

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-698/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

### **Az eljárás megindulása**

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert Gyöngyöshalász külterületén lévő az átlagosnál jobb minőségű, mezőgazdasági hasznosítású, szántó művelési ágú termőföldeken Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a településrendezési eszközök módosításával ipari-gazdasági övezetet alakított ki annak érdekében, hogy e területen az Apollo Tyres (Hungary) Kft. gumiabroncs gyárat létesíthessen.

A panaszos sérelmezi azt is, hogy a településrendezési eszközök módosítását követően a Kormány 1407/2014. (VII. 18.) határozatával beruházási célterületté nyilvánította a panasszal érintett, Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrésztleteket.

A beadvány szerint a Kormány határozata alapján így annak ellenére vált lehetővé a termőföldek más célú hasznosítása, illetve a termőföld-ingatlanok kisajátítása ipari beruházás céljára, hogy a kisajátítás – az övezeti besorolás változásától egyébként függetlenül – folyamatos mezőgazdasági művelés alatt álló, magas termőképességű, tápanyagban gazdag, kiváló minőségű termőföldeket érintett. Ezért e földrésztletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló Kormányhatározat ellentétes az Alaptörvény P) cikke szerinti környezeti erőforrások között a termőföld, mint a nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának, és jövő nemzedékek számára való megőrzésének alkotmányos céljával és az ehhez kapcsolódó állami kötelezettséggel.

A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos célját szolgáló állami és általános kötelezettséggel, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a biztos – jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével közösen – vizsgálatot indított. Vizsgálatunk során megkerestük a Miniszterelnökséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot (a továbbiakban: Minisztérium), Gyöngyöshalász Község Önkormányzatát (a továbbiakban: Önkormányzat), a Heves Megyei Kormányhivatal Élelmiszerlánc-biztonsági, Növény- és Talajvédelmi Főosztályt (továbbiakban: Talajvédelmi hatóság), valamint a Magyar Tudományos Akadémia Agrártudományi Kutatóközpontjának Talajtani és Agrokémiai Intézetét (a továbbiakban: MTA Talajtani Intézet) a panaszban foglaltakkal kapcsolatos tájékoztatásért és az ügyben keletkezett iratok megismerése érdekében.

### **Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. [32. cikk (3) bekezdés]
- Nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének alkotmányos kötelezettsége: „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.” [P) cikk (1)]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [XXI. cikk (1) bekezdés]

### **Alkalmazott jogszabályok**

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)

- Az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001. június 27-i 2001/42/EK Irányelve (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (Tft.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- A területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (TfTrTv.)
- Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.)
- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Kvhr.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (rég. TelepKr.)
- A telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 57/2013. (II. 27.) Korm. rendelet (új TelepKr.)
- A Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely kialakításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 177/2014. (VII. 18.) Korm. rendelet (GyHKr.)
- Az Apollo Tyres Hungary Kft. Gyöngyöshalászon megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 259/2014. (X. 10.) Korm. rendelet (ApolloKr.)
- Heves Megye Közgyűlésének Heves Megye Területrendezési Tervéről szóló 12/2005. (IV.29.) sz. rendelete (HMTTrT)

## A megállapított tényállás

A beadvány, a Minisztérium, a Talajvédelmi hatóság, az MTA Talajtani Intézet tájékoztatása, valamint az Önkormányzat által hiányosan<sup>1</sup> megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

### I. Előzmények

Az Apollo Tyres 300 millió euró értékű beruházása megvalósítását 2008. január 16-án jelentette be Újdelhiben az akkori miniszterelnök, indiai üzletemberekkel folytatott tárgyalásait követően.<sup>2</sup>

A korabeli tervek szerint a közel 100 hektár területre tervezett beruházás megvalósítására a Gyöngyösi Ipari Parkban került volna sor, azonban a cég 2008. augusztus 14-én arról tájékoztatta a gyöngyösi önkormányzat által működtetett ipari park vezetését, hogy különböző okok miatt eláll a gumiabroncsgyár létesítésétől.

<sup>1</sup> Az Önkormányzat több sürgetésünk és hiánypótlási felhívásunk ellenére hiányosan küldte meg az iratokat. A hiánypótlási felhívásunkban pontosan megjelölt iktatószámok ellenére a 2016. február 2-án a Polgármester részére küldött hiánypótlási felhívásunkra 2016. június 6-án beérkező iratok másolatának elemzése során megállapítottuk, hogy a 286/2012. valamint az 1027/2013. ügyszámú eljárások iratai közül a 286-79/2012.; 286-80/2012.; továbbá 1027-1/2013. és 1027-6/2013. alszámú iratokat az Önkormányzat ismét elmulasztotta megküldeni, továbbá nem küldte meg a 229/2014. ügyszámú eljárás iratait sem.

<sup>2</sup> <http://mno.hu/gazdasag/visszaterhet-magyarorszagra-az-indiai-gumigyar-1209604>

2008 végén ezt követően több település szándéknyilatkozatot tett a gumigyár befogadására, így Kazincbarcika, Ajka, Komló, Mezőkövesd, Záhony, Nagykanizsa, Kalocsa, Mosonmagyaróvár, Kapuvár, Polgár, Marcali, Körmend, Miskolc, Nyírbogdány és Békéscsaba is.<sup>3</sup>

A Financial Times napilap **2012. december 5-i számában** megjelent cikk szerint az Apollo Tyres új gyárát mégis Magyarországon tervezi létesíteni, az ekkori sajtónyilatkozatok szerint a már korábban is kijelölt Gyöngyösi Ipari Park területén, vagy pedig az ekkor még mezőgazdasági művelés alatt álló, Gyöngyöshalász község határában lévő földterületen.<sup>4</sup>

## **II. Az Apollo Tyres gyár létesítési területének kijelölése Gyöngyöshalász külterületén, az ehhez kapcsolódó településrendezési, illetve környezeti vizsgálati és környezeti hatásvizsgálati eljárások, továbbá a kapcsolódó döntések kronologikus folyamata 2011-2015 között**

Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 2011. december 15-i ülésén 159/2011. (XII. 15.) számú határozatában (továbbiakban: Alaphatározat) hozott döntést arról, hogy a település M3-as autópálya csomóponttól délre eső külterületének az M3-as autópálya – Adácsi út – 0105/9 hrsz.-ú út – 0110 hrsz.-ú út – 0111/6 hrsz.-ú ingatlan – 0111/4 hrsz.-ú út – Külső-Mérges patak által határolt részterületén **ipari telephelyet** alakít ki, és ennek érdekében a kijelölt terület vonatkozásában módosítja a településrendezési eszközöket.

Gyