipikus élethelyzetek, amikor a megelőzés és elővigyázatosság elve alapján szükség lehet a szabályozásra, vagy legalább egy összehangoltabb joggyakorlat kialakítására.

Mindenképpen figyelemre méltóak az ezen a területen eddig elért eredmények, úgymint az OKKP létrehozása és működtetése, az alprogramok keretében az érintett tárcák által lebonyolított kármentesítési eljárások. A Minisztérium beszámolójából kiderül, hogy vannak olyan szakmai elképzelések, hogy hogyan lehetne rendszerszinten segíteni és támogatni a kármentesítési eljárások végrehajtását a gazdasági szereplők oldalán.

Az „idő múlása”, vagyis az indokolatlanul elhúzódó kármentesítési eljárások visszásságot okozhatnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. A kármentesítési eljárások bizonyos eseteiben pedig megállapítható, hogy az egészséges környezethez való jog az előfeltételét képezi az egészséghez való jognak, mert ez utóbbi akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezés felszámolásra kerül. Például a KÖPORC esetében a legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ázott kútjaiban való megjelenése okozza. Az Alaptörvény is megerősíti ezt, hiszen a XX. cikk a testi és lelki egészséghez való jog érvényesülésénél nevesíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – az ivóvízhez való hozzáférés, és a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. Az óbudai gázgyár esetében az elhúzódó eljárás miatt a Dunába szivárog a szennyező anyag, a KÖPORC esetében pedig a műszaki beavatkozás elmaradásának, késedelmes végrehajtásának következménye lehet, az is, hogy a szennyezett területen a fedőréteg természetes és mesterséges hézagain, áttörésein a szennyezés a mélyebb vízáadó rétegekbe jutásával jelentősen megnő a szennyezett terület nagysága. *Így az eljárások elhúzódása mindkét esetben az egészséges környezethez való joggal összefüggésben okoz visszásságot, de közvetten az egészséghez való jogot is sérti.*

A hatályos országgyűlési és kormányhatározatokkal (a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat, Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat, a Nemzeti

Környezettechnológiai Innovációs Stratégiáról 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozat) nincs összhangban annak ténye, hogy az OKKP a 2012. és 2013. évben nem kapott költségvetési támogatást, ugyanakkor ez a döntés *nem felel meg az Alaptörvény P) cikkéből és 38. cikkéből levezethető horizontális döntéshozás elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének sem, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben is visszásságot okoz.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *a vidékfejlesztési minisztert, hogy*

1. végezze el az idei évben a folyamatban lévő kármentesítési eljárások végrehajtására vonatkozó felülvizsgálatot, és az eredmény alapján fontolja meg, hogy jogszabály módosítással szükséges-e jelentéstételi rendszer kialakítása, vagy elegendő a Főfelügyelőség részéről a területi szervek hatósági munkájának ellenőrzése során fokozott figyelmet fordítani a kármentesítési eljárások végrehajtására, illetve a kármentesítési határozatok kötelező közzétételét kell-e szabályozni;
2. vizsgálja felül a minisztérium 10/2012. (V. 31.) VM utasítását oly módon, hogy az rögzítse – különös tekintettel a kármentesítési beruházásokkal összefüggésben – a jóváhagyási eljárás általános határidejét;
3. tegye meg a szükséges intézkedéseket az egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására a kármentesítési eljárásokban benyújtott határidő hosszabbítási kérelmek elbírálását, valamint a jelentésben említett, további problémát okozó kérdések megoldása érdekében.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése és 37. §-a értelmében felkérem *Magyarország Kormányát, hogy*

4. tegyen eleget a 96/2009. (XII. 9.) OGY határozatnak, a 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozatnak, és a 1307/2011. (IX. 6.) Korm. határozatnak, valamint az Alaptörvényből eredő kötelezettségének azáltal, hogy a szakpolitikák kialakítása, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotás, a döntés(ek) meghozatala során, és a költségvetési hiányosság kapcsán feltárt alapjogi visszásság orvoslása érdekében biztosítsa a kármentesítési eljárásokra, az OKKP működtetésére vonatkozó szempontok megfelelő érvényesülését, és az ahhoz szükséges forrásokat;
5. fontolja meg egy olyan rendszer – pályázati rendszer, kedvezményes bankhitel lehetősége, vagy letéti alap létrehozásának – kialakítását, amely az OKKP-n kívüli kármentesítési eljárások kötelezettjeit segíti a források előteremtésében,
6. ismételten vezesse be az Országos Környezeti Kármentesítési Programról történő éves beszámolási kötelezettséget.

Budapest, 2013. április ,, ”

Prof. Dr. Szabó Máté