

**Az alapvető jogok biztosa és
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös Jelentése
az AJB-2030/2014. számú ügyben**

Az eljárás megindítása

Békés megyét érintően több vizsgálat is indult hivatalból, ezek között helyet kapott a Fényes tanya kármentesítési eljárásának a vizsgálata is. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét képezi. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján a biztos a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékek (a jövő nemzedékek érdekei) védelmére.

A felszín alatti vízvédelem egyes kérdéseinek elemzése nem idegen az ombudsmani gyakorlatban, erre vonatkozóan korábban is folytak vizsgálatok. A felszín alatti víz mennyiségi és minőségi állapotát érintő kérdések szorosan kapcsolódnak az ivóvízhez való hozzáférés biztosításához, ezért közvetetten a teljes társadalmat érinti. A felszín alatti vízzel összefüggésben az AJB-813/2012. számú jelentés a kármentesítési eljárások általános helyzetének a vizsgálatával foglalkozott, és azt tekintette át, hogy mennyire jellemző jelenség a gyakorlatban a kármentesítési eljárások időbeli elhúzódnása, és ebben milyen tényezők illetve okok játszanak közre. 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.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a kármentesítések kapcsán külön nevesíti a folyamatban lévő főbb műszaki beavatkozások között – az OKKP Vízügyi Alprogram keretében – a Fényes tanya, klórozott szénhidrogénnel szennyezett talajvíz tisztításának ügyét. A 2014-2019 közötti időszakra szóló 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program tervezetében a Fényes tanya kármentesítése már nem jelenik meg nevesítve.

Fentiek alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, az egészséges környezethez és az egészséghez való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért hivatalból vizsgálatot indítottunk. A vizsgálat célja annak feltárása, hogy milyen ütemben halad a Fényes tanya kármentesítése, milyen jellegű nehézségek merültek fel az eljárás során. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja és (2) bekezdése alapján megkerestük a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóságot és a vidékfejlesztési minisztert, mint a Kormány vízvédelemért felelős tagját. A tárca válasza a jelentés kiadásáig nem érkezett meg.

Érintett alapvető jog

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a ... vízkészlet, ... a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *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.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk: „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a

környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.”)

Alkalmazott 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 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)
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény
- a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)
- Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény
- Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény
- Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény
- 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
- a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet
- a Környezet és Energia Operatív Program „Vizeink jó kezelése” című prioritása keretében megvalósuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 10/2014. (I. 20.) Korm. rendelet
- az Országos Környezeti Kármentesítési Program keretében megvalósuló beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 107/2014. (III. 31.) Korm. rendelet
- az állami felelősségi körbe tartozó, hátrahagyott környeztkárosodások 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)
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (továbbiakban: VGT)
- az Országos Környezeti Kármentesítési Program előirányzat működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól szóló 14/2009. (IX. 18.) KvVM 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 megállapított tényállás

I. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság válaszából

1. A környezeti szennyeződés bekövetkezése, előzményei, az eddig megtett intézkedések:

A területen nyomdaipari vegyi hulladékok, és egyéb vegyi hulladékok szakszerűtlen tárolása és felhalmozódása történt 1987-től. A tevékenységet végző cég 1999-ben felszámolás alá került. A cég vagyona a területen felhalmozott hulladék ártalmatlanítására nem nyújtott fedezetet. Az üzem bezárása után a vagyonyvédelem nem volt megoldott. 2000-ben a tanyán tűz keletkezett, melynek során leégtek a tároló épületek a bennük tárolt veszélyes hulladék nagy részével együtt.

A tűz hatására a hulladék egy része átalakult és szétszóródott a területen, illetve annak 50-100 méteres körzetében. A megrongálódott hordókból kifolyó anyag, valamint az oltás során használt vegyi anyagokkal keveredett víz a fagyott állapotú talajra került, további talaj és talajvíz szennyeződést okozva. A területen 1999. évben megkezdődött a kármentesítési gyorsintézkedés (a tárolt anyagok újracsomagolása, átféjtése), amelyet a tüzeset után fejeztek be. A 2002. évben tényfeltárást végeztek a területen, melynek adatai alapján 2003-2005. években próbaüzemi jellegű műszaki beavatkozás és talajvíztisztítás került kivitelezésre. Ennek során megállapították, hogy a hagyományos talajvíz tisztítás a klórozott szénhidrogén fázis jelenléte miatt nem vezet eredményre, azonban a kedvező földtani, hidrogeológiai adottságú területen a biotikus deklorináció végbemegy.

Ezen megállapításokra alapozva készült el a műszaki beavatkozási terv, mely alapján az elsőfokú környezetvédelmi hatóság kötelezést adott ki a műszaki beavatkozás elvégzésére.

2006. január 1-jétől az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főigazgatóság megszűnését követően az 500 millió Ft költséget meg nem haladó környezeti kármentesítési projektek a területileg illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok feladatai közé kerültek. A központi intézkedés az Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság működési területén 7 db kármentesítési helyszínt jelentett, ezek közül az egyik a Fényes tanya. A 2006. évtől kezdődően tehát a területen folyó munkák koordinálását az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) pénzügyi forrásából az Igazgatóság végzi.

2008-2009. években a terület legszennyezettebb részének vízzáró szádfallal történő körülzárása, a szennyezetlen és a szennyezett talaj kitermelése, majd megtisztítása valósult meg. A beavatkozási tervben szereplő bioreaktor és az ahhoz kapcsolódó kútrendszer kialakítására, valamint azok legalább 36-40 hónapos működtetésére, már nem volt meg az OKKP forrás, ezért a hatóságilag előírt műszaki beavatkozások csak részben történtek meg.

Fentiek alapján a kármentesítés jelenleg még nem fejeződött be.

2. A kármentesítés elhúzódsának okai:

2012. január 1-jétől a vízügyi igazgatóságok a Belügyminisztérium irányítása alatt működtek tovább. Létrejött a Nemzeti Környezetügyi Intézet. Az OKKP-vel kapcsolatos feladatok végzése pedig ettől az időponttól kezdve az Intézet feladatai közé került.¹ Az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárásra a mai napig nem került sor a két tárca, a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium között. Emiatt a 2012. és 2013. évekre hatóságilag előírt feladatok késedelmet szenvedtek.

A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság a munkálatok teljes befejezéséhez 240 millió Ft költségigényt adott le a 2012. évre történő OKKP költségvetés tervezéséhez.

3. A kármentesítés elhúzódsának kockázatai

A korábban elvégzett tényfeltárások eredményeire (a talajvíz felhasználás, illetve az azzal való érintkezés humán egészségügyi kockázatot jelent) támaszkodva jegyezték be a Fényes tanya terület tulajdoni lapján a tartós környezeti kárt 2008.01.08-án.

¹ 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 33/A § i) bekezdése (2014. január 1-jétől hatályon kívül helyezve).

A kármentesítés elhúzódása további kockázatot jelent arra nézve, hogy a szennyeződés lassú ütemben a talajvíz mozgása miatt továbbterjed két másik helyrajzi számú ingatlanra, a területtől É-i irányban, a mindössze 1 km távolságban folyó Élővíz-csatorna irányába.

A Gyula, Békéscsaba, Békés városokon átfolyó vízfolyás jelentős ökológiai, ökoturisztikai és rekreációs értéket képvisel. A kármentesítés további elhúzódása vagy felfüggesztése jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét.

4. Jelenlegi helyzet, a kármentesítés tervezhető befejezése

A 481/2013. (XII.27.) Korm. rendelet 41. § (3) bekezdése az OKKP feladatok elvégzését továbbra is a Nemzeti Környezetügyi Intézethez telepíti. A kármentesítési műszaki beavatkozási feladatok teljesítésének a felügyelőség határozatával módosított határideje 2016. november 30. Ez a teljesítési határidő abban az esetben lett volna tartható, amennyiben a szükséges és igényelt pénzügyi források korábban rendelkezésre álltak volna. Amennyiben a pénzügyi források rendelkezésre állnak, úgy a kármentesítés teljes időtartama (a bioreaktor, és az ahhoz kapcsolódó kútrendszer kialakítása és működtetése, rekultiváció) előre láthatólag négy évet vesz igénybe. Ezt követően kerülne sor az utómonitoring kialakítására, amely általában 5 évig tart.

A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatta az Országos Vízügyi Főigazgatóságot a késedelmet szenvedett feladatokról. Az OKKP feladatok elvégzésére jelenleg sincs pénzügyi forrás. Az Igazgatóság a kormányrendeletnek megfelelően az OKKP feladatok Nemzeti Környezetügyi Intézet részére való mielőbbi átadás-átvételét szorgalmazta és szorgalmazza jelenleg is.

A 2009-2014 időszakra szóló III. Nemzeti Környezetvédelmi Program 5.9.2. fejezetében, a Vízügyi alprogramok között a folyamatban lévő kármentesítési munkák között helyszínekre lebontva jelenik meg a Fényes tanya. A 2014-2019 időszakra szóló 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program 5.2.5. fejezetében csupán a Vízügyi alprogramok szintjéig szerepelnek a kármentesítési munkák, konkrét helyszínek megnevezése nélkül.

II. A vízgyűjtő-gazdálkodási terv tartalma²

A Fényes tanya a Kettős-Körös alegység vízgyűjtő-gazdálkodási területéhez, azon belül az Élővíz-csatorna területéhez tartozik. A „*Kettős-Körös alegység jelentős vízgazdálkodási kérdései*” című dokumentum megállapítja, hogy a felszín alatti vizek minőségét veszélyeztető pontszerű források jelentős hányada feltáratlan. A feltárt források között szerepel a Fényes tanya. A dokumentum szerint „*A záró-dokumentáció beadás előtt áll, a jóállással együtt a végső befejezés határideje: 2008. október vége.*” A vízgyűjtő-gazdálkodási dokumentum az Élővíz-csatorna különböző típusú szennyezőanyag terhelését részletesen tárgyalja. Az Élővíz-csatornát érintő konkrét vízgazdálkodási intézkedési terv szerint az Élővíz-csatorna ökológiai és kémiai állapota „nem jó” minőségű, a „jó potenciál” 2021-re érhető el.³ A vitaanyagban a Fényes tanya a felszín alatti vizeket veszélyeztető források között szerepel, és jelzi, hogy a kármentesítés az OKKP részét képezi. A megvalósítóra, költségviselőre utaló megjegyzés szerint „*Az intézkedést a szennyezett területek tulajdonosa, kezelője valósítja meg. Az állami és önkormányzati felelősségi körbe tartozó szennyezések felszámolására a KEOP biztosít forrásokat.*”⁴

² http://www.vizeink.hu/files/vizeink.hu_0040.pdf

³ 1. melléklet: Konkrét intézkedések és célkitűzések a 2-13 Kettős-Körös alegység víztestein <http://www.vizeink.hu/details.php?alegyseg=2-13>

⁴ Konzultációs anyag a 2-13 Kettős-Körös alegység vízgyűjtő-gazdálkodási tervéhez (48.o.) http://vizeink.hu/files/konza_2-13_vegl_jh.pdf

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. 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 vizsgálat Ajbt-ben meghatározott feltételei fennállnak.*

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

1. 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.

2. Az Alaptörvény P) cikke 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.* Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: *„Vállaljuk, hogy [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*

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, csakis úgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”*.⁵

⁵ 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 élethez való*

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 tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

3. 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. 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 hazai lakosság ivóvízellátása 95%-ban felszín alatti vízkészletekből történik. A szükséges víz kitermelését biztosító üzemelő vízbázisok, valamint a stratégiai tartalékok jelentő távlati vízbázisok védelmét, a készletek megőrzését az Ivóvízbázis-védelmi Program szolgálja. A felszín alatti víz minőségét azonban számos tényező befolyásolja, így például a felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések is. Ezek felszámolásához van szükség a kármentesítési eljárások lefolytatására. A kármentesítés olyan helyreállítási intézkedés, amely a felszín alatti víz és földtani közeg károsodásának enyhítésére, az eredeti állapot vagy ahhoz közeli állapot helyreállítására, valamint a felszín alatti víz által nyújtott szolgáltatás helyreállítására vagy azzal egyenértékű szolgáltatás biztosítására irányul. Az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy a kármentesítési eljárások bizonyos eseteiben az egészséghez való jog előfeltételét képezi az egészséges környezethez való jog, mert az egészséghez való jog akkor tud érvényesülni, ha a környezetben okozott szennyezés felszámolásra kerül.⁶ A Fényes tanya kapcsán is helytálló a megállapítás, hiszen a Körösvidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatása szerint a talajvíz felhasználás, illetve az azzal való érintkezés humán egészségügyi kockázatot jelent. 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.”*

III. Az ügy érdemében

1. Természeti erőforrás, nemzeti vagyon, a nemzet közös öröksége: a vízkészlet

1. Az Alaptörvény P) cikke kiemeli, hogy a vízkészlet, mint *természeti erőforrás, a nemzet közös örökségét* képezi. Az AJB-813/2012. számú jelentés ezzel kapcsolatban az alábbiakat állapította meg.

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, csakis úgy, mint a jövőendő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

⁶ Például a KÖPORC vállalat kármentesítési ügyében a legnagyobb kockázatot a tetraklór-etilénnek a környező családi házak ázott kútjaiban való megjelenése okozza. A Budapest, Ékes utca esetében a környezetvédelmi 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.

A 2011. évi CXCVI. törvény szabályozása szerint a felszín alatti vizek és azok természetes víztartó képződményei az állam kizárólagos tulajdonába tartoznak.⁷ Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése szerint: „Az állam és a helyi önkormányzatok 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 (kizárólagos állami tulajdon) a nemzeti vagyon részét képezik, és egyúttal a nemzet közös örökségét is alkotják. Álláspontunk 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. Más szóval, a most rendelkezésre álló vízkészlettel, mint természeti erőforrással gazdálkodni kell a most, és a jövőben felmerülő vízhasználati igények fenntartható kielégítése érdekében (vízkészlet-gazdálkodás). A most rendelkezésre álló vízkészlet pedig akkor marad a jövőre nézve is felhasználható, ha az mennyiségi és minőségi védelemben részesül.

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.

Az Alkotmánybíróság a „véges javak” kapcsán már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában így fogalmazott: „Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (ABH 1993, 533, 535.)” „c) Ezért a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. A védelem szintjét a környezethez való jog fenti dogmatikai sajátosságain kívül döntően befolyásolja a környezetvédelem tárgya is: az élet természeti alapjainak véges volta és a természeti károk jelentős részének visszafordíthatatlansága, s végül az a tény, hogy mindezek az emberi élet fennmaradásának feltételei. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.” „A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg.”

⁷ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek.: „Az állam kizárólagos tulajdonába tartozik d) a felszín alatti vizek, a felszín alatti vizek természetes víztartó képződményei, a folyóvíz és természetes tavak elhagyott medre és a folyóvízben, természetes tavakban újonnan keletkezett sziget, valamint az 1. mellékletben meghatározott folyóvizek, holtágak, mellékágak, természetes tavak és ezek medre.”

2. A vízkészlet mennyiségi és minőségi védelme szorosan összefügg az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, amelyet a „*Tud-e inni a gyerek csapvizet, ha szomjas?*” című jelentés részletesen vizsgálta.⁸ A jelentés megállapította, hogy műszaki értelemben az ivóvíz csak akkor biztosítható, ha van a vízkészletre települő víztermelő létesítmény. Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tehát magában kell, hogy foglalja a P) cikkel való együtt értelmezést. *Hazánk ivóvíz ellátása 95%-ban felszín alatti vízből biztosított. Amennyiben nem áll rendelkezésre az a felszín alatti és kisebb esetben felszíni víz, amely ivóvíz kitermelésre alkalmas, úgy az ivóvízhez való hozzáférés sem biztosítható. Így a P) cikk szerinti vízkészlet védelem mintegy előfeltételét képezi az ivóvízhez való hozzáférésnek. Ezért a természeti erőforrások – mint a vízkészlet horizontális védelme – kiemelt jelentőségűek. Minden olyan vízkészletet érintő döntésnél, jogszabályalkotásnál, amely kihat a vízkészlet mennyiségére és minőségére, mindig figyelembe kell venni, hogy az az egészséghez való jogot, és azon belül az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását a későbbiek során befolyásolhatja. Fentiek alapján a vízkészlet védelem, illetve a vízkészlet-gazdálkodás és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása mind az alapjogi védelem, mind a jogi szabályozás szintjén, mind pedig a műszaki rendszer tekintetében szorosan összefüggenek egymással.*

2. A kármentesítési eljárások időbeli elhúzóása

A felszín alatti vízben és a földtani közegben meglévő szennyezések felszámolása a kármentesítési eljárások lefolytatásával történik. Az AJB-813/2012. számú vizsgálatban a Vidékfejlesztési Minisztérium által kifejtett álláspont az volt, hogy a kármentesítési eljárások időbeli elhúzóásának 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 elhúzóó 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. A tárca hangsúlyozta, hogy a kármentesítési feladatok eset és terület specifikus adottságaiból fakadóan nem uniformizálhatóak.*

A minisztérium álláspontját elfogadva, az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy 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.⁹ Fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a felszín alatti és a felszíni vízkészletek egységes komplex rendszert képeznek, mennyiségük és minőségük kölcsönösen befolyásolják egymást. Ahogy a felszíni vizek szennyeződése okozhatja a felszín alatti vizek szennyeződését is, úgy a felszín alatti vizek mozgása a felszíni vizek szennyezéséhez is vezethet, megváltoztatva ez által a szennyezés terjedésének módját, idejét, a veszélynek kitett embereket, környezeti elemeket, az élővilágot. Erre az összefüggésre hívja fel a figyelmet a Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság, amikor a Fényes tanya kapcsán arról is beszámol, hogy a szennyeződés lassú ütemben a talajvíz mozgása miatt továbbterjed két másik helyrajzi számú ingatlanra, a területtől É-i irányban, a mindössze 1 km távolságban folyó Élővíz-csatorna irányába.

⁸ AJB-677/2013. számú jelentés

⁹ Az AJB-813/2012. számú jelentés foglalkozott az óbudai gázgyár esetével – amely a nagyobb és bonyolultabb eljárások közé sorolható –, és megállapította, hogy 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 szivárogo, amit az okoz, hogy még mindig nem került sor a műszaki beavatkozásra. Ugyanez a helyzet a KÖPÖRC 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 áterjedt és az alsó kavicsos jó vízvezető réteget is elszennyezte.

Az Élővíz-csatorna három város – Gyula, Békéscsaba, Békés – életét határozza meg, s számukra ökológiai, ökoturisztikai és rekreációs értéket képvisel. A kármentesítés további elhúzódása vagy felfüggesztése jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét, valamint az idő múlásával veszélyeztetheti az Élővíz-csatornát és a hozzákapcsolódó értékeket.

Megállapítjuk, hogy 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 számítanak, azonban a Fényes tanya esetében már 2008-ra elkészültek azok a tervek, melyek a kármentesítést megalapozták. Az idő múlása visszasságot okozhat az egészséges környezethez való jog és az egészséghez való jog kapcsán, ezért szükséges a beavatkozás megtételét akadályozó tényezők elhárítása.

3. Az Országos Környezeti Kármentesítési Program (OKKP) helyzete

Az OKKP lényeges szerepet tölt be a szennyezett területek felszámolásában. Az OKKP keretében a szaktárca (jelenleg a vidékfejlesztésért felelős miniszter) feladata – a program 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.

Az AJB-813/2012. számú jelentés az OKKP finanszírozását is vizsgálta¹⁰. A jelentés feltárta, hogy *Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről és Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló törvényekben nem szerepel az OKKP, mint Fejezeti kezelésű előirányzat!*¹¹ A jelentés azt is részletesen elemezte és megállapította, hogy az OKKP része az EU Vízkormányozási Keretirányelv végrehajtására elfogadott Vízügyi-gazdálkodási Terv keretében elvégzendő feladatoknak (a továbbiakban: VGT)¹². A Vízkormányozási Keretirányelv 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 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.¹³

¹⁰ Az AJB-813/2012. számú jelentésből: „A vidékfejlesztési 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.” „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). 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.”

¹¹ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény, Magyarország 2013. évi központi költségvetéséről szóló 2012. évi CCIV. törvény.

¹² 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.

¹³ VGT 8.3 Egyéb szennyezések megelőzése, illetve szennyezések kárelhárítása, Kármentesítése, a) Jelenleg érvényben lévő intézkedések

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 Víz Keretirányelv szerinti alapintézkedéseknek, és az ún. további alapintézkedéseknek, azaz a Víz Keretirányelv céljait szolgáló, már hatályos tagállami szabályozási intézkedések végrehajtásának. Ezek között szerepel az OKKP is.¹⁴ Vagyis az OKKP működtetése a Víz Keretirányelv végrehajtásának a része, így amennyiben az OKKP nem kap költségvetési finanszírozást, a Víz Keretirányelv végrehajtása kerül veszélybe. Az AJB-813/2012. számú jelentés megállapította, hogy 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 védelem elvének, valamint a jelen és jövő nemzedékek közötti igazságosság követelményének, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A jelentésben ezért az ombudsman felkérte Magyarország Kormányát, hogy biztosítsa a kármentesítési eljárásokra, az OKKP működtetésére vonatkozó szempontok megfelelő érvényesülését, és az ahhoz szükséges forrásokat. A vidékfejlesztési miniszter a jelentés kapcsán válaszlevelében megjegyezte, hogy 2010-2012 között számos kármentesítési feladat került állami felelősségi körben kivitelezésre a négy miniszter irányítása alá tartozó, 14 db OKKP alprogram keretében, összesen 28,7 Mrd forint összegben. A Vidékfejlesztési Minisztérium a 2012. évre pedig 40 millió forint összeget biztosított kármentesítési feladatokra. A Kormány részére tett felkérés kapcsán a környezetügyért felelős tárca arról számolt be, hogy – az OKKP szakmai fejlesztéséért és irányításáért, és az OKKP alprogramok irányításáért felelős jogkörében – a vidékfejlesztési miniszter kezdeményezte az irányítása alá tartozó szakmai főosztály és a Nemzeti Környezetügyi Intézet közreműködésével a „nemzetközi gyakorlat alapján az államra háruló kármentesítések finanszírozásának lehetséges alternatíváinak kidolgozását és a szabályozás tervezetének előkészítését.”*

Jelen vizsgálatban megállapítjuk, hogy a Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény – egy eset kivételével¹⁵ – szintén nem tartalmaz költségvetési fejezeti sort az OKKP feladatainak végrehajtása érdekében, így – a fentiek alapján – az egészséges környezethez való joggal összefüggésben okozott visszásság továbbra is fennáll, mivel az OKKP működtetése változatlanul nem biztosított teljes mértékben.

4. Az AJB-813/2012. számú jelentés felkéréseinek a megvalósulása

Az AJB-813/2012. számú jelentés kapcsán a vidékfejlesztési miniszter a felkérésekre¹⁶

¹⁴ VGT 6.2. Döntési prioritások

¹⁵ A Budapest, Cséry-telepen – a 2013. év során kiderült - olajos iszap elhelyezés szennyezési ügye kapcsán a 2014. évre vonatkozó költségvetés „Cséry-telepre vonatkozó kárelhárítási és rekultivációs terv elkészítése és kivitelezése” címén előirányzatot tartalmaz.

¹⁶ Az ombudsman felkérte a *vidékfejlesztési minisztert*, hogy **1.** végezze el a 2013. 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 ombudsman felkérte *Magyarország Kormányát*, hogy **1.** 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; **2.** fontolja meg egy olyan rendszer – pályázati rendszer, kedvezményes bankhitel lehetősége, vagy letéti alap létrehozásának – kialakítását, amely az OKKP-n kívüli

a 2013. július 2-án kelt levelében az alábbiak szerint nyilatkozott.

A kármentesítési eljárások végrehajtására, illetve a kármentesítési határozatok kötelező közzététele kapcsán: egyrészt folyamatban van a 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet utólagos hatásvizsgálata a Nemzeti Környezetügyi Intézet koordinálásával, másrészt zajlik – széleskörű előkészítés mellett – a kármentesítés jogszabályi csomagjának a felülvizsgálata, és ezek keretében vizsgálja meg a minisztérium annak lehetőségét, hogyan növelhető a végrehajtás hatékonysága, a nyilvános adatok közzétételének a lehetősége.

Megállapítjuk, hogy a válaszadás óta eltelt időben minden bizonnyal továbbra is zajlik az utólagos hatásvizsgálat, mivel nem tapasztaltuk az említett jogszabály módosítását a kármentesítés kapcsán. Megjegyzendő, hogy a 107/2014. (III. 31.) Korm. rendelettel a „Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Országos Környezeti Kármentesítési Program - Társasági Alprogram keretében 2014-2020 programozási időszakban megvalósítani tervezett kármentesítési projektek előkészítése” projektekkel összefüggő közigazgatási hatósági eljárásokat kiemelt jelentőségű ügyé minősítette a Kormány, valamint a 10/2014. (I. 20.) Korm. rendelettel¹⁷ kármentesítési eljárás kapcsán minősítette kiemelt ügyé a közigazgatási hatósági ügyeket. *A 10/2012. (V. 31.) VM utasítás felülvizsgálata kapcsán:* elkészült „az Országos Környezeti Kármentesítési Program működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól” szóló miniszteri utasítás szakmai szövegjavaslatának a tervezete, ami a közeljövőben meg fog jelenni.

Megállapítjuk, hogy jelenleg még az Országos Környezeti Kármentesítési Program előirányzat működtetésének és végrehajtásának általános szabályairól szóló 14/2009. (IX. 18.) KvVM utasítás van hatályban, vagyis nem került sor módosított, vagy új utasítás kiadására.

A határidő hosszabbítási kérelmek egységes jogalkalmazási gyakorlat kialakítására vonatkozó javaslatot a tárca nem fogadta el. A tárca érvelése szerint nem megvalósítható, mivel a kármentesítések hely specifikus és egyedi esetekre kidolgozott döntéshozatali rendszer.

Az OKKP működtetése, és az OKKP-n kívüli kármentesítési eljárások kötelezettjeit segítő forrásbevonás: a tárca arról tájékoztatott, hogy kezdeményezte a „nemzetközi gyakorlat alapján az államra háruló kármentesítések finanszírozásának lehetséges alternatíváinak kidolgozását és a szabályozás tervezetének előkészítését.”, amelynek állásáról nincs információnk. *Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség visszaállítása kapcsán:* a kötelező jelentéstétel megszűnése ellenére a szaktárca folytatta az éves beszámolók elkészítését. A válaszadáskor a 2011-2012. évi tevékenységről készült alprogrami beszámolók összesítése, feldolgozása és értékelése volt folyamatban, amelyet éves összefoglaló jelentésként az OKKP honlapján közzé fognak tenni.

Az OKKP honlapján (<http://www.kvvm.hu/szakmai/karmentes/>) nem jelent meg a 2011-2012. évi tevékenységről készült éves jelentés, az utolsó jelentés a 2008. évi feladatteljesítésről szól, amely hivatkozik arra, hogy „*A jelentéstételi kötelezettség az egyes jelentéstételi, tájékoztatási és beszámolási kötelezettségek módosításáról és megszüntetéséről szóló 1042/2008. (VI. 30.) Korm. határozat 1.39 pontja értelmében megszűnt*¹⁷. Tekintettel az OKKP keretében tíz év alatt elvégzett, valamint a környezeti kármentesítés vonatkozásában a jövőben végzendő feladatokra és arra, hogy a program végrehajtása már korábban is számos minisztérium és intézmény együttműködésével vált lehetővé, a KvVM továbbra is szükségesnek tartja a tárcaközi egyeztetés fenntartását és évente összefoglaló jelentés összeállítását az OKKP keretében elvégzett tárgyévi feladatok teljesítéséről.”

kármentesítési eljárások kötelezettjeit segíti a források előteremtésében, 3. ismételtlen vezesse be az Országos Környezeti Kármentesítési Programról történő éves beszámolási kötelezettséget.

¹⁷ A már hatályon kívül helyezett 2205/1996. (VII. 24.) Korm. határozat 5. pontja írta elő a környezet védelméért felelős miniszternek, hogy az érdekelt tárcák bevonásával, a tárgyévet követő év első félév végéig jelentést készít a Kormány részére a kármentesítési feladatok állásáról és a költségvetési források felhasználásáról.

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy az AJB-813/2012. számú jelentés felkéréseire adott tárca válasz, vagyis 2013. július 2-a óta eltelt időben nem történt érdemi előrelépés a miniszter által adott tájékoztatást követően, így a jelentésben megállapított visszasságok továbbra is fennállnak.

5. Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség jelentősége

Álláspontunk szerint továbbra is szükséges lenne az éves jelentéstételi kötelezettség kötelező előírása, mivel ennek hiányában - egyéb kötelezően elvégzendő feladatok mellett – a szaktárca kezdeményező készsége ellenére sem fog az önként vállalt feladat megvalósulni.

