

**Az alapvető jogok biztosának
Jelentése
az AJB-202/2017. számú ügyben**

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos a lakókörnyezetében, Sajókápolna határában, az országos ökológiai folyosó övezete közvetlen közelében létesülő külfejtéses szénbánya engedélyezésére irányuló eljárásokat kifogásolta. Beadványa szerint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztályának (a továbbiakban: Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya) jogelődje, az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) környezeti hatásvizsgálati eljárása során figyelmen kívül hagyta, hogy a Kúria Önkormányzati Tanácsa Sajókápolna község képviselő testülete – akkor még hatályban lévő – a falurendezési, faluépítési, tájrendezési szabályzat módosításáról szóló 11/2012. (VIII. 1.) rendeletét a jövőre nézve megsemmisítette. A panaszos emellett sérelmezi, hogy a Felügyelőségnek címzett közérdekű bejelentésére több hónapon keresztül válasz nem érkezett.

Tekintettel arra, hogy a panasz alapján felmerült az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, vizsgálatot indítottam, melynek keretében megkerestem az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget (a továbbiakban: Főfelügyelőség) és Sajókápolna Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalát (sajókápolnai önkormányzat).

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„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.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)*
- Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2))*
- Nemzet közös öröksége: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (Alaptörvény P) cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (Bszi.)
- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)

- a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a környezeti hatásvizsgálati eljárásról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHV rendelet)
- az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKV rendelet)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- Sajókápolna falurendezési, faluépítési, tájrendezési szabályzatáról szóló 15/2001. (XII. 13.) rendelet
- Sajókápolna falurendezési, faluépítési, tájrendezési szabályzatáról szóló 15/2001. (XII. 13.) rendeletet módosító 11/2012. (VIII. 1.) rendelet
- Sajókápolna falurendezési, faluépítési, tájrendezési szabályzatáról szóló 15/2001. (XII. 13.) rendeletet módosító 8/2014. (VII. 10.) rendelet
- Sajókápolna Településszerkezeti Terve Leírásáról szóló 96/2001. (XII. 12.) határozat
- Sajókápolna Településszerkezeti Terve Leírásáról szóló 96/2001. (XII. 12.) határozat módosításáról szóló 85/2012. (VII. 31.) határozat
- Sajókápolna Településszerkezeti Terve Leírásáról szóló 96/2001. (XII. 12.) határozat módosításáról szóló 28/2014. (VII. 2.) határozat
- Nemzeti Fejlesztés 2030 –Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Koncepcióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY hat.
- Országos Területfejlesztési Koncepcióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY hat.

Megállapított tényállás

A Főfelügyelőség, valamint a sajkókápolnai önkormányzat által rendelkezésemre bocsátott iratok és tájékoztatás alapján az alábbi tényállás állapítható meg.

1. A Sajókápolna I. bánya engedélyezésével kapcsolatban

A Felügyelőség 2009. november 27-én kelt határozatában előzetes vizsgálati eljárás alapján környezeti hatásvizsgálati dokumentáció benyújtását írta elő a 042/11-13 helyrajzi számú ingatlanokon létesülő külfejtéses szénbánya megnyitására. A Szuha 2000 Kft. kérelme alapján indult környezeti hatásvizsgálati eljárásban a Felügyelőség a kérelmet elutasította. A cég fellebbezése nyomán eljáró Főfelügyelőség új eljárásra utasította a Felügyelőséget. Az új eljárásban a Szuha 2000 Kft. 2012 decemberében visszavonta kérelmét, így a hatóság az eljárást megszüntette. Ezt követően a Kft. nevében eljáró Három Kör DELTA Környezetgazdálkodási Kft. (a továbbiakban: Három Kör Delta Kft.) környezeti hatástanulmányt tartalmazó kérelme alapján 2013. február 14-én a 042/16¹ helyrajzi számú ingatlan területén tervezett külfejtéses szénbánya létesítése tárgyában ismét környezeti hatásvizsgálati eljárás indult.

A Felügyelőség két alkalommal, 2013. március 13-án² és 2013. május 9³-én hiánypótlásra szólította fel a Három Kör Delta Kft-t.

¹ A 042/13 helyrajzi számú ingatlan megosztásából a 042/16 és 042/17 helyrajzi számú ingatlanok keletkeztek.

² A növény- és talajvédelmi szakhatóság közreműködési díjaként befizetendő 50.000 Ft mellett a Felügyelőség a környezeti hatásvizsgálati dokumentáció fejezeteit a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 6. mellékletével megfelelően táblázatot, a környezeti hatások területét környezeti elemeként tartalmazó és a települések közigazgatási területét is bemutató térképet és a bányászati tevékenységhez kapcsolódó, újonnan kialakítandó nyomvonalas létesítményekre, illetve azok hatásaira vonatkozó munkarészt kért a Három Kör Delta Kft-től.

³ A Felügyelőség egy 26 pontból álló hiánypótlási felhívást bocsátott ki. Előírta többek között, hogy a Három Kör Delta Kft. mérésrel állapítsa meg Sajókápolna légszennyezettségi állapotát a PM₁₀ légszennyező anyagra vonatkozóan. A számítási

A környezetvédelmi hatóság eljárása során szakhatóságként a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervét, Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, a Miskolci Járási Földhivatalt, a Miskolci Járási Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalt, a Parasznyai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét kereste meg, a Bükki Nemzeti Park Igazgatóságtól belföldi jogsegély keretében véleményt kért és 2013. június 6-án Sajólászlófalván, illetve Sajókápolnán közmeghallgatást tartott. A szakhatóságként megkeresett Sajókápolna községet is magában foglaló Parasznyai Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője kizárási okot jelentett be a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalnál (a továbbiakban: Kormányhivatal), tekintettel arra, hogy a település lakossága és a képviselő testület között a bánya létesítésével kapcsolatban nézetkülönbség van, s így nem várható el a tárgyilagos szakhatósági közreműködés. A Kormányhivatal 2013. május 10-én kelt végzésével Sajószentpéter Város Önkormányzata jegyzőjét jelölte ki az ügyben.

A Zöld Kapcsolat Egyesület az eljárásban ügyféli jogállása megállapítását kérte, melyet a Felügyelőség 2013. május 17-én kelt végzésével elismert. Az egyesület 2013. június 13-án a Felügyelőségre érkezett levelében észrevételeket fogalmazott meg az eljárással kapcsolatban. A panaszos 2013. május 10-én közérdekű bejelentést nyújtott be a környezetvédelmi hatósághoz, tekintettel arra, hogy a Kormányhivatal törvényességi felügyeleti főosztálya törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja Sajókápolna településrendezési tervét. A bejelentésre adott, 2013. június 3-án kelt válaszában a Felügyelőség rögzítette, hogy az ügyben hatáskörrel nem rendelkezik⁴.

A második hiánypótlási felhívásban szereplő mérések körül felmerült kérdések tisztázására a Felügyelőség 2013. június 13-án egyeztető tárgyalást hívott össze, melyen a hatóság munkatársai, a Szuha 2000 Kft., illetve a Három Kör Delta Kft. képviselői vettek részt. Az egyeztetés célja az volt, hogy a felek tisztázzák a hiánypótlási felhívás tartalmát, különös tekintettel a levegőterheltségi szint (alapállapot) mérési tervével, a bánya által a meglévő vízhasználatokra gyakorolt hatásait bemutató száraz és csapadékos időszakban is elvégzendő modellezéssel és a közmeghallgatáson elhangzottakkal kapcsolatban.

Az egyeztető tárgyalás során megállapított határidő többszöri módosítását követően, 2014. január 16-án benyújtott dokumentációban⁵ feltárt – a szállópor koncentrációra és az abból adódó hatásterület megállapítására vonatkozó – ellentmondások tisztázására a Felügyelőség végzésben szólította fel a Három Kör Delta Kft-t. A hatóság a légszennyezettségi alapállapot meghatározásával kapcsolatban talált bizonytalanságot⁶, illetve nem megfelelő számítást. A kérelmező a hiánypótlási felhívásra 2014. február 16-án benyújtott dokumentációját azonban a Felügyelőség továbbra is hiányosnak ítélte meg, tekintettel arra, hogy, abban nem szerepelt a szállítójárművek és termelőgépek az üzemeltetés során keletkező kibocsátása, illetve hiányzott, hogy az üzemeltetés mekkora maximális imisszió koncentrációt eredményezhet. Mindemellert a Felügyelőség azt is kifogásolta, hogy a hatástanulmány nem részletezi a PM₁₀ hatásterülete lehatárolásakor figyelembe vett, Aircalc szoftver által felhasznált, bemenő adatokat.

adatok ismertetésével és a számítás menetével alátámasztva számolja újra a tevékenység során várható légszennyezettségi többletterhelést. A pontosított adatok alapján, térképen ábrázolva határozza meg a tevékenység levegőtisztaság-védelmi hatásterületét. Amennyiben a hatásterület lakott területet is érint, a szállópor csökkentésére szolgáló intézkedéseket is be kell mutatni. A Felügyelőség emellett a Békás-tó, a vízelvezető árkok és a Nyögő-Harica patak érintettsége miatt, az oda elvezetendő vizekkel kapcsolatosan kért pontosítást.

⁴ A panaszos a bányászati tevékenység engedélyezésére irányuló eljárást kifogásoló beadványt a Borsod-Abaúj- Zemplén Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályához is eljuttatott, amely válaszlevelében előadta, hogy törvényességi felhívást intézett Sajókápolna Község Önkormányzata képviselő testületéhez, és a jogszabálysértés megszüntetésére nyitva álló határidő még nem telt el.

⁵ BM 004271 számú immissziómérési jegyzőkönyv

⁶ A mérési eredményeket kiértékelő dokumentumban a PM₁₀ maximális kibocsátása a fűtési időszakban az M2 mérési ponton tévesen szerepelt, a koncentráció átlagértékét nem megfelelően számították ki, illetve a hatásterület meghatározásánál más alapterheléssel számoltak. Ebből következően a Felügyelőség által a megadott adatok alapján számított hatásterület kiterjedése lényegesen nagyobb volt.

Minderre tekintettel a Felügyelőség nem tudta a tervezett tevékenységet levegőtisztaság-védelmi szempontból megfelelően értékelni.

Miután a Három Kör Delta Kft. az ellentmondások feloldására vonatkozó hiánypótlását 2014. március 5-én benyújtotta, a Felügyelőség a 042/16 helyrajzi számú ingatlan tekintetében 2014. április 11-én kelt, KTVF73-12/2014. számú határozatával megadta a környezetvédelmi engedélyt. A 2019. június 30-ig érvényes környezetvédelmi engedély szerint az éves barnaszén termelési kapacitás 25.000 tonna. A termékszállítás egy körülbelül 200 méter hosszúságú, kavicszórásos és aszfaltozott belső üzemi úton, majd a 2517 számú összekötő úton zajlik.

A bányászati tevékenység keretében először a termőréteg, majd a fedőréteg letakarítása történik, a művelés előrehaladásával párhuzamosan végzik a már lefejtett terület rekultivációját. Az ásványi nyersanyagot kizárólag gépi jövesztéssel termelik ki, a humuszos termőtalajt szkréperekkel, a mélyben fekvő fedőkőzetet, illetve haszonanyagot mélyásó szerelékkel felszerelt kanalas rakodógéppel takarítják le⁷. A letermelt fedőképződmények a felhagyott fejtési sáv mögé kerülnek vissza. A bányagödör a telek déli irányából halad Sajókápolna felé. A bányatelek északnyugati részén egy ideiglenes humuszdepónia létesül. A haszonanyag kitermelést követően történik az osztályozás, majd a deponálás, rakodás, szállítás. A kitermelt haszonanyagot a bányatelken belül teherautókkal szállítják az osztályozóhoz, melyet a bányatelek nyugati végében, a bekötőút csatlakozásánál helyeznek el. A bányászati tevékenység befejezésével a fedő képződmények visszaterítését az eredeti terepszintig végzik. A végső felületeket pedig füvesítik és növényeket telepítenek. A fejtési terület északkeleti részén, a bányaművelés felhagyásával egy körülbelül 10.000 m³-es bányató keletkezik, melynek mélysége ~5,2 méter⁸.

A tevékenység várható környezeti hatásait a *hatástanulmány* a következőképpen írta le. A berendezések kizárólag nappali időszakban maximum 7 órán át üzemelnek. A legközelebbi védendő létesítmény keleti irányban a Sajókápolna, Rákóczi Ferenc u. 27-39. szám alatti ingatlanok, 235 méter távolságban, illetve észak-nyugati irányban a 100 méterre elhelyezkedő szarvasmarhatelep. A bányatelken nem terveznek robbantást. A levegő-igénybevételt a 200 méter széles és kb. 5 méter magas fejtési terület, mint diffúz légszennyező forrás, a belső szállítási útvonalak és a humusz/széndepóniák porkibocsátása, valamint a rakodó és szállítójárművek, mint mozgó és időszakosan üzemeltetett légszennyező források jelentik, por, CO, CH, NO_x, SO₂ korom kibocsátást okozva. A hatástanulmány szerint a művelés talajvízszint-süllyedést okoz a víztelenítés miatt keletkező depressziós tölcser területén belül. Az új domborzati elemek és a felszín kialakulása által várhatóan a lefolyási viszonyok is megváltoznak. A zajforrásokat a naponta maximum 7 órában működő bányagépek, az osztályozó, a rakodógépek, az 1 db szivattyú, a belső szállítást végző tehergépjárművek jelentik. A területen található élőhely szántóföldi művelés alatt állt, illetőleg felhagyott területként a gyorsan terjedő, közönségesebb tágtűrűsű növényfajok élettere. Az élővilágra gyakorolt hatás egy része fizikai hatásként (élőhely átalakítás, megsemmisítés, elvonás, csökkentés) illetve közvetett zavaró hatásként definiálható. A művelés során minimális veszélyes, termelési és kommunális hulladék keletkezik. Az engedélyezett bányatevékenység környezetre, a felszín alatti vizekre gyakorolt hatásának monitorozására két monitoringkút létesül. A vízszintmérés havonta, az általános vízkémia és TPH ellenőrzése negyedévente történne. A tevékenység által várható süllyedések ellenőrzésére céljából – évente méréseket végezve – három mérési pont⁹ telepítését tervezi a bányatulajdonos. A műveletek során elszívó-leválasztó eszközöket vesznek igénybe. A kotró és osztályozó berendezések párhuzamos alkalmazását törekednek elkerülni.

A bányaművelés várható hatásterülete Sajókápolna és Sajólászlófalva közigazgatási területére terjed ki. A térszíni művelés 450-500 méterre történik Sajókápolna belterületétől.

⁷ a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal 17314-3/2015. számú, zajkibocsátási határértéket megállapító határozatának indokolása, 4. oldal

⁸ a környezetvédelmi engedély 3. oldala, a környezeti hatástanulmány 11-15. oldala

⁹ Egy a bányához legközelebb eső településrészen, egy a település közepén, egy pedig a legtávolabbi ponton.

A zajterhelési hatásterület a *termelés kezdeti*, illetve *végő fázisa* során Sajókápolna irányában a zajforrás középpontjától mérve 590-630/420-520 méter, a sajólászlófalvai szarvasmarhatelep irányában 90-200/170-220 méter. A felszín alatti vizek tekintetében a bánya víztelenítéséből származó hatásterület Sajókápolna irányában 1200 méter, Sajólászlófalva irányában 1000 méter. A levegőterhelés hatásterülete a *termő-, fedőréteg letakarítása*, illetve a *szénfejtés* során az égéstermék légszennyező komponense esetében a bányatelek határától mért 70, illetve 25 méterre, a PM₁₀ szennyező komponens esetében 300, illetve 660 méterre kirajzolódó idommal lehatárolható terület.

Az *engedély* a hatástanulmány alapján – nem kimerítő jelleggel – a következőket írta elő. Az ásványi nyersanyag készletek leművelése csak jogerős környezetvédelmi engedély, a vízi létesítmények vízjogi üzemeltetési engedély birtokában, illetve külön jogszabályban előírt adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése mellett, továbbá zajkibocsátási határérték megállapítása után kezdhető meg. A diffúz légszennyező források üzemeltetéséhez működési engedély szükséges. Továbbá a környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül be kell nyújtani a Felügyelőségre az esetlegesen bekövetkező szennyezések felszámolására vonatkozó üzemi kárelhárítási tervet. Az engedély hangsúlyozza azt is, hogy a bányászati tevékenységet és az azzal összefüggő szállítást úgy kell megszervezni és végezni, hogy a légszennyező anyag és porkibocsátás az előírt határértékeket ne lépje túl. Az engedély ennek érdekében műszaki és szervezési intézkedések megtételét írta elő. Abban az esetben, ha a Sajó völgye légszennyezettségi zónán belül a bányászati tevékenységhez legközelebb eső mért pontokon Sajószentpéteren és Kazincbarcikán a szilárd részecske koncentráció meghaladja az egészségügyi határértékeket, a termelést le kell állítani. A munkát csak olyan intézkedések foganatosítása mellett lehet folytatni, amelyek tartósan biztosítják a lakóépületeknél a határérték alatti koncentrációt. A bányászati tevékenység során kialakuló bányatóba felszíni víz nem vezethető, abba humuszt visszatölteni tilos. A visszatöltést az eredeti rétegződésnek megfelelően kell végrehajtani. A bányászat során csak megfelelő üzemi állapotú és a környezetvédelmi előírásokat kielégítő gépek használhatók, a bányaterületen a gépek karbantartása, javítása nem lehetséges. A víztelenítés során a Harica-Nyögő patakba csak szennyeződésmentes, külön jogszabályban előírt vízminőségű¹⁰ víz vezethető.

A hulladékgazdálkodás körében a Felügyelőség előírta, hogy a veszélyes hulladék birtokosa a veszélyes hulladékok biztonságos, külön kijelölt, arra alkalmas helyen történő gyűjtése mellett köteles megakadályozni, hogy tevékenysége során veszélyes hulladék a talajba, levegőbe, felszíni és felszín alatti vizekbe jusson és ezzel szennyezze, károsítsa a környezetet.

Az engedély a Békás-tó és a külfejtéses szénbánya kapcsolatát illetően az alábbi előírásokat tartalmazza. A mindenkor bányászati tevékenység során a víztelenítéséből származó víz a Békás-tóba nem vezethető, az kizárólag a Sajókápolna-Sajólászlófalva közötti közúti híd/áteresz vízfolyás szerinti felső oldalán található elvezető árokba történhet. Amennyiben a Békás-tóban vízszintcsökkenés tapasztalható, akkor a vízvesztéséget – a Felügyelőséggel és a Bükk Nemzeti Park Igazgatósággal egyeztetett és az engedélyben részletezett módon – kell pótolni. A vízpótlás szükségessége esetén a bányából kiemelt vizet a Békás-tóba való engedés előtt megfelelő kapacitású ülepítőmedencébe kell vezetni. A bányán belüli szennyezés előfordulása esetén a tóba vizet továbbítani csak a szennyezés felszámolását követően lehet. A bányászati tevékenység a Békás-tó határától számított 30 méteres távolságot nem közelítheti meg. Ezen belül semmilyen bányászati tevékenység nem végezhető. Az ökológiai hálózat szélétől mért 30-50 méter távolságon belüli területre szénbányászati munka a vegetációs időszakban – március 1. és szeptember 1. között – semmilyen formában – beleértve a szállítást, közlekedést és a meddő elhelyezését – nem végezhető. A Békás-tó vízszintjét a határozat jogerőre emelkedésétől kezdve a Felügyelőséggel egyeztetett módon, havonta azonos ponton, azonos időpontban meg kell mérni.

¹⁰ Ammónia 20mg/l, összes lebegőanyag 200mg/l, SZOE 10mg, KOI_k 150mg/l

A bányászati tevékenység a csatornát 10 méteres távolságon belül nem közelítheti meg. A távolságok pontos kijelölését a Bükki Nemzeti Park Igazgatósággal kell egyeztetni. A szállítási útvonalakat a lehető legtávolabb kell kijelölni. Az engedély azt is kiemeli, hogy a felhagyott területek rekultivációját folyamatosan kell végezni, a humusz és a meddő ideiglenes deponálását bányatelken belül, tájba illően kell rendezni.

Az engedély rendelkezett a mérési, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről is. E körben előírta többek között, hogy a süllyedések korai kimutathatósága érdekében tervezett mérési pontokat még a tevékenység megkezdése előtt – fixen a falakba építve – kell elhelyezni. Sajókápolna területén a bányatelek diffúz légszennyező forrásainak levegőtisztaság-védelmi adatszolgáltatását a környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül be kell nyújtani. A diffúz légszennyező források üzemeltetéséhez külön jogszabály szerinti, levegőtisztaság-védelmi alapbejelentést tartalmazó működési engedélykérelmet kell benyújtani a Felügyelőségre. Az üzemelés első évében PM₁₀ mérést kell végezni száraz nyári időszakban Sajókápolna és Sajólászlófalva a bányatelekhez legközelebb eső lakóingatlanainál. A kapott mérési adatok függvényében dönt a Felügyelőség arról, hogy szükséges-e a következő évben is mérést végezni. A bányaművelés felszín alatti vizek állapotára gyakorolt hatásainak ellenőrzésére engedélyezett monitoring kutakat kell létesíteni, a vízszintet pedig havonta kell ellenőrizni. Évente akkreditált szervezettel vízmintát kell vetetni, az észlelési és mérési eredményeket megfelelően kell dokumentálni, a Felügyelőségnek pedig tárgyévet követő február 15-ig kell benyújtani.

A megfelelő kibocsátás ellenőrzése végett, évente legalább két alkalommal akkreditált laboratóriummal a kibocsátási ponton meg kell vizsgáltatni a felszíni vízfolyásokba vezetett vizek minőségét, az elkészült jegyzőkönyveket és a vizsgálat eredményét pedig meg kell küldeni a Felügyelőségnek. Határérték túllépés esetén soron kívül intézkedni kell.

Az engedély mindemellett az üzemszerű működéstől eltérő esetekre és a felhagyás idejére vonatkozó előírásokat is tartalmaz. Többek között rögzíti, hogy az esetlegesen bekövetkezett haváriáról, környezeti szempontú rendkívüli eseményről a Felügyelőséget haladéktalanul, 12 órán belül írásban kell tájékoztatni. Kárelhárítási naplót kell vezetni és a káresemények során végzett vizsgálatok eredményét szintén haladéktalanul meg kell küldeni.

A felhagyásra irányuló szándékot és várható időpontját be kell jelenteni, a tervet, a munkálatok ütemezését pedig jóváhagyásra kell benyújtani Felügyelőségnek. A tevékenység felhagyását követően a telepen környezetszennyezés nem maradhat. A rekultivációt úgy kell elvégezni, hogy a rekultivált és környező területek között élő és természetes kapcsolat kialakuljon, a terület tájba illő legyen. A fennmaradó bányató partvonalán a rézsű megfelelően lapos hajlásszögben legyen kialakítva. A csapadékvíz elvezetést és a keletkező bányató külvizek elleni védelmét biztosítani kell. A növény és haltelepítés kizárólag őshonos fajokkal történhet.

Az engedélyezés kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a bányaművelés céljából hasznosítandó 042/16 helyrajzi számú telek Sajókápolna Község Önkormányzata képviselő testületének 11/2012. (VIII. 1.) számú rendelete szerint különleges bányaterület besorolású, melyen bányaművelés céljára szolgáló épületek helyezhetők el. A terület maximális beépítettsége 65 %. Bár az eljárás során a Zöld Kapcsolat Egyesület, illetve a panaszos is jelezte, hogy a kormányhivatal törvényességi ellenőrzés keretében vizsgálja a sajókápolnai helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet, és ennek keretében törvényességi felhívást is intézett az önkormányzathoz, a Felügyelőség – tekintettel arra, hogy az eljárás a tényállás tisztázásának fázisában volt – eltekintett ezen tények az eljárásban történő figyelembevételétől és nem élt az eljárás felfüggesztésének lehetőségével¹¹.

Az engedély a hatástanulmány alapján részletesen elemzi a döntően „nem évelő szántóföldi kultúrák” élőhely kategóriába eső bányatelek természetes állapotát.

¹¹ a környezetvédelmi engedély 20. oldala

Rögzíti, hogy az nem országos jelentőségű védett természetvédelmi terület, Natura 2000 terület, amely az elmúlt években szántóföldi művelés alatt állt vagy parlagként a közönségesebb fajok élőhelyéül szolgált. A védett fajok egyedei csak átmenetileg, táplálkozási célból tartózkodnak a területen. A bányatelek ugyanakkor az országos ökológiai hálózat részét képező ökológiai folyosó övezetével, azaz a Békás-tóval, illetve az ahhoz kapcsolódó levezető csatornával közvetlenül szomszédos. Bár Sajókápolna egyedi tájértékeinek felmérése nem történt meg, a Békás-tó az egyedi tájértékek kataszterezéséről szóló szabvány szerint egyedi tájértékként felvehető. A Bükki Nemzeti Park Igazgatósága az eljárásban adott véleményét az engedély következtéképpen foglalta össze. Tekintettel arra, hogy a Békás-tó Sajókápolna egyetlen megmaradt természetes állapotú, még jelentős nyílt vízi felülettel rendelkező élőhelye, természetvédelmi szempontból igen jelentős élővilág alakulhatott ki. A kis kiterjedés ellenére a terület rendkívül fajgazdag, több védett¹² és fokozottan védett madárfaj szaporodó és táplálkozó területe. A tó vízutánpótlása csapadékvízből és szivárgó vizekből tevődik össze. A felszíni és a felszín alatti vizek, valamint a földtani közeg védelme szempontjából a bányaművelésre lehatárolt terület „érzékeny”¹³. Az engedély is külön kiemeli, hogy a bányászati tevékenység negatív hatással lesz a Békás-tó vízutánpótlására, a tó közvetlen közelében folyó külszíni bányaművelés pedig jelentős zavarást okozhat a védett és fokozottan védett fajok élőhelyén. A tervek szerint a tevékenység felhagyását követően bányató maradna vissza, mely a környék megfelelő rekultivációját követően hasonló élőhelyet biztosítana, mint a Békás-tó. Tekintettel arra, hogy a kitermelt szénvagyon 12-23 méter mélységben helyezkedik el, a bányaművelés során elkerülhetetlen, hogy a keletkező mély vizes bányagödörbe védett kételtűek, hullók beleessenek, betelepüljenek. Ez ugyanakkor a folyamatos munkavégzés miatt nem megfelelő élőhely számukra¹⁴. A régi lefejtési határ miatt feltételezhető felszínmozgások, a szén fölötti kőzetrétegek átmozgatása, repedezettsége éppen a Békás-tó környezetében lesz várhatóan a legnagyobb mértékű. Ez a bányászat során kialakítandó rézsűk állékonyosságát is befolyásolhatja.

A Bükki Nemzeti Park Igazgatóság szerint a bányászati tevékenység érinti az ökológiai folyosó elemeit, azaz a tavat, a levezető csatornát és ezek pufferterületeit, melyekre a lejtésviszonyok alapján északnyugati és délnyugati irányból érkezik elsődlegesen vízutánpótlás. A tervezett bánya a tótól déli, délnyugati irányban helyezkedne el, és 15 méterre közelítené meg a tavat. Ez a tó vízgyűjtő területére és vízutánpótlására kedvezőtlen hatást gyakorol, s ez szélsőséges esetben a kialakult élőhely erős leromlását, a bányató megszűnését eredményezheti. Ebből következően a Bükki Nemzeti Park Igazgatóság minél nagyobb, legalább a tó és az azt körülvevő vegetáció szélétől mért 50 méteres védőtávolság meghatározását javasolja, azzal, hogy ezen belül bányászati tevékenység fészkelési időszakon belül egyáltalán nem végezhető. A fészkelési időszakon kívül a védőtávolság lecsökken a tó és az azt körülvevő vegetáció szélétől mért 30 méterre. A Szuha 2000 Kft., mint bányavállalkozó kérelmére a Miskolci Bányakapitányság 912/2/2011. számú határozatával szén fúrásos kutatására kutatási jogot adományozott a 042/16 helyrajzi számú ingatlanra. A bányavállalkozó 2014. május 19-én iktatott kérelmében bányatelek megállapítását kérte, amelyet a hatóság 2014. december 11-én kelt határozatával jelölt ki. Szintén a Szuha 2000 Kft. kérelmére a Kormányhivatal 2015. június 10-én kelt határozatával engedélyezte a bányatelenk levegőtérhelést okozó D1 jelű szállítási útvonal és D2 jelű osztályozó berendezés légszennyező források üzemeltetését 2020. június 30-ig.

Az engedélyben a Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya előírta többek között, hogy a meteorológiai viszonyok figyelembevételével a száraz, szeles napokon a diffúz légszennyezés megakadályozására a munkaterületen és az üzemi úton a sebesség korlátozást és vízpermetezést kell alkalmazni.

¹² 21 védett faj és 6 fokozottan védett faj előfordulása ismert a területen. Ebből bizonyítottan egy fokozottan védett és 16 védett faj szaporodik a tóban és a parti területen.

¹³ a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelethez a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Kft. (VITUKI) által összeállított szennyeződés érzékenységi térkép

¹⁴ Az engedély így előírta az egységek időközönkénti begyűjtését és áttelepítését a Békás-tóba.

A légszennyezőanyag kibocsátásról évente a tárgyévet követő március 31-ig éves levegőtisztaság-védelmi jelentést kell benyújtani¹⁵. A rendkívüli légszennyezést a környezetvédelmi hatóságnak a szennyezés bekövetkezésekor azonnal be kell jelenteni és gondoskodni kell a szennyezés elhárításáról. A Sajókápolna I. – Lignit II védnevű bánya üzemi kárelhárítási tervét 2015. május 8-án, a műszaki üzemi tervét 2015. június 11-én kelt határozatával hagyta jóvá a Kormányhivatal. Tekintettel arra, hogy a kizárólag nappali időszakban végzett bányászati tevékenység zajkibocsátással is jár, a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján a bányavállalkozó zajkibocsátási határérték megállapítását is kérte. A 2015. szeptember 9-én kelt határozat a falusias lakóterület övezeti besorolású védendő létesítmények homlokzatától 2 méterre nappal 50 dB határértéket állapított meg.

2. A Sajókápolna II bánya előzetes vizsgálati eljárása

A Három Kör Delta Kft., szintén a Szuha 2000 Kft. megbízásából 2013. december 20-án érkezett – előzetes vizsgálati dokumentációt mellékelte – kérelmével előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását kérte a Sajókápolna II. elnevezésű, a korábban engedélyezett telekkel szomszédos, 042/7, 042/8, 042/9 helyrajzi számú ingatlanokra vonatkozóan, 7,1 hektárt érintően külfejtéses szénbánya létesítésére és bányászati tevékenység megkezdésére. A dokumentáció szerint a második területen a bányaművelés az első területen létesült bánya felhagyását követően kezdődne meg. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint ez a terület már nem érinti az ökológiai folyosó elemét.

Tekintettel arra, hogy a mellékelte dokumentáció fő fejezetei nem voltak megfeleltethetőek a környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005 (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV rendelet) 4. számú mellékletében szereplő, az előzetes vizsgálati dokumentáció tartalmát megállapító fejezetszövegekkel, illetve a Három Kör Delta Kft. képviselői jogosultságát nem igazolta, valamint az engedélyezés kapcsán felmerült igazgatási szolgáltatási díjat, továbbá a szakhatóság közreműködéséért járó díjat nem fizette be, a Felügyelőség 2014. január 3-án kelt végzésével hiánypótlási felhívást bocsátott ki. A hiánypótlás teljesítését követően a környezetvédelmi hatóság szakhatóságként a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervét, Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, Miskolci Járási Hivatala Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalát, a Miskolci Járási Földhivatalt, az Észak-Magyarországi Vízügyi Hatóságot, valamint Sajókápolna jegyzőjét kereste meg, a környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz hasonlóan pedig belföldi jogsegély keretében kért véleményt a Bükki Nemzeti Park Igazgatóságtól.

Az előzetes vizsgálati dokumentáció bevezető fejezetében szerepel, hogy a 042/7-9 helyrajzi számú ingatlanokon tervezett külfejtéses szénbánya a Sajókápolna I. elnevezésű bányatelek közvetlen szomszédságában, az ott folytatni kívánt tevékenység felhagyását követően létesülne. A tervezett művelési idő, azaz 3 év elteltével, a Sajókápolna II. bánya megszűnését követően létesítenének egy, Sajókápolna III. elnevezéssel illetett bányát.

A Felügyelőségre érkezett, 2014. február 6-án, 7-én, illetve 9-én kelt panaszokban a beadványozók többek között azt is kifogásolták, hogy a benyújtott dokumentációban szereplő, a bányászati tevékenységek helyszínéről szolgáló ingatlanokat ábrázoló térképen Sajókápolna vonatkozásában egy teljes, a bányatelekhez legközelebb eső utca nem szerepel.

A panaszosok emellett sérelmezték, hogy a három területre kiterjedő, egymással szorosan összefüggő bányászati tevékenység körülbelül 25 évre hátrányosan érintené a település környezetállapotát és a környék lakóinak egészségét, a szállópor koncentrációja elérheti a kritikus szintet, s ennek elkerülésére, kezelésére az előzetes vizsgálati dokumentáció intézkedéseket nem tartalmaz.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség ezeket a panaszokat lakossági észrevételként kezelte, azokra választ nem küldött.

¹⁵ A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 32. § (2) bekezdése alapján

A hatóság április 10-én kelt határozatával – lezárva az előzetes vizsgálati eljárást – megállapította, hogy a tervezett, Sajókápolna II. bánya létesítését megelőzően környezeti hatásvizsgálati eljárást kell lefolytatni. A Felügyelőség a környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeit a KHV rendelet 5. mellékletében foglaltakon túl, nem kimerítően az alábbiakkal egészítette ki. Előírta, hogy a bányászat során jelentkező talajvízszint süllyedés területi kiterjedését hidrodinamikai modellezés vagy számítás útján kell ismertetni. A modellezés során figyelembe kell venni a szomszédos bányatelken tervezett bányászati tevékenység hatásait. Megadva az EOV koordinátákat, helyszínrajzot kell készíteni a bányászattal érintett területről. Meg kell adni a bányagödör legnagyobb kiterjedését valamint mélységét.

Ismertetni kell a talajvízszint süllyedését eredményező műtárgyak és vonalas létesítmények elhelyezkedését. Fel kell mérni a bányászattal esetlegesen érintett, talajvízre települt lakossági kutakat és be kell mutatni, hogy ezekre milyen hatással lehet a bányászati tevékenység.

Vizsgálni kell, hogy a Nyögő-patakba vezetett talajvíznek lehetnek-e negatív környezeti hatásai, szükség van-e a kiemelt vizek előkezelésére.

Vizsgálni kell a tervezett bányatelek alatt elhelyezkedő talajvizek, valamint a Nyögő-patak vízminőségének jelenlegi állapotát és javaslatot kell tenni az esetleges negatív hatások megszüntetésére vonatkozó intézkedésekre. Az alapterhelés és a légszennyezettségi többletterhelés ábrázolása mellett be kell mutatni, hogy a tervezett tevékenység mekkora maximális immisszió koncentrációt eredményezhet.

A Felügyelőség ebben az – egy nappal a környezetvédelmi engedély kiadását megelőzően – 2014. április 10-én, kelt határozatában is utalt arra, hogy a környezetvédelmi engedély alapját képező BM 004271számú¹⁶ immissziómérési jegyzőkönyv mérési és számítási bizonytalanságokat tartalmaz. Zajvédelmi szempontból a Felügyelőség előírása szerint úgy kell bemutatni a fejtés és az osztályozás hatásterületét, hogy a művelés állapota a lakóterület szempontjából a legkedvezőtlenebb legyen. Zajtérképen kell ábrázolni a jelenlegi forgalomból származó zajterhelést.

Megállapította továbbá a Felügyelőség, hogy a tervezett tevékenység a hatályos településrendezési eszközökkel nincs összhangban és a kizárási okot a létesítési engedély kiadására jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni.

A határozat indokolásában szerepel, hogy a bányavállalkozó a Sajókápolna I. szomszédságában tervez új, nappali munkarendben, 3 éves időtartamra működő szénbányát nyitni 25.000 t/év kapacitás mellett, azzal, hogy az osztályozás, mérlegelés, kiszolgálás az eredeti bányatelken történne. Azaz mindkét bányatelken továbbra is folya bányászati tevékenység oly módon, hogy a gépi berendezéseket az első sajókápolnai szénbánya területéről helyezik át, annak felhagyása után¹⁷. Az előzetes vizsgálati dokumentáció 2. 1. 8. fejezete szerint: „a tevékenység megkezdését követően nem kerül sor összetartozó tevékenységnek minősülő új tevékenység megvalósítására. A tervezett bányatelken kizárólag a szomszédos ingatlanokon – az előző, Sajókápolnára tervezett szén külfejtésen – korábban folytatott azonos jellegű tevékenység felhagyása után kezdik meg a művelést.”

3. A Sajókápolna III. bányára vonatkozó előzetes konzultációs eljárás

A Sajókápolna III elnevezésű, a 036/6-12, 036/14 és a 036/16-17 helyrajzi számú, 29,36 hektárnyi területeket magában foglaló külfejtéses szénbánya létesítésére vonatkozó előzetes vizsgálati eljárást 2013. december 20-án szintén a Szuha 2000 Kft. megbízásából eljáró Három Kör Delta Kft. kezdeményezte a Felügyelőségen.

¹⁶ A légszennyezettségi alapállapot meghatározása érdekében az Akusztika Kft. 2013. szeptember 16. és november 16. között immissziómérést végzett a PM₁₀ légszennyező komponens tekintetében.

¹⁷ Előzetes vizsgálati eljáráshoz benyújtott dokumentáció 9-10. oldala szerint: „Az osztályozás, mérlegelés, kiszolgálás továbbra is az első tervezett sajókápolnai bányatelek területén marad. Termelés tervezett maximális kapacitását (25 000 t/év) feltételezve, 250 munkanappal számolva naponta átlagosan 100 tonna szén kiszállítását feltételezzük. A tervezett bányatelek területén belül fellelhető ásványvagyon: ~54 700 m³ (~71 100 t) barnaszén, 15 %-os termelési veszteséget feltételezve a terület kitermelhető vagonja: 56 360 tonna. A külfejtés tervezett kapacitása: 25 000 t/év. Működés várható időtartama 3 év.”

A bánya előírányzott termelési kapacitása 25.000 t/év, működési időtartama várhatóan 15 év. Tekintettel azonban arra, hogy a környezethasználó olyan tevékenység folytatását tervezte, amely a KHV rendelet 1. és 2. mellékletében is szerepel, azaz a környezetvédelmi hatóság döntésétől függetlenül környezeti hatásvizsgálat-köteles, valamint egységes környezethasználati engedélyköteles, előzetes vizsgálat nem indítható, csak a KHV rendelet 5/A. § (1) bekezdésében szereplő előzetes konzultációs eljárás lefolytatására van lehetősége. Ennek célja, hogy a környezethasználó az engedélykérelem mellékletét képező dokumentáció összeállítását segítő írásos véleményt kapjon és a tervezett tevékenységgel kapcsolatban a nyilvánosság is kifejtthesse véleményét.

A Felügyelőség 2014. január 14-én kelt levelével felhívta tehát a Három Kör Delta Kft-t, hogy kérelmét kiegészítve tegyen nyilatkozatot arra vonatkozóan, hogy kéri-e az előzetes konzultációs eljárás lefolytatását. Tekintettel a kérelem kiegészítésére a Felügyelőség lefolytatta az előzetes konzultációs eljárást, melynek keretében észrevétel megtételét kérte a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervétől, Erdészeti Igazgatóságától, a Miskolci Járási Hivatal Építésügyi és Örökségvédelmi Hivatalától, valamint Sajókápolna és Sajólászlófalva jegyzőitől.

A Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv véleményében rögzítette, hogy a benyújtott dokumentáció szerint a Sajókápolna II közvetlen szomszédságában elhelyezkedő Sajókápolna III. elnevezésű bánya működése során a szállópor koncentrációja a hatásterületen várhatóan meghaladja, a zajkibocsátás pedig várhatóan megközelíti a vonatkozó határértékeket. Erre tekintettel pedig az eljáró hatóság kiemelte, hogy az engedélyezési dokumentációban külön be kell mutatni a por- és a zajkibocsátás csökkentése érdekében elvégzendő műszaki és szervezési intézkedéseket. A Miskolci Járási Földhivatal kiemelte, hogy a bányászati tevékenységet az átlagosnál jobb minőségű termőtalajon kívánják végezni, s így ismertetni kell annak okait, hogy miért ezek a kijelölt területek.

A Felügyelőség 2014. március 4-én belföldi jogsegély keretében szintén megkereste a Bükki Nemzeti Park Igazgatóságát, amely véleményében kiemelte többek között, hogy a tervezett bányatelek a korábban már ismertetett ökológiai folyosó elemeit¹⁸ a 036/11 b és 036/12 b helyrajzi számú ingatlanok esetében kissé (1200 m²-en) érinti, délnyugati határvonala pedig határos a Nyögő-patakkal. Az eredeti ökológiai folyosó belelóg a bányatelekbe, s annak ellenére, hogy – a Bükki Nemzeti Park Igazgatóságának tájékoztatása szerint – az ökológiai hálózat elemeinek az ingatlanhatárokhoz történő igazítása megtörtént, a bányatelek érinti a 036/11b és a 036/12b ingatlanok esetében az ökológiai folyosót.

Ebből következően az adott területeken bányászati tevékenység nem végezhető és a bányateleket megfelelően korrigálni kell. A bányatelek nagyobb részt szántó, kisebb részt rét művelési ágú. Amint azt a nemzeti park igazgatóság az előzetes vizsgálati eljárásban is megfogalmazta, a bányavíz a Nyögő-patakba történő vezetése, annak üledéktartalmára, más fizikai és kémiai állapotára tekintettel közvetlen hatást gyakorol a környezetre, felgyorsítja a patak eliszapolódását és eutrofizációját, s ebből következően az álláspontja szerint csak feltételekhez kötve engedélyezhető.

Különös tekintettel arra, hogy a Nyögő-patak több védett és fokozottan védett halfajnak ad otthont. Először ülepítőmedencébe kell vezetni a bányavizet, s majd a kiülepedést követően az üledék műszaki eszközökkel történő további visszatartása után lehet a Nyögő-patakba vezetni.

A rekultivációt gyeppel vagy erdőterületként kell megvalósítani.

Az előzetes vizsgálati és előzetes konzultációs eljárás során is rögzítette a Bükki Nemzeti Park Igazgatóság, hogy álláspontja szerint a bányászati tevékenység csak megfelelő védőtávolság kijelölésével végezhető, amely a zavaró hatások csökkentése érdekében a Nyögő-pataktól számított legkevesebb 30 méter, a csatornától pedig 10 méter lehet. A védőtávolságon belül bányászati tevékenység nem végezhető.

¹⁸ Békás-tó és a levezető csatorna

A Felügyelőség az előzetes konzultációs eljárást 2014. március 31-én kelt véleményével zárta le, amelyben megállapította, hogy tekintettel arra, hogy a kérelmező nem kérte a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati eljárás összevonását, a tevékenység megkezdéséhez környezetvédelmi és egységes környezethasználati engedély is szükséges.

A Felügyelőség véleményében víz-, levegő-, zaj- és természetvédelmi, valamint hulladékgazdálkodási szempontból részletesen elemezve a dokumentációt, rögzítette a fennálló ellentmondásokat, és meghatározta, hogy a benyújtandó dokumentáció mikre térjen ki részletesebben. Néhány hiányosságtól, illetve tartalmi ellentmondástól eltekintve a Felügyelőség szerint a benyújtott dokumentáció kielégíti a KHV rendelet 4. számú mellékletében szereplő tartalmi követelményeket.

A benyújtott dokumentáció a szállításból eredő zajkibocsátás hatásterületét nem vizsgálta meg, a légszennyező hatás pedig nem számszerűsíthető. Az üzemelés során a PM₁₀ légszennyező anyag hatásterülete a műveléssel érintett bányagödör határvonalától számított maximum 625 méter. A felszín alatti vizekre vonatkozó hatásterület pedig a mindenkori víztelenítéstől számított 1200 méter.

A Felügyelőség külön kiemeli, hogy „az előzetes konzultációt képező bányatelekre merőlegesen 2 további szénbánya létesítése tervezett, melyek egymástól való elhatároltsága az egyes bányatelek kiterjedéséhez képest csekély mértékű, így a környezeti hatások vizsgálata során be kell mutatni a bányateleken (I-II-III) folytatott tevékenységek együttes hatásait, beleértve a legkedvezőtlenebb környezetállapotot.

4. Sajókápolna helyi építési szabályzata 2012 nyarán, majd 2014-ben történt módosításaival kapcsolatban

A sajkókápolnai önkormányzat képviselő testülete a 042/11-13 helyrajzi számú – korábban külterületi, beépítésre nem szánt mezőgazdasági terület besorolású – ingatlanok vonatkozásában különleges bányaterület kialakítása érdekében 2012-ben módosította a település közigazgatási területére irányadó településrendezési tervet. A falurendezési, faluépítési, tájrendezési és szabályozási előírásokról szóló 15/2001. (XII. 13.) rendeletet (a továbbiakban: Hész) módosító 11/2012. (VIII. 1.) rendelet és a 96/2001. (XII. 12.) határozattal elfogadott, a Településszerkezeti Terv és Leírása módosítására vonatkozó 85/2012. (VII. 31.) határozat teremtette meg a jogalapot a 042/16 helyrajzi számú ingatlanon a külfejtéses szénbánya megnyitásához. A sajkókápolnai önkormányzat 85/2012. (VII. 31.) számú határozata szerint a bányatelekkel fedett 042/16 helyrajzi számú területre a bányaművelés felhagyását megelőzően rekultivációs tervet kell készíteni, vízi szabadidős tevékenység fejlesztési céllal.

A Kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva két alkalommal, 2012. november 12-én, majd 2013. május 16-án a helyi építés szabályzat hatályon kívül helyezését, valamint a településszerkezeti tervet megállapító határozat visszavonását indítványozta. Tekintettel arra, hogy a képviselő testület nem tett eleget a Kormányhivatal törvényességi felhívásában foglaltaknak, az a Kúria Önkormányzati Tanácsához fordult. A Kúria 2013. december 10-én hozott határozatban 2014. június 30-i hatállyal pro futuro megsemmisítette az önkormányzati rendeletet¹⁹. Ennek nyomán, 2014. február 4-én döntött a sajkókápolnai önkormányzat képviselő testülete a részterületre irányadó településrendezési eszközök módosítása felől.

A településrendezési eszköz módosításának előzetes tájékoztatási szakaszában megkeresett *Bükki Nemzeti Park Igazgatóság* 2014. február 28-án kelt válasza szerint Sajókápolna teljes területe a Bükki Nemzeti Park védőzónájához tartozó – kiemelten fontos érzékeny természeti terület által érintett – terület. A levélben szerepelt, hogy Sajókápolna közigazgatási területén az országos ökológiai hálózat elemei közt magánterület, ökológiai folyosó és pufferterület övezetei találhatók.

¹⁹ Köf. 5.055/2013/9. számú határozat

Az igazgató külön felhívta a figyelmet arra, hogy a rendezés alá vont területek közül a 042/11, 042/13b²⁰ és a 042/13c helyrajzi számú területek az országos ökológiai hálózat által érintettek, melyekre irányadó az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXIII. törvény 13. és 18. §-a. Eszerint az övezetben új külszíni bányatelek nem létesíthető, meglévő külszíni művelésű bányatelek nem bővíthető. Mindemellett pedig az is rögzítésre került, hogy a tervdokumentációban meghatározott tervezési területre az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SKV rendelet) szerinti környezeti vizsgálat készítése szükséges.

A Felügyelőség az előzetes tájékoztatási szakaszban adott válaszából kiderül, hogy a 042/13 helyrajzi számú ingatlan megosztása során keletkezett 042/16 és 042/17 helyrajzi számú ingatlanokon létesítendő külszíni bánya nyitásával kapcsolatban környezeti hatásvizsgálati eljárás indult. A Felügyelőség véleményében szintén rögzítette a környezeti vizsgálat elkészítésének szükségességét, illetve utalt arra, hogy a környezeti elemek minőségének megóvása érdekében a településrendezéssel érintett területen csak olyan létesítmények, tevékenységek engedélyezhetők, amelyek hosszú távon sem veszélyeztetik a talaj, a felszíni, illetve felszín alatti vizek jó állapotát, környezeti célkitűzések teljesülését.

A településrendezési eszköz elfogadásra irányuló közbenső véleményezési eljárást a képviselő-testület 2014. június 19-én megtartott ülésen zárta le. A megküldött jegyzőkönyv melléklete tartalmazza a véleményezési eljárás során beérkezett véleményeket, és az arra érkezett tervezői válaszokat. Eszerint a Hész módosítására vonatkozóan környezeti értékelés és örökségvédelmi hatástanulmány készült. Ezt követően a településrendezési tervet az önkormányzat megküldte az állami főépítésznek végleges véleményezése. A képviselő testület a 2014. július 2-án megtartott ülésén elfogadta a Településszerkezeti Terv és leírásának²¹ módosításáról szóló 28/2014. (VII. 2.) számú határozatot és július 10-én a Sajókápolna Község falurendezési, faluépítési, tájrendezési és szabályozási előírásainak²² módosításáról szóló 8/2014. (VII. 10.) rendeletet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának.

²⁰ A 042/13 helyrajzi számú ingatlan megosztásából keletkezett a 042/16 helyrajzi számú bányatelek.

²¹ a Településszerkezeti Tervről és Leírásáról szóló 96/2001. (XII. 12.) határozat

²² Sajókápolna falurendezési, faluépítési, tájrendezési szabályzatáról szóló 15/2001. (XII. 13.) rendelet

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – is arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. Az Alkotmánybíróság a 16/2015 (VI. 5.) határozatában kifejezetten az egészséges környezethez való alapjog vonatkozásában is megállapította a korábbi Alkotmánybírói gyakorlat irányadó voltát.

(i) Egészséges környezethez való alapjog

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezéseinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére²³.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte.

Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is.

Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít²⁴.

²³ 996/G/1990. AB

²⁴ ABH 1994, 139-140.

Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság²⁵. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jobbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok betartásával születhet érvényes jogszabály és működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jobbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet. A jogállamiság alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság a jobbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon²⁶.

(ii) A tisztességes eljáráshoz való alapjog

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jobbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg²⁷. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

(iii) A jogorvoslathoz való jog

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

(iv) A nemzet közös örökségének védelme

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.

²⁵ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

²⁶ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

²⁷ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998.

Ez megfelel annak a tartalomnak, amely szerint az Alaptörvény Hitvallásában kiemelt hangsúlyt kapott a jövő nemzedékekért vállalt felelősség: „Vállaljuk, hogy [...] a Kárpátmedence 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, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására”²⁸. Ezen túl az Alaptörvény 38. cikke a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaul a közérdek szolgálatát, a közös szükségletek kielégítését és a természeti erőforrások megőrzését valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét tételezi. E szakasz indokolása szerint a nemzeti vagyon kezelése során kiemelt figyelmet kell fordítani a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben a jövő generációk számára is rendelkezésre álljon. Mindez ismételt az állam fokozott felelősségét hirdeti a nemzeti vagyon részét képező természeti erőforrásokra vonatkozó szabályozás megalkotása és a hatósági munka szempontjából. Az Alaptörvény P) cikke tehát nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmi egységéhez teremti meg a közös alapot.

III. Az ügy érdemében

I. A településrendezéssel összefüggő megállapítások

1. A Hész 2012 nyarán történő módosításáról

Amint azt a tényállásban bemutattam, a környezeti hatásvizsgálati eljárás a Három Kör Delta Kft. által benyújtott környezeti hatástanulmány alapján 2013. február 14-én indult a Felügyelőségen. A sajkókapolnai önkormányzat 2012 nyarán módosította a településrendezési tervet. A Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztálya első alkalommal 2012 novemberében, majd másodszor 2013 májusában élt törvényességi felhívással, míg 2013. augusztus 12-én a Kúriához fordult. A környezetvédelmi engedély 2014. április 11-én, azután született meg, hogy a Kúria 2013. december 10-én meghozta – a helyi építési szabályzatot módosító önkormányzati rendeletet a jövőre nézve megsemmisítő – döntését.

A Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztálya, illetve később a Kúria több, a településrendezési eljárás során elkövetett jogsértést állapított meg. A Kúria gyakorlata szerint az önkormányzati rendeletek elfogadásával kapcsolatban felmerült jogsértések megítélése esetén az adott norma elfogadásakor hatályos jogszabályokat kell figyelembe venni. A településrendezési eszközök módosításakor még hatályban volt az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Etv.) 9. § (2) bekezdése a) és c) pontja, amely szerint a településrendezési eszköz kidolgozása előtt – beazonosítható módon – meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell: a) a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét, (...) c) az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott államigazgatási szervek megkeresését oly módon, hogy azok véleményt nyilváníthassanak.

²⁸ 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 alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, 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 – következésképp 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.”

Az Étv. 9. § (7) és (9) bekezdései szerint a településrendezési eszköz és módosítása az Étv. 9. § (2)-(6) bekezdésében megállapított véleményeztetési eljárás lefolytatása nélkül nem fogadható el.

Tekintettel arra, hogy a településrendezési tervek és ezek módosításai is hosszú távra meghatározzák a település természetes és épített környezeti viszonyait, és a lakosság életkörülményeiben lényeges változást idéznek elő, továbbá ezt követően indulhatnak meg többek között az ipari létesítmények engedélyezésére irányuló eljárások, elfogadásuk során a közérdeket, így különösen a környezetvédelmi szempontokat biztosítani kell. Ezek érvényesítésének eszköze a településrendezési eljárást meghatározó anyagi és eljárási szabályok, garanciák betartása, így többek között a környezeti vizsgálat megalapozott elvégzése. Ezen túl fontos hangsúlyozni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint csak a formalizált eljárás szabályainak betartásával születhet érvényes jogszabály, s ha a jogalkotási eljárás garanciális rendelkezései sérülnek, akkor az a jogszabály közjogi érvénytelenségét vonja maga után.

Figyelemmel arra, hogy a lakosság és az érdekképviselői szervek, valamint több, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) 3. számú mellékletében meghatározott államigazgatási szerv az előzetes véleményezési szakaszban nem vett részt, illetve Sajólászlófalva Önkormányzata képviselő testülete véleményének beszerzése utólag történt meg, a településrendezési eljárás nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek és sérült a rendeletalkotási eljárás törvényessége, kiszámíthatósága.

A Kúria eljárása során a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény (a továbbiakban: Bszi) 52. §-a alapján állásfoglalás beszerzése céljából megküldte az indítványt az önkormányzatnak, amely kifejtette, hogy a településrendezési eljárás megismétlése jelentős károkat okozna a településen és annak során a korábbival azonos döntés születne. Az önkormányzat hangsúlyozta továbbá, hogy a Hész módosítása által lehetővé tett gazdálkodói tevékenység jelentős foglalkoztatási és anyagi segítséget nyújtana az önkormányzatnak. Az önkormányzat egyebekben az Alaptörvény 28. cikkére is felhívta a figyelmet, mely szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvény és a jogszabályok értelmezésekor azt kell feltételezni, hogy azok a józan észnek és a közjónak megfelelő, erkölcsös és gazdaságos célt szolgálnak. Az előzőek alapján a Kúria a rendelet hatálya alá tartozó jogalanyok különösen fontos érdekére, a település foglalkoztatottságára, az önkormányzat gazdálkodásával való szoros összefüggésre hivatkozással a jövőre nézve – hosszú, az új rendelet megalkotására több mint fél éves határidőt biztosítva – semmisítette meg a Hész-t módosító rendeletet.

Hangsúlyozni kívánom, hogy az alapvető jogok biztosa eljárása során nem vizsgálhatja a bíróságok működését, ezért a Kúria jelen ügyben releváns döntését sem. Általánosságban, elvi érveléssel azonban az alábbiakat szeretném kiemelni. A Hész gazdasági indokokra történő egyedüli hivatkozással való hatályban tartása és az azt módosító rendelet pro futuro megsemmisítése álláspontom szerint nem kellő súllyal vette figyelembe a környezetvédelmi érdekeket.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való joggal összefüggő alaphatározatában ugyanis külön kiemelte, hogy „a rövidtávú gazdasági érdek nem lehet olyan fontos, amely felülírná a hosszú távú közösségi érdekeket”.

A településrendezési eszköz módosításának egyetlen célja a külfejlesztés szénbánya létesítése jogi alapjának megteremtése volt. S mivel a módosítás költségeit az abban érdekelt beruházó viselte, a rendezési terv módosításának alapvető tartalmi iránya már a tényleges tervezési, egyeztetési folyamat kezdete előtt eldöntött ténynek számított. A 2009. november 27-e óta zajló környezeti hatásvizsgálati eljárásban ugyanakkor nemcsak a lakosság, de a Bükk Nemzeti Park Igazgatóság is aggályait fejezte ki a tervvel kapcsolatban, illetve a Felügyelőség – egyebek mellett – a szállóporra vonatkozó hatásterület meghatározása miatt többszöri alkalommal hiánypótlásra szólította fel a kérelmező nevében eljáró Három Kör Delta Kft-t.

Anélkül, hogy hatáskörömön túlterjeszkednék, meglátásom szerint a település területén élők egészsége, a környezet védelmének érvényesítése érdekében a Hész-t módosító rendeletet azonnali hatállyal meg lehetett volna semmisíteni, megfelelő határidőt biztosítva arra, hogy a sajkápolnai önkormányzat a formalizált eljárási szabályok betartásával, ideértve a nyilvánosság megfelelő tájékoztatását, a környezeti vizsgálat elvégzését, új rendeletet alkosson.

2. A Hész-t módosító 8/2014. (VII. 10.) rendelet elfogadásakor elvégzett környezeti vizsgálatról összefüggésben

Miután a Kúria *pro futuro* 2014. június 30-ával megsemmisítette a Hész-t módosító 11/2012. (VIII. 1.) rendeletet, 2014. február 4-én indította el a képviselő-testület a településrendezési eljárást.

Ekkor döntött a partnerségi egyeztetésről is, meghatározva az egyeztetési eljárásba bevonandó résztvevők tájékoztatásának, a beérkezett vélemények, és az el nem fogadott javaslatok dokumentálásának módját. A településrendezési eljárásba bevont Bükki Nemzeti Park Igazgatóság 2014. február 28-án kelt, az előzetes véleményezési szakaszban küldött levelében rögzíti, hogy a tervdokumentációban, a meghatározott tervezési területre környezeti vizsgálatot szükséges elvégezni az SKV rendelet alapján.

Erre a kötelezettségre a Felügyelőség is utalt 2014. március 25-én kelt, szintén az előzetes véleményezési szakaszban küldött véleményében. A 2014. június 19-én megtartott képviselő testületi ülésen zárta le a testület a közbenső véleményezési eljárást, a polgármester pedig rögzítette, hogy „a tervezetre sem ellenvetés, sem módosítási észrevétel, nem érkezett”. Az ülésről készült jegyzőkönyv mellékletében szereplő, a beérkezett véleményeket és az azokra adott tervezői válaszokat tartalmazó táblázat első sorának második oszlopa szerint a településrendezési eljárásban elkészült a környezeti értékelés. A jegyzőkönyv 3. oszlop 8. sora tévesen tartalmazza ugyanakkor, hogy a Bükki Nemzeti Park a környezeti értékelés készítését nem tartja szükségesnek. Az SKV rendelet szerint a környezeti vizsgálat elvégzésére két esetben kerülhet sor. Egyrészt a rendelet 1. § (2) bekezdésében²⁹ felsorolja azokat az eseteket, amikor az adott terv, illetve program³⁰ tekintetében – a kidolgozásáért felelős szerv döntésétől függetlenül – ipso iure kötelező elvégezni a környezeti vizsgálatot. Ide tartoznak például a területi tervek vagy a település egészére készített településrendezési terv.

Másrészt az SKV rendelet 1. § (3) bekezdése³¹ olyan eseteket is megállapít, amikor a tervek, illetve programok várható környezeti hatásai jelentőségétől függően, a kidolgozásért felelős szerv eseti döntése alapján szükséges elvégezni a vizsgálatot.

²⁹ 1. § (2) A környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező - a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel - arra a tervre, illetve programra, amely a) az 1. számú mellékletben szerepel, továbbá b) az 1. számú mellékletben fel nem sorolt olyan terv, illetve program, amely ba) a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halgazdálkodás, energetika, ipar, szállítás, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, elektronikus hírközlés, idegenforgalom, regionális fejlesztés számára készül, és keretét szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, azonban - e rendelet alkalmazása szempontjából - függetlenül az abban megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől, vagy bb) jelentős káros hatással lehet bba) Natura 2000 területre vagy bbb) a vízgyűjtő-gazdálkodás egyes szabályairól szóló kormányrendelet alapján bbba) kijelölt víztestekre vagy bbbb) nyilvántartott védett területekre.

³⁰ a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 43. § (4) és (5) bekezdése szerinti terv, illetve program: 43. § (4) A környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra (a továbbiakban: terv, illetve program) a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő. (5) A (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

³¹ (3) Várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége [Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja] a) a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál, továbbá olyan más, a (2) bekezdés b) pontjába tartozó tervnél, illetve programnál, amely helyi szinten kis terület használatát

Ezek között a tervek között szerepel többek között a település egy részére készült településrendezési terv vagy a település egész területét érintő rendezési terv módosítása. Az eseti döntés meghozatalánál a kidolgozó az SKV rendelet 2. mellékletében szereplő szempontokat és a rendelet 3. számú mellékletében felsorolt, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervek szakterületük szerint kialakított véleményét³² veszi figyelembe³³. Amennyiben a környezet védelméért felelős szervek és a kidolgozó véleménye a környezeti hatások jelentőségét illetően elérő állásponton van, az SKV rendelet 5. § (1) bekezdése értelmében a kidolgozó a végleges döntését megelőzően az indokok tisztázása érdekében megbeszélést tart az érintett szervekkel. A végleges döntésről a polgármester köteles tájékoztatni a nyilvánosságot az önkormányzat hivatalos értesítője, honlapja vagy más, a nyilvánosság tájékoztatására alkalmas eszköz útján.

Az SKV rendelet 7. §-a szerint a környezeti értékelés konkrét tartalmának és részletezettségének (a továbbiakban: tematika) megállapításához a kidolgozó szintén kikéri a környezet védelméért felelős szervek szakmai véleményét. A vélemények kikérésekor, azok megalapozásához a kidolgozó részletes tájékoztatást³⁴ ad a tervről, illetve programról.

A tematika eldöntésekor a kidolgozó figyelembe veszi a környezeti értékelés 4. számú melléklet szerinti általános tartalmi követelményeit az adott terv, illetve program jellemzői és feltételezhető környezeti következményei alapján és a környezet védelméért felelős szervek a tematikával kapcsolatban adott véleményeiket. Ha a kidolgozó véleménye a tematikáról eltér a környezet védelméért felelős szervektől kapott véleménytől, a kidolgozó végleges döntését megelőzően az indokok tisztázása érdekében szintén megbeszélést tart az érintett szervekkel.

A kidolgozó, azaz jelen esetben a polgármester a környezeti értékelés elkészített tematikáját, ütemezését, valamint a környezet védelméért felelős szervekkel való esetleges további konzultációkra vonatkozó javaslatát és a nyilvánosság tájékoztatásának, észrevételei kérésének tervezett módját a környezet védelméért felelős érintett szervezeteknek megküldi, és nyilvánosságra is hozza. A rendelet 5. § (4) bekezdése szerint a polgármester a környezeti vizsgálat elvégzésének szükségességére vonatkozó döntés meghozatalakor a tematika felől is dönthet, azaz a két döntési folyamat összevonható.

Az SKV rendelet 8. §-a szerint a környezeti értékelés a terv-, illetve programdokumentáció önálló része, illetve munkarésze. A környezeti értékelés egyes részeit a 4. számú mellékletben meghatározott tartalmi követelményeknek megfelelő részzakterületeken – a környezetvédelmi, természetvédelmi és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján – szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő készíti el. A környezeti értékelésnek többek között a nyilvánosság észrevételeit is figyelembe véve, tartalmaznia kell azt az információt, ami a tematika kielégítéséhez és a döntéshozatalhoz a jelenlegi ismeretek és vizsgálati módszerek, a terv, illetve program tartalmának és részletezettségének, a döntéshozatali folyamatban elfoglalt helyének figyelembevételével megkívánható. A környezeti értékelés kidolgozásához felhasználható minden rendelkezésre álló, az adott terv, illetve program környezeti hatásaira vonatkozó korábbi vagy folyamatban lévő tervezési, illetve programalkotási munkákból származó, valamint más uniós jogi aktus végrehajtása során keletkezett információ is.

határozza meg; *b*) a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál; *c*) a (2) bekezdésbe nem tartozó olyan egyéb tervnél, illetve programnál, amely környezethasználatot jelentő tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára keretet szab.

³² A közigazgatási szervek véleményük kialakításánál szintén a 2. mellékletben szereplő szempontokat veszik figyelembe.

³³ Az SKV rendelet 4. § (3) bekezdése szerint a kidolgozó a (2) bekezdés szerinti vélemény kérésekor, annak megalapozásához, legalább a következő tájékoztatást küldi meg: *a*) a tervezési feladat (terv, illetve program címe, típusa, tartalma, tervezési terület); *b*) a terv, illetve program célja; *c*) módosítás esetén a módosítás lényege és az eredeti tervhez, illetve programhoz mért jelentősége; *d*) a 2. számú mellékletben foglalt szempontok alkalmazásához a rendelkezésére álló és általa adható információ.

³⁴ SVK rendelet 7. § (2) bekezdés A vélemények kikérésekor, azok megalapozásához a kidolgozó tájékoztatást ad a tervről, illetve programról. A tájékoztatás tartalma: *a*) a 4. § (3) bekezdés *a*)-*c*) pontjainak megfelelő tájékoztatás, ha a terv, illetve program az 1. § (2) bekezdés hatálya alá tartozik; *b*) helyzetismertetés, különösen a környezeti szempontból lényeges információk; *c*) a lehetséges fejlesztési irányok bemutatása; *d*) annak megállapítása, hogy előreláthatóan a terv, illetve program megvalósításából származhatnak-e országhatáron áterjedő jelentős, káros környezeti hatások.

A környezeti értékelés és a terv, illetve program tervezetének véleményezéséhez³⁵ a kidolgozó megküldi a terv, illetve program – környezeti értékelést is tartalmazó – egyeztetési dokumentációját a környezet védelméért felelős szervezeteknek, illetve az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak és nyilvánosságra hozza a terv, illetve program célját, hogy az egyeztetési dokumentáció hol és mikor tekinthető meg, milyen módon és időpontig lehet észrevételt tenni, illetve melyek a terv és a program szempontjából releváns és rendelkezésre álló környezeti információk. A vélemények és az észrevételek megadására a véleménykérés kézhezvétele vagy nyilvánosságra hozatala időpontjától számítva legalább 30 napos határidőt kell biztosítani. A kidolgozó az általa megadott határidőre beérkezett véleményeket és észrevételeket veszi figyelembe. Ha a terv, illetve program kidolgozását előíró jogszabály vagy határozat erről nem rendelkezik, a nyilvánosságra hozatal legalább egy országos napi vagy helyi lapban való tájékoztatással történik³⁶. Ha a kidolgozónak van honlapja, a tájékoztatást azon is nyilvánosságra kell hozni. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy az érintett nyilvánosság észrevételeinek kikéréséhez a nyilvánosságra hozatalon kívül más tájékoztatási mód is alkalmazható.

Ha a környezet védelméért felelős szervek nem tartják megfelelőnek a környezeti értékelést vagy véleményük szerint a terv, illetve program nem egyeztethető össze a Nemzeti Környezetvédelmi Programmal, a kidolgozó megbeszélést tart a környezet védelméért felelős szervekkel a szükséges módosításokról. A fennmaradt véleményeltérést a benyújtott tervezethez csatolva ismertetni kell. A kidolgozónak a terv, illetve program tervezetét a környezeti értékeléssel, valamint legalább a környezeti vizsgálat során kapott vélemények és észrevételek összegzésével együtt kell benyújtania az elfogadó közigazgatási szerv elé.

Az SKV rendelet, valamint a sajkókápolnai önkormányzat által megküldött „környezeti értékelés” áttanulmányozását követően a következőket állapítottam meg.