Az OKKP-ról történő éves beszámolási kötelezettség jelentőségét a kármentesítésért felelős tárca elismeri azáltal, hogy a kötelező jelentéstétel megszűnése ellenére a szaktárca folytatta az éves beszámolók elkészítését. A jelentések több szempontból is fontos szerepet tölthetnek be, egyrészt az állam számára lehetővé teszi, hogy felmérje és összegezze a kármentesítéssel együtt járó környezeti adósságterhek alakulását, szükség esetén a prioritások felülvizsgálatát, kutatási-innovációs programok, beavatkozások felgyorsítását. Másrészt a jelentés elkészítése és nyilvánosságra hozása a társadalom tagjaiban is tudatosítja a kármentesítés fontosságát, a környezeti károk megelőzésének jelentőségét, javíthatja a környezeti szabályok elfogadását, a hatósági tevékenység támogatását. *Ezért kiemelkedően fontos érdek fűződik az OKKP-ról szóló beszámoló készítési kötelezettség visszaállításához.*

6. A Fényes tanya kármentesítési ügye

A Fényes tanya kármentesítési ügye álláspontunk szerint szintén alátámasztja az idő múlásával és az OKKP költségvetési forrás hiányával kapcsolatban az eddig kifejtetteket.

A Fényes tanya ügyében a kármentesítéssel kapcsolatos első intézkedésekre a 2000. év eleje körül került sor, műszaki beavatkozás is történt a területen. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság beszámolójából kiderül, hogy az Igazgatóság a munkálatok teljes befejezéséhez 240 millió Ft költségigényt adott le a 2012. évre történő OKKP költségvetés tervezéséhez. 2012-től kezdve azonban már nincs meg az OKKP forrás, ezért a hatóságilag előírt műszaki beavatkozásokat csak részben végezték el, így a kármentesítés jelenleg még nem fejeződött be. A Körös-vidéki Vízügyi Igazgatóság tájékoztatása szerint a kármentesítési beavatkozás 3-4 évet vesz igénybe, melyet 5 éves monitoring tevékenységnek kell követnie.

Ebből következően, ha 2014-ben megkezdődne a kármentesítési műszaki beavatkozás a feladatok elvégzése 2018-ra, monitoringgal 2023-ra fejeződne be, ez pedig valószínűsíthetően a költségekben is változást hoz majd. Különösen arra tekintettel, hogy a szennyeződés már részben nagyobb területet is érint.

A mellékelt irat szerint az Igazgatóság 2012-ben határidő hosszabbítási kérelmet nyújtott be a kötelezés kapcsán. A kérését azzal indokolta, hogy az OKKP források nem állnak rendelkezésre, ezért a műszaki feladatokat nem tudták elvégezni. Továbbá, mivel 2012. január 1-jétől az OKKP feladatainak egy része a Nemzeti Környezetügyi Intézethez tartozik, az Igazgatóság megkérte az Országos Vízügyi Főigazgatóság állásfoglalását arra vonatkozóan, hogy a kármentesítés feladatait kinek kell elvégeznie.

2012. január 1-jétől alakult át a vízügyi intézményrendszer azáltal, hogy a vízügyi igazgatóságok a Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alól átkerültek a Belügyminisztérium irányítása alá. Eddig az időpontig az OKKP-ba tartozó kármentesítési eljárások hatósági határozattal megállapított kötelezettjei a vízügyi igazgatóságok voltak. A 347/2006. (XII.23.) Korm. rendeletnek a 2012. január 1-jétől hatályos módosítása a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg az OKKP felelőseként, amely viszont a vidékfejlesztési tárca irányítása alá tartozik:

„33/A. §¹⁸ (1) A NeKI alaptevékenysége körében ellátja a miniszter feladat- és hatáskörébe tartozó i) az Országos Környezeti Kármentesítési Programmal kapcsolatos feladatokat.”

A hatályos, 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet továbbra is a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelöli ki felelősként: „41. § A NeKI alaptevékenysége körében 3. ellátja az Országos Környezeti Kármentesítési Programmal kapcsolatos feladatokat;”. Az Igazgatóság a kármentesítési eljárás elhúzódsának okai között említette, hogy az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárásra a mai napig nem került sor a két tárca között, és emiatt a 2012. és 2013. évekre hatóságilag előírt feladatok késedelmet szenvedtek.

Megjegyzendő, hogy az OKKP feladataira kijelölt szervezet kapcsán, a 2012. évtől kezdődően, az egyedi kármentesítési ügyekkel összefüggésben a jogalkalmazás során bizonytalanság alakult ki a kötelezett szervezetet illetően. Az AJB-813/2012. számú vizsgálat során felmerült, hogy az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként megjelölt Nemzeti Környezetügyi Intézet vitatja azt, hogy egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása¹⁹.

Fentiek alapján megállapítjuk, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot okoz, hogy a Belügyminisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012. január 1-je óta a jogszabályi változások ellenére nem hajtotta végre azt, vagyis az OKKP feladatokra vonatkozó központi feladat átadás-átvételi eljárás nem történt meg. Visszásságot okoz továbbá, hogy a végrehajtás során bizonytalanságot okoz a jogszabályi rendelkezések alapján, mely területi szervet kell kötelezettjeként kijelölni az egyedi kármentesítési eljárásokban, illetve mi legyen azokban az esetekben, amikor az engedélyek már kiadásra kerültek.

A Fényes tanya kármentesítési eljárásának időbeli elhúzódsája jelenleg vizsgált okai, hogy az OKKP működtetésére 2012. óta nincs központi költségvetési forrás, valamint, hogy a szervek között nem zajlott le a feladatok átadás-átvétele.

Az idő múlása pedig azt eredményezi, hogy a szennyeződés lassan, de továbbterjed az Élővíz-csatorna irányába, és jelentősen növeli a szennyezett talajvízzel érintett terület kiterjedését, ezáltal a kármentesítéssel érintett földtani közeg mennyiségét. Mindez visszásságot okoz az egészséges környezethez, és közvetetten az egészséghez való joggal összefüggésben is.

A 28/1994. (V. 20.) AB határozatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni. Az AB határozat szerint: „A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”

Megállapítjuk, hogy az állam 2012 óta nem tesz teljes mértékben eleget az OKKP működtetésének, ami viszont a környezet állapot romlásának a kockázatával jár, ami visszásságot okoz az egészséges környezethez, és közvetetten az egészséghez való joggal összefüggésben is.

¹⁸ Megállapította: 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet 1. § (11). Hatályos: 2012. I. 1-től.

¹⁹ Az AJB 813-2012. számú jelentésében a Budapest, Ékes utcai ügyben az illetékes környezetvédelmi felügyelőség 2011-ben az illetékes vízügyi igazgatóságot részletes tényfeltárás végzésére és beavatkozási terv készítésére kötelezte. Fellebbezés folytán a másodfokon eljáró főfelügyelőség a 2012. május 4-én kelt döntésével az idő közben bekövetkezett jogszabály módosítás folytán a határozat kötelezettjeként a Nemzeti Környezetügyi Intézetet jelölte meg kötelezettjeként. Az Intézet 2012. június 11. napján kelt kérelmében a határidő meghosszabbítását kérte, amelyet a felügyelőség elutasított. Az Intézet a kérelmében előadta, hogy vitatja, egyáltalán a hatáskörébe tartozik-e az egyedi eljárás végrehajtása, de tekintettel a kialakult ténybeli helyzetre, nem nyújt be fellebbezést.

Összegzés

A jelentés szeretné felhívni a társadalom és a döntéshozók figyelmét arra, hogy a kármentesítések elvégzése kiemelten kezelendő társadalmi érdek, a vízkészlet minőségével kapcsolatos összefüggéseire tekintettel. Figyelemre méltóak az OKKP kapcsán eddig elért eredmények, azonban még számos feladat elvégzése függőben maradt, a program alulfinanszírozása miatt. Az OKKP működtetése egyrészt társadalmi érdek, másrészt nem csak egy önként vállalt feladat, hanem az része az EU Víz Keretirányelv végrehajtásának. *Az OKKP forráshiánya 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 visszásságot okoz.*

Az „idő múlása”, vagyis az indokolatlanul elhúzódó kármentesítési eljárások visszásságot okozhatnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben. A kármentesítések elhúzódása együtt járhat azzal, hogy a környezeti károk területi nagysága növekszik, mely egyúttal növelheti az alapvető jogaikban veszélyeztetett, vagy károsított személyek számát. 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 szennyezést felszámolják. *Ezért amennyiben indokolatlanul húzódik az eljárás, az szintén az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.*

A Fényes tanya ügye kapcsán megállapítható, hogy a jogalkalmazók számára nem egyértelmű, mely állami szervezet köteles végrehajtani az OKKP keretén belül az egyedi kármentesítési ügyeket, illetve a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Belügyminisztérium nem hajtotta végre a jogszabályi változások kapcsán a feladat átadás-átvételt. *Mindez a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével kapcsolatban okoz visszásságot.*

Intézkedések

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

- 1) vizsgálja meg, mi okoz nehézséget a végrehajtás során az OKKP-ben foglalt egyedi kármentesítési ügyek lebonyolításáért felelős szervezet meghatározásában, és tegye meg ennek orvoslására a szükséges intézkedéseket,
- 2) az AJB-813/2012. számú jelentés felkérései kapcsán a tárca által vállalt feladatokat teljesítse.

Az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert és a belügyminisztert, hogy az OKKP-val kapcsolatos feladatok átadás-átvételét haladéktalanul hajtsák végre.*

Budapest, 2014. május

Székely László

Szabó Marcel