Tekintettel arra, hogy a dokumentum a készítése idejét meghatározó dátumot nem tartalmaz, nem lehet pontosan eldönteni, hogy az a 2012 nyarán vagy a 2014 tavaszán lefolytatott eljárás során készült-e el. Figyelemmel azonban a környezeti értékelés alcímére – „*környezeti alakítási javaslat az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet OTÉK 3. § (3) bekezdés szerint a környezeti értékelésnek megfelelő tartalommal*” –, illetve arra, hogy az OTÉK hivatkozott jogszabályhelyét 2013. január 1-jétől a 90/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 31. § 1. pontja hatályon kívül helyezte, valószínűsíthető, hogy a „környezeti értékelés” – a településszerkezeti terv kötelező alátámasztó szakági munkarészeként – még a korábbi településrendezési eljárásban készült el és azt a későbbiek során környezeti értékelésként minősítették.

A fentiekben bemutatott SKV rendelet szerint a környezeti vizsgálat elvégzésének szükségességéről szóló döntés és a tematika kidolgozásának egyeztetési és elfogadási folyamata egy formalizált – a környezet védelméért felelős szervek bevonásával, véleményük kérésével zajló – eljárási rend szerint történik. Az SKV rendelet 4. mellékletének 1. pontja³⁷ értelmében pedig ezt a folyamatot a környezeti értékelés első fejezetpontjában részletesen ismertetni kell.

³⁵ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995 évi LIII. törvény 43. § (6) A környezeti vizsgálat kiterjed a) a környezeti értékelés készítésére, a környezet védelméért felelős közigazgatási szervektől (a továbbiakban: környezet védelméért felelős szerv) vélemény, továbbá az érintett nyilvánosságtól észrevétel kérésére, illetve országhatáron áterjedő jelentős hatás esetén az érintett országgal való konzultációra, valamint ezek eredményeinek a terv, illetve program kidolgozása során történő figyelembevételére,

³⁶ SKV rendelet 8. § (5) bekezdés 2. mondat Ha az érintett nyilvánosság csak egy településrésze korlátozódik, akkor elégséges a helyben szokásos nyilvánosságra hozatal is.

³⁷ SKV rendelet 4. melléklete a környezeti értékelés általános tartalmi követelményeiről:

1. A környezeti értékelés kidolgozási folyamatának ismertetése:

1.1. előzmények, különösen a tematika tartalma;

1.2. a tervezési folyamat más részeihez³⁷ való kapcsolódása;

1.3. a környezeti értékelés készítése során tett javaslatok hatása a terv, illetve program alakulására;

1.4. a környezet védelméért felelős szervek és az érintett nyilvánosság bevonása, az általuk adott véleményeknek, szempontoknak a környezeti értékelés készítése során történő figyelembevételére, az indokok összefoglalása;

1.5. a környezeti értékelés készítéséhez felhasznált adatok forrása, az alkalmazott módszer korlátai, nehézségek (mint pl. technikai hiányosságok, bizonyos ismeretek hiánya stb.), az előrejelzések érvényességi határai, a felmerült bizonytalanságok.

Tekintettel arra, hogy a sajkópolnai önkormányzat által megküldött dokumentum erre vonatkozóan utalást nem tartalmaz, hanem az csak a településrendezési eljárás lefolytatását szabályzó, az Étv. 9. § (2) bekezdése szerinti előzetes véleményezés során beérkezett véleményeket ismerteti, kérdéses, hogy az SKV rendelet által szabályozott külön eljárást lefolytatták-e.

Mindemellett a környezeti értékelésnek azt is tartalmaznia kell, hogy a környezeti vizsgálat és az annak kapcsán elkészített környezeti értékelés hogyan kapcsolódott a tervezési folyamat más részeihez³⁸, milyen vélemények érkeztek a környezet védelméért felelős szervektől, illetve a nyilvánosságtól és azok milyen hatással voltak a tervre, azokat figyelembe vették-e. A szóban forgó, a sajkópolnai Hész módosításához készített környezeti értékelés ebben a vonatkozásban ugyanakkor csak az alábbiakat tartalmazza. „6.1.2. A környezeti értékelés készítése során tett javaslatok hatása a terv alakulására: A bányatelekkel fedett ingatlan hasznosítását úgy kell megvalósítani, hogy a kialakult lakott területen élők életminősége ne romoljon, fásítás (beültetési kötelezettség) javasolt a különböző területhasználatok elválasztására. Mivel külszíni művelés tervezett, ezért a terület felhagyását követően rekultiváció szükséges tanulmányterv alapján. 6.1.3. A többször módosított, 1997. évi LXXVIII. törvény 9. §-a biztosítja az érintett szervek, valamint a nyilvánosság bevonását, a terv tartalmának megismerését. 6.1.4. A környezeti értékeléshez felhasznált adatok BAZ Megyei Földhivatal adatai, FÖMI, KSH, Forgalmatszámítási adatok, Magyarország Kistáj Katasztere, Sajokápolna község saját adatai”. Álláspontom szerint a sajkópolnai Hész módosításához készített környezeti értékelés ezen alfejezetei a konkrétumokat teljesen mellőzik, tartalmilag hiányosak, s így nem felelnek meg az SKV rendeletben szereplő követelményeknek.

Vizsgálatom során azt is megállapítottam, hogy az érintett dokumentum az SKV rendelet 4. melléklete 2. pontjában szereplő, a terv, illetve a program kidolgozásakor vizsgált változatok ismertetésére vonatkozó fejezetet, így a terv célját, tartalmának rövid összefoglalóját, más tervekkel való konkrét összefüggéseket, a változatok közötti választás indokait sem tartalmazza, csupán az Országos Területfejlesztési Konceptióról szóló 97/2005. (XII. 25.) OGY határozat a Fenntartható térségfejlődés és örökségvédelem és az Észak-Magyarországi Régió című fejezeteiből merít egy-két mondatot, fejezetcímet. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy ezt az országgyűlési határozatot a Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat 2014. január 3-ával hatályon kívül helyezte.

Az előzőeken túl sajnálatos, hogy egy ilyen komoly, a környezetet jelentősen alakító, több hektárt érintő különleges bányaterület kijelölését érintő terv tekintetében a környezeti értékelés a környezeti hatások és következményeinek bemutatását – a jelenlegi környezeti helyzet elemeinek ismertetésén kívül – csupán néhány mondatban foglalja össze³⁹.

A környezeti értékelés a terv és más releváns tervek céljaival való konzisztenciájára vonatkozó részben – következtetések, összevetések, elemzések készítése nélkül – csupán a Nemzeti Környezetvédelmi Program célkitűzéseit sorolja fel.

³⁸ SKV rendelet 4. számú melléklete 1.2. pontja

³⁹ 6.3.2. fejezet: „A bánya- és lakóterület közötti beültetési kötelezettség a környezet védelmét szolgálják. A területen végezhető tevékenységek körét a HÉSZ, a tevékenységekre vonatkozó kibocsátási határértékeket magasabb szintű jogszabályok korlátozzák a környezet védelme érdekében.”; 6.3.5. A természeti erőforrások igénybevétele, környezetterhelés előidézése; Bányaterület hasznosítása: - növényzeti borítottság hiánya porszennyezést okozhat; ennek mértéke és erőssége függ a környező beépítéstől, széliránytól, szélsébségtől, hőmérséklettől; - forgalomnövekedés. 6.4. A várhatóan fellépő környezeti hatások elkerülésére vonatkozó intézkedések: A bányaterület hasznosítása nagyobb léptékű beavatkozás, a beruházás során potenciálisan fellépő káros környezeti hatások vizsgálata, értékelése a környezeti hatásvizsgálat, illetve eljárás (314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet) feladata. 6.5. Javaslat olyan intézkedésre, melyeket más tervben figyelembe kell venni: A település levegőtisztaságának és környezeti állapotának védelme érdekében javasolt fásításokat meg kell valósítani. 6. 6. A környezeti hatásokra vonatkozó monitorozási javaslatok értékelése: Az alábbi adatok nyomán követése javasolt: a településen áthaladó gépjárművek számának, összetételének változása a bánya megnyitását követően (jármű/nap; %) Tájrendezés: A tervezett bányaterületen, illetve a megújuló energiaforrás területére is beültetési kötelezettséget ír elő terv, a növényzet telepítését honos, tájra jellemző, nem allergén fajokból kell megvalósítani, illetve fenntartani.

Az aktuális környezetállapot ismertetését követően az SKV rendelet 4. mellékletének további pontjai előírják, hogy a környezeti értékelésnek tartalmaznia kell a terv megvalósulásával közvetlenül vagy közvetve környezeti hatásokat kiváltó tényezőket, okokat, továbbá ezekből az információkból kiindulva a terv megvalósulása esetén várható környezeti, egészségügyi hatásokat, kockázatokat, az ezek elkerülésére megvalósítandó intézkedéseket, előírásokat, feltételeket. A Sajókápolna község településrendezési terve módosításához készült környezeti értékelés ugyanakkor konkrét részletezés nélkül csupán azt rögzíti, hogy a bányászati tevékenység során megnövekszik a forgalom és a növényzeti borítottság hiánya miatt porszennyezés keletkezhet, amelynek mértéke a környezeti beépítésektől, széliránytól, szélesebségtől, hőmérséklettől függ. A bányászati terület hasznosítása nagyobb léptékű beavatkozás, amelynek során potenciálisan fellépő káros környezeti hatások vizsgálata a környezeti hatásvizsgálati eljárásban történik. A település levegőminősége és környezetállapotának védelme érdekében fásítás javasolt. Monitorozási intézkedésként egyedül a forgalomszámlálás szerepel.

Az előzőek alapján megállapítható, hogy a településrendezési terv a beépítésre nem szánt mezőgazdasági területek különleges bányaterületté történő átminősítését eredményező módosítása környezeti szempontból nem volt megalapozott, hiszen az azt biztosító környezeti vizsgálatot a sajkókápolnai önkormányzat nem a jogszabályi követelményeknek megfelelően végezte el. Ebből következően pedig sérült a rendeletalkotás törvényessége is.

Megállapítom, hogy a 2014 tavaszán lefolytatott településrendezési eljárás a környezeti értékelés elkészítésének hiányára tekintettel, a jogállamiság elvének sérelmén túl az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

II. A környezetvédelmi hatóság eljárásával összefüggő megállapítások

1. A környezeti hatásvizsgálat és a Kúria eljárásnak kapcsolatáról

A tényállásban szerepelt, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárás során a panaszos 2013. május 10-én közérdekű bejelentést tett arra vonatkozóan, hogy a Kormányhivatal a sajkókápolnai önkormányzathoz a településrendezési eszközöket módosító 11/2012. (VIII. 1.) rendelettel, és 85/2012. (VII. 31.) határozattal szemben törvényességi felhívást intézett. A panaszos a későbbiekben azt is jelezte a Felügyelőségnek, hogy a Kormányhivatal a második törvényességi felhívás eredménytelenségére tekintettel a Kúriához fordult. Mindennek ellenére a Felügyelőség a környezetvédelmi engedély indokolásában rögzítette, hogy a lakossági észrevételek figyelembevételétől eltekintett, mert álláspontja szerint a szakhatóságként kijelölt Sajószentpéter Város Önkormányzatának jegyzője által 2013. június 6-án – a Kúria döntését megelőzően – kiadott szakhatósági állásfoglalás szerint 042/16 helyrajzi számú ingatlanon külfejtéses szénbánya engedélyezhető, és ezzel ellentétes szakhatósági állásfoglalás nem érkezett. A Felügyelőség az engedély rendelkező részében kiemeli ugyanakkor, hogy amennyiben a bányászati tevékenység az érvényes és jogszerűen elfogadott településrendezési eszközökkel nincs összhangban, a kizáró okot a bányászati tevékenység végzésére jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni.

A következőkben kifejtettek tekintettel nem értek egyet a Felügyelőség álláspontjával.

A Ket. az eljárás időpontjában hatályos 32. § (1) (8) és (9) bekezdései szerint, ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti. (...) Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak. A hatóság az eljárás felfüggesztése esetén is dönthet úgy, hogy a folyamatban lévő eljárási cselekményeket és az azok teljesítésére megállapított határidőket az eljárás felfüggesztése nem érinti.

Tekintettel arra, hogy a Kúria eljárásának kimenetele érintette a környezeti hatásvizsgálati eljárást, meglátásom szerint a Felügyelőségnek a Ket. fent idézett rendelkezése alapján fel kellett volna függesztenie azt.

Különösen azért, mert amennyiben a Kúria hatályon kívül helyezi a Hész-t módosító rendeletet, a Felügyelőségnek a környezeti hatásvizsgálati eljárása során a korábban hatályos rendeletet kellett volna alkalmaznia. Sajókápolna Község Önkormányzatának 15/2001.(XII. 13.) rendelete előírta többek között, hogy „a községben csak egy alumínium öntöde üzemel, községtől távol, a védőövezet biztosított. További ipartelepítés távlatilag nem tervezett, a meglévő telep bővülése engedélyezhető. A föld védelme érdekében, külterületet érintő terület-felhasználási és tájszerkezeti tervlapon jelölt mezőgazdasági művelésű területet más célra felhasználni tilos”. Mindebből következően pedig a beépítésre nem szánt mezőgazdasági területen a külfejtéses szénbánya létesítése nem lett volna engedélyezhető. Álláspontom szerint a Felügyelőség, tekintettel a kétszeri törvényességi felhívásra, megalapozottan számíthatott arra, hogy a Kúria hatályon kívül helyezi a Hész-t módosító rendeletet.

Megjegyzem továbbá, hogy a Felügyelőség az engedély rendelkező részében tett kitétele komoly aggályokat vet fel. Abból ugyanis az következne, hogy egy, a környezetet jelentősen terhelő tevékenységhez kellene igazítani a hosszú távú célkitűzéseket, a település természeti és épített környezeti viszonyait döntő mértékben meghatározó településrendezési terveket és nem pedig fordítva, a telepeknek, tevékenységeknek kellene beleilleszkedniük egy megalapozott, átgondolt tervezési rendszerbe.

Hangsúlyozni kívánom, hogy a településrendezési eszközök segítségével születik döntés a település teljes területének felhasználásáról, s így a természeti és épített örökséggel való gazdálkodásról, a közérdek védelmének érvényesíthetőségéről. Az övezetek, építési övezetek kialakításával lehetővé tett beépítések pedig többnyire visszafordíthatatlanul átalakítják a környezetet. *Elvi éllel hívom fel tehát a figyelmet arra, hogy a Felügyelőség megállapítása súlyosan sérti az egészséges környezethez való jogot.*

2. A környezetvédelmi engedély alapját képező vizsgálati jegyzőkönyv bizonytalanságai

Amint azt a tényállásban ismertettem a Sajókápolna I. bánya kapcsán lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárás során, a benyújtott környezeti hatástanulmány hiányosságai miatt a Felügyelőség 2013. május 9-én egy 26 pontból álló hiánypótlási felhívást intézett a Három Kör Delta Kft.-hez. Előírta többek között, hogy a Kft. méréssel határozza meg a PM₁₀ légszennyező anyagra vonatkozóan a légszennyezettségi alapállapotot a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 23. §-a alapján, illetve a mérés elvégzése után, számítási adatok ismertetésével és a számítás pontos menetével alátámasztva számolja újra a tevékenység során várható légszennyezettségi többletterhelést a PM₁₀ komponensre, µg/m³ mértékegységben kifejezve, valamint azt, hogy ez az alapterhelésével együtt mekkora maximális immisszió koncentrációt eredményezhet. Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség mérési bizonytalanságokat észlelt és a hiánypótlási felhívásnak a Három Kör Delta Kft. teljes mértékben nem tett eleget, a hatóság egyeztető tárgyalást tartott, amelynek keretében rögzítette a dokumentáció kiegészítésének pontos részleteit. A Felügyelőség többször módosította a dokumentáció benyújtásának határidejét, majd a benyújtást követően feltárt ellentmondások tisztázására – két alkalommal – végzésében szólította fel a kérelmezőt. A hatóság a 2014. március 5-én benyújtott iratanyag alapján 2014. április 11-én kiadta a bánya környezetvédelmi engedélyét.

A Sajókápolna II. elnevezésű bánya kapcsán lefolytatott előzetes vizsgálati eljárást lezáró határozatát a Felügyelőség a környezetvédelmi engedély előtt egy nappal, 2014. április 10-én adta ki, amelyben – a 2014. január 3-án, majd a 2014. február 10-én kelt hiánypótlási felhívással többnyire megegyező módon – szintén rögzítette a korábban feltárt ellentmondásokat: „10. Mérés eredmények című pontjában értékelik ki a különböző mérési pontokon mért értékeket. A 10.2. Fűtési időszak, PM₁₀ mérési eredmények című fejezet M2 mérési pont, Sajólászlófalva megnevezésű táblázatban a PM₁₀ koncentráció maximális értékét 48,1 µg/m³ -ben adják meg, azonban a koncentráció oszlopban szerepel egy 49,0 µg/m³ érték is. Ezzel az értékkel számolva koncentrációk átlagértéke nem 30,9 µg/m³, hanem 36,06 µg/m³ -re adódik.

Ebből adódóan a 11. pontban szereplő PM₁₀ mérési eredmények táblázatban meghatározott területi átlag magasabb értékre jön ki. Az előzetes vizsgálati dokumentáció 3.2. Levegő fejezetében A bányaművelés hatása című alfejezetben bemutatásra került a PM₁₀ légszennyező komponens hatásterülete mind a humuszetakarítás, mind a művelés esetében. Az Aircalc szoftverrel történt modellezés bemenő adatai között az alap légszennyezettség értékére 20 µg/m³-t adtak meg. A mérési jegyzőkönyvben ezzel szemben a területre a mérési adatok alapján meghatározott (és újra átszámolt) alapterhelés 30,375 µg/m³-re adódik. Az előzetes vizsgálat 3.2. Levegő fejezetében A szállítás hatása című alfejezetben az Aircalc szoftverrel történt modellezés bemenő adatai között az NOx alap légszennyezettség értékére 20 µg/m³-t adtak meg, mellőzve az ezt alátámasztó méréseket. Az előzetes vizsgálat 3.2. Levegő fejezetében A bányaművelés hatása című fejezetben szereplő „A területen mozgó munkagépek, járművek, tevékenységéből egy időben levegőbe jutó por mennyiségét a humuszmozgatóból származó anyag 10-szeresére becsüljük.” kijelentést nem követi annak számításokkal történő alátámasztása.”

Tekintettel tehát arra, hogy a Felügyelőség az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozatában a két hónappal korábbi, a környezeti hatásvizsgálati eljárás során kiadott hiánypótlási felhívásokban rögzített ellentmondások tisztázására hívta fel a Három Kör Delta Kft-t, véleményem szerint kétséges, hogy azokat a következő napon kiadott, a Sajókápolna I. bányára vonatkozó környezetvédelmi engedélyben teljes mértékben rendezték-e.

Ebből következően pedig álláspontom szerint vitatható, hogy a környezetvédelmi engedély levegővédelmi szempontból megalapozott volt-e, a hatóság kielégítően értékelte-e a levegővédelmi kérdéseket. A kialakult bizonytalanság az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő.

3. A környezetvédelmi engedély természetvédelmi része, az ökológiai folyosó pufferterülete

A korábbiakban részletesen bemutatam a Bükki Nemzeti Park Igazgatóság a bányászati tevékenység környezetre gyakorolt hatását részletesen elemző véleményét, melyet mind a településrendezési, mind a környezeti hatásvizsgálati, mind pedig az előzetes vizsgálati és előzetes konzultációs eljárás során is elküldött a sajókápolnai önkormányzatnak és a Felügyelőségnek. Az igazgatóság a 2011. augusztus 9-én végzett állapotfelmérés alapján kiemelte, hogy a Békás-tó a Pitypalaty-völgy egyetlen megmaradt természetes állapotú, még jelentős nyílt vízfelülettel rendelkező élőhelye. Emiatt igen értékes az élővilága, több védett és fokozottan védett élőlény táplálkozó és szaporodási területe. A külszíni bányaművelés jelentős zavarást okozhat a védett és fokozottan védett fajok élőhelyén, és negatív hatással lesz a tó vízkészletére, vízutánpótlására. Szélsőséges esetben a bányászat az élőhely erős leromlását, s akár a tó megszűnését is eredményezheti. Ebből következően a Bükki Nemzeti Park Igazgatóság minél nagyobb, legalább a tó és az azt körülvevő vegetáció szélétől mért 50 méteres védőtávolság meghatározását javasolja azzal, hogy ezen a térrészen bányászati tevékenység fészkelési időszakon belül egyáltalán nem végezhető. A fészkelési időszakon kívül a védőtávolság lecsökken a tó és az azt körülvevő vegetáció szélétől mért 30 méterre. A csatorna tekintetében az igazgatóság 10 méteres védőzóna kijelölését javasolta.

Ezzel szemben a Felügyelőség – azon túl, hogy ismerteti a nemzeti park igazgatóság véleményét – a környezetvédelmi engedély indokolásában kiemeli, hogy „a benyújtott dokumentáció és a rendelkezésre álló információk alapján megállapítható, hogy a területen előforduló fajok túlnyomó többsége a vízterületre látogató, azon megpihenő, illetve alkalmilag előforduló madárfaj. A bányászati tevékenység az ökológiai hálózatot nem érinti. A bányaművelés hatásai ökológiai szempontból a természeti értékekre nem jelentenek különösebb veszélyt.”

A bányatelek és az országos ökológiai hálózat ökológiai folyosó elemeként nyilvántartott Békás-tó, annak levezető csatornája, továbbá ezek pufferterülete kis mértékben, 900 m², illetve 1200 m²-nyi területen átfedésben voltak/vannak. Ebből következően pedig területi, a jogszabályokhoz illeszkedő korrekció szükséges. A bányatelek és a tervezett fejtés határa a tavat körülbelül 15 méterre közelíti meg.

Az országos területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTrT) 2. §-ban határozza meg az ökológiai hálózat, ökológiai folyosó fogalmakat. Ezek szerint *ökológiai folyosó*: kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben megállapított övezet, amelybe olyan területek – többnyire lineáris kiterjedésű, folytonos vagy megszakított élőhelyek, élőhelysávok, élőhelymozaikok, élőhelytöredékek, élőhelyláncolatok – tartoznak, amelyek döntő részben természetes eredetűek, és amelyek alkalmasak az ökológiai hálózathoz tartozó egyéb élőhelyek (magterületek, puffterületek) közötti biológiai kapcsolatok biztosítására. A *pufferterület*: kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben megállapított övezet, amelybe olyan rendeltetésű területek tartoznak, amelyek megakadályozzák vagy mérséklék azoknak a tevékenységeknek a negatív hatását, amelyek a magterületek és az ökológiai folyosók állapotát kedvezőtlenül befolyásolhatják vagy rendeltetésükkel ellentétesek.

Az OTTrT 18. § (3) bekezdése rögzíti, hogy az övezetben új külszíni művelésű bányatelek nem létesíthető, meglévő pedig nem bővíthető. Az ökológiai folyosó puffterülete vonatkozásában az OTTrT előírja, hogy puffterületen a településszerkezeti terv beépítésre szánt területet csak abban az esetben jelölhet ki, ha az a szomszédos magterület vagy ökológiai folyosó természeti értékeit, biológiai sokféleségét, valamint táji értékeit nem veszélyezteti.

Figyelemmel a Bükk Nemzeti Park Igazgatósága véleményére, miszerint a bányászati tevékenység egyértelműen negatív hatást gyakorol az ökológiai folyosó elemeire, azaz a Békás-tóra, valamint a levezető csatornára, kérdéses, hogy az OTTrT-ben megfogalmazott, az ökológiai folyosó, valamint ezek puffterületei által képviselt természeti értékek védelmének kiemelt célja a bányászat engedélyezésével elérhető-e.

Az Alaptörvény P) cikke az államnak, így minden állami szervnek, köztük a Felügyelőségnek is feladatául tűzi a nemzet közös örökségének részét képező természeti erőforrások fenntartását, védelmét és megőrzését. E természeti erőforrások között a védett növény- és állatfajok külön nevesítésre is kerülnek. A jelen ügyben érintett ökológiai folyosó elengedhetetlen számos védett élőlény szaporodásához, ezért a P) cikkből fakadó állami kötelezettség teljesítése érdekében az azt érintő döntéshozatal során kellő figyelemmel és elővigyázatossággal kell az államnak eljárnia.

Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában külön kiemelte, hogy „A természetvédelmi szempontok nem megfelelő érvényesítése, esetlegesen másodlagossá válása (...) olyan hosszútávon jelentkező negatív externáliákat, társadalmi költségeket, illetve károkat okozhat, amelyek ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt, a biológiai sokféleségnek, különösen a honos növény- és állatfajoknak a jövő nemzedékek számára történő megőrzése kötelezettségével, valamint a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való joggal”.

Tekintettel arra, hogy ellentmondás észlelhető a Bükk Nemzeti Park Igazgatóság és a Felügyelőség álláspontja között, valamint kétséges, hogy a természeti értékek védelme és érdekek érvényesítése megfelelően biztosíthatók, tisztázni kell a bányaművelés a Békás-tóra és környezetére gyakorolt tényleges hatásait. A P) cikkben foglalt állami védelmi kötelezettség teljesítése érdekében a konkrét hatások ismeretében a hatáskörrel rendelkező környezet és természetvédelmi hatóságnak meg kell hozni a szükséges intézkedéseket.

4. A Sajókápolna I-II-III elnevezésű bányák együttes hatásai

A tényállás szerint a bányavállalkozó Sajókápolnától délre eső, egymással közvetlenül szomszédos telkeken tervezett külszíni fejtésű szénbányákat létesíteni. Bár a kérelmező több ízben hangsúlyozta, hogy az egymás mellett elhelyezkedő területeken párhuzamos tevékenység nem folyik majd, azaz az első bányatelken végzett műveletek felhagyását követően kezdődne meg a Sajókápolna II-ön, majd a III-on a bányászat, a dokumentációkban szereplő megállapítások ettől eltérnek.

A Sajókápolna II és III bányára vonatkozó előzetes vizsgálati és előzetes konzultációt érintő dokumentáció szerint az osztályozás, mérlegelés, kiszolgálás az eredeti, első bányatelken maradna.

Ebből következően pedig a létesítmény területfoglalása nem csupán arra a területre korlátozódik, ahol a vállalkozó a termőanyag lefejtését végzi, hanem az első telken is tovább folyik munkavégzés, még hozzá a szintén por- és légszennyezéssel járó osztályozás, mérlegetés, kiszolgálás. Megjegyzendő az is, hogy bár a Sajókápolna I bányatelekre vonatkozó környezeti hatástanulmányban szó sincs további tevékenységekről, az előzetes vizsgálati dokumentációban utal a vállalkozó arra, hogy tervezett bányászati tevékenység három egymással szomszédos telken valósulna meg. A 2013. december 20-án benyújtott anyagból tehát egyértelművé vált a hatóság számára, hogy a környezetvédelmi engedélyezés alatt álló 042/16 helyrajzi számú ingatlanra tervezett bánya mellett közvetlenül további 7, 1, illetve 29, 3 ha területen további bányászati tevékenység valósulna meg, amelyek összességében eléri a KHV rendelet 1., a környezeti hatásvizsgálat-köteles és 2., az egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenységeket felsoroló mellékletben meghatározott küszöbértéket⁴⁰.

A KHV rendelet 5. számú melléklete tartalmazza a környezeti hatásvizsgálat szükségességének szempontjait. Az 5. melléklet 1/h) pontja szerint a környezetvédelmi hatóságnak vizsgálnia kell eljárása során, hogy az adott tevékenység, valamint a kapcsolódó műveletek milyen más tevékenységekkel adódnak össze, figyelemmel arra, ha a tevékenység a telepítési helyen vagy azzal szomszédos ingatlanon folytatott vagy tervezett azonos jellegű tevékenységgel együtt eléri vagy meghaladja az 1. számú mellékletben meghatározott küszöbértéket. A KHV rendelet 6. számú melléklete határozza meg a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit. A bm) pont szerint a környezethasználónak fel kell becslenie és értékelnie kell a várható környezeti hatásokat. Ebben a körben meg kell vizsgálni, hogy az adott tervezett tevékenység hozzáadódhat-e más tevékenységek hatásaihoz, azaz melyek a kumulatív hatások.

A fentiekből következően a bányavállalkozónak be kellett volna mutatnia a Sajókápolna I. elnevezésű bányára vonatkozó környezeti hatástanulmányban a további két bánya főbb paramétereit és azok környezetre gyakorolt együttes hatásait. A Felügyelőségnek a tudomásszerzést követően, felhívva a bányavállalkozót a benyújtott dokumentáció kiegészítésére, a környezetvédelmi engedélyezési eljárás során tekintettel kellett volna lennie a létesítmények komplex jellegére és annak megfelelően kellett volna értékelnie a tevékenységet, illetve kumulatív hatásait. Mindezen felül pedig a hatóságnak a Sajókápolna II bánya kapcsán kiadott előzetes vizsgálatot lezáró határozatában is elő kellett volna írnia, hogy kérelmező mutassa be a bányák működéséből eredő kumulatív hatásokat. Ezzel szemben a hatóság a három bánya együttes, a környezetre és a környék településein élők egészségére gyakorolt hatásait egyik eljárásban sem vizsgálta. Csak az előzetes konzultációt lezáró véleményében tért ki arra, hogy „Az előzetes konzultáció tárgyát képező bányatelekre merőlegesen két további szénbánya létesítése tervezett, amelyek egymástól való elhatároltsága, az egyes bányatelek kiterjedéséhez képest csekély mértékűek, így a környezeti hatások vizsgálata során be kell mutatnia a bányateleken (I-II-III) folytatott tevékenységek együttes hatásait, beleértve a legkedvezőtlenebb környezetállapotot is.”

Következésképpen megállapítható, hogy a Felügyelőség eljárása nem felelt meg a jogszabályi követelményeknek, amely az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő.

5. Az előzetes vizsgálati eljárás során benyújtott panaszok tekintetében

A panaszos beadványában a bánya létesítésére irányuló engedélyezési eljárás mellett azt is kifogásolta, hogy a Felügyelőségnek címzett panaszára válasz nem érkezett. A tényállásban szerepelt, hogy az előzetes vizsgálati eljárás tekintetében, benyújtott, 2014. február 6-án, 7-én, illetve 9-én kelt panaszokban a beadványozók többek között azt is kifogásolták, hogy a három területre kiterjedő, egymással szorosan összefüggő bányászati tevékenység körülbelül 25 évre hátrányosan érintené a település környezetállapotát és a környék lakóinak egészségét.

⁴⁰ KHV rendelet 1. számú melléklet bányászat, 5. pont szénbányászat külszíni bányászat esetében 25 ha területnagyságtól is, 2. számú melléklet 13. pont Szénbányászat 100 ezer t/év bányászatától, külszíni bányászat esetén 25 ha területtől is.

Az előzetes vizsgálatot lezáró határozatban a Felügyelőség rögzítette, hogy miután a jegyzők kifüggesztették a Parasznai és a Varbói Közös Önkormányzati Hivatal Sajókápolnai és Sajólászlófalvai Kirendeltsége hirdetőtábláján az eljárás megindításáról szóló közleményt, a beruházással kapcsolatban három lakossági észrevétel érkezett. A határozatban szerepel, hogy a hatóság a lakossági észrevételekben foglaltakat eljárása során érdemben vizsgálta és azokra döntése meghozatala során figyelemmel volt. A Felügyelőség a panaszokra ugyanakkor egyedi választ nem adott és a környezetvédelmi engedély, illetve az előzetes vizsgálatot lezáró határozat címzettei között sem szerepelnek a panaszosok. A Felügyelőség a határozatot a kérelmezőn, a szakhatóságként résztvevő hatóságokon kívül a két önkormányzati kirendeltségnek – hirdetőtáblán történő kifüggesztés céljából – küldte meg.

Álláspontunk szerint az, hogy a panaszosok beadványaikra egyedi választ nem kaptak és részükre a kiadott határozatot sem küldte meg a hatóság, komoly – a tisztességes eljárásból való jogot, a jogorvoslatból való jogot és a diszkrimináció tilalmát érintő – alapjogi kérdéseket vet fel. Tekintettel arra, hogy más panaszügyben is felmerült ez a kérdés, fontolóra veszem tehát, hogy ebben a témakörben átfogó vizsgálatot indítsak.

Összefoglalás

Amint az a korábbiakban szerepelt a Szuha 2000 Kft. Sajókápolna határában, egymás szomszédságában lévő három területen, a Békás-tó, valamint az azt és a Nyögő-Harica patakot összekötő csatorna, mint az OTrT. szerinti ökológiai folyosóként nyilvántartott terület közvetlen közelében mintegy 45 hektáron tervezett külfejtéses szénbányát létesíteni: Sajókápolna I., II., III elnevezés alatt. Ennek érdekében megbízta a Három Kör Delta Kft-t, hogy készítse el a környezeti hatástanulmányt és nevében járjon el a környezetvédelmi hatóság előtt. Miután a Felügyelőség előzetes vizsgálati eljárás keretében megállapította, hogy a tevékenység jelentős hatással lesz a környezetre, környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatását írta elő. A Három Kör Delta Kft. 2013. február 14-én nyújtotta be a környezeti hatástanulmányt tartalmazó kérelmet, amellyel kapcsolatban az eljáró környezetvédelmi hatóság több alkalommal – egyebek mellett a levegő PM₁₀ koncentrációra vonatkozó alapállapot-méréssel és a bányászati tevékenység során jelentkező többletterheléssel kapcsolatban – hiánypótlási felhívást bocsátott ki. Miután a Felügyelőség megkereste a hatáskörrel rendelkező hatóságokat és belföldi jogsegély keretében véleményt kért a Bükk Nemzeti Park Igazgatóságtól, illetve Sajókápolnán és Sajólászlófalván közmeghallgatást is tartott, 2014. április 11-én megadta a környezetvédelmi engedélyt a Sajókápolna I. elnevezésű bánya tekintetében.

Még a folyamatban lévő környezeti hatásvizsgálati eljárás alatt a Három Kör Delta Kft. előzetes vizsgálati eljárást kezdeményezett a Sajókápolna II. bánya létesítése tekintetében. A benyújtott dokumentációban szerepelt, hogy az új bánya a Sajókápolna I bánya közvetlen szomszédságában az ott folytatni kívánt tevékenység felhagyását követően létesülne, azzal, hogy az osztályozás, mérlegelés és kiszolgálás az első bányatelken maradna. Az eljárást lezáró határozatában a Felügyelőség megállapította, hogy a tervezett bánya létesítését megelőzően szintén környezeti hatásvizsgálati eljárást kell lefolytatni. A hatóság ebben az egy nappal a környezetvédelmi engedély kiadását megelőzően 2014. április 10-én kelt határozatában is utalt arra, hogy a környezetvédelmi engedély alapját képező immissziómérési jegyzőkönyv mérési és számítási bizonytalanságokat tartalmaz.

A Sajókápolna III elnevezésű 29,36 hektárt magába foglaló terület tekintetében a Három Kör Delta Kft. kérelme alapján a Felügyelőség – szintén a környezeti hatásvizsgálati eljárás alatt – előzetes konzultációs eljárást indított, melynek célja, hogy a környezethasználó a tevékenység jellegéből adódóan a környezeti hatástanulmány, valamint az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alapját képező dokumentáció összeállítását segítő írásos véleményt kapjon és a nyilvánosságot megfelelően tájékoztassák. Az eljárás zárásaként kiadott véleményében a Felügyelőség megállapította, hogy a tervezett tevékenység környezeti hatásvizsgálat- és egységes környezethasználati engedély-köteles és a dokumentációkban egyebek mellett ki kell térni a három bányatelek egymással való szoros kapcsolatára tekintettel a tevékenységek együttes hatásaira.

Mivel a tervezett bányatelkek Sajókápolna helyi építési szabályzata szerint mezőgazdasági területek voltak, melyeken a külfejtéses szénbánya nem lett volna engedélyezhető, ezért a beruházó finanszírozása mellett az önkormányzat – különleges bányaterület létrehozása érdekében – a Sajókápolna I. elnevezésű bánya által igénybe venni tervezett terület tekintetében módosította a szabályzatot megállapító rendeletet.

Tekintettel azonban arra, hogy az elfogadásakor az önkormányzat képvisel testülete több eljárási jogszabálysértést követett el, a Kormányhivatal két alkalommal törvényességi felhívást intézett az önkormányzathoz. Ezek eredménytelensége miatt pedig a Kúriához fordult, amely 2013. december 10-én hozott határozatával pro futuro 2014. június 30-ai hatállyal megsemmisítette a rendeletet. Ennek nyomán, 2014 tavaszán újból megindult a településrendezési eljárás, amelynek során elfogadták a helyi építési szabályzatról szóló rendelet és a szabályozási tervről szóló határozat módosításait.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a sajókápolnai önkormányzat helyi építési szabályzatát 2014 tavaszán módosító rendelet, amelyben az önkormányzat a Sajókápolna I. elnevezésű bánya által igénybe venni tervezett mezőgazdasági területeket különleges bányaterületté minősített át, környezeti szempontból nem volt megalapozott, mert a környezeti vizsgálatot nem az SKV rendeletnek megfelelően végezték el, a környezeti értékelés tartalmilag hiányos, a konkrétumokat teljesen mellőzi. Ebből következően pedig sérült a rendeletalkotás törvényessége is. Megállapítottam, hogy az önkormányzat eljárása a jogállamiság elvének sérelmén túl az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okozott.

A Sajókápolna I. bánya kapcsán lefolytatott környezeti hatásvizsgálati eljárással összefüggésben felhívtam a figyelmet arra, hogy a Felügyelőség nem a Ket., az eljárás felfüggesztésére vonatkozó rendelkezései alapján járt el, amikor tudomására jutott, hogy a Kúria törvényességi szempontból vizsgálja a sajókápolnai önkormányzat helyi építési szabályzatát módosító rendeletet.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás emellett meglátásom szerint levegővédelmi szempontból nem volt kellően alapos, mert a levegővédelmi kérdéseket a hatóság nem értékelte kielégítően.

Figyelemmel a Bükk Nemzeti Park Igazgatósága véleményére, miszerint a bányászati tevékenység egyértelműen negatív hatást gyakorol az ökológiai folyosó elemeire, álláspontom szerint kérdéses, hogy az OTTrT-ben megfogalmazott, az ökológiai folyosó, valamint ezek pufferterületei által képviselt természeti értékek védelmének kiemelt célja a bányászat engedélyezésével elérhető-e. Abból adódóan, hogy a Felügyelőség és a Nemzeti Park Igazgatóság között az ökológiai folyosó elmeire gyakorolt hatásokat illetően nézetkülönbség van, a vitás kérdéseket feltétlenül tisztázni kell, hiszen az Alaptörvény P) cikkében foglalt állami védelmi kötelezettség teljesítése érdekében a konkrét hatások ismeretében a hatáskörrel rendelkező hatóságnak meg kell hozni a szükséges intézkedéseket.

Vizsgálatom során a három külfejtéses szénbánya egymást követően tervezett létesítésével összefüggésben azt is megállapítottam, hogy a bányavállalkozónak már a Sajókápolna I. elnevezésű bányára vonatkozó környezeti hatástanulmányban is be kellett volna mutatnia a további két bánya főbb paramétereit és azok környezetre gyakorolt együttes hatásait. A Felügyelőségnek pedig a tudomásszerzést követően, fel kellett volna hívnia a bányavállalkozót a benyújtott dokumentáció kiegészítésére, a környezetvédelmi engedélyezési eljárás során pedig tekintettel kellett volna lennie a létesítmények komplex jellegére. A Sajókápolna II bánya kapcsán az előzetes vizsgálatot lezáró határozatban is elő kellett volna írnia a Felügyelőségnek, hogy kérelmező mutassa be a bányák működésének együttes, a környezetre gyakorolt hatásait.

A fentiek alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a Felügyelőség eljárása az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő és nem felelt meg az Alaptörvény P) cikkében megfogalmazott, a jövő nemzedékekért vállalt állami intézményvédelmi kötelezettségnek és az abból fakadó követelményeknek.

Intézkedéseim

Az Ajb.t. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

- *Sajókápolna polgármesterét*, hogy a jövőben lefolytatandó településrendezési döntésekben tartsák be a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és annak megfelelően végezzék el a környezeti vizsgálatot. Fordítsanak kellő figyelmet arra, hogy a településrendezési döntésekben a hosszú távú, a közösség érdekét szolgáló döntések szülessenek.
- *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztálya vezetőjét*, hogy a Bükk Nemzeti Park Igazgatóság részvételével – előzetesen egyeztetett időpontban – végezzen hatósági ellenőrzést a Sajókápolna I. elnevezésű bánya területén és az ökológiai hálózat elemeinek védelme érdekében szükség szerint tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket. Annak megállapítása érdekében, hogy a levegővédelmi követelmények a hatásterületen teljesülnek-e, végezzen vagy végeztessen mérést a PM₁₀ koncentrációra vonatkozóan. A jövőben lefolytatandó eljárásaiban legyen tekintettel a jelentésben megfogalmazott szempontokra.

Budapest, 2017. január

Székely László sk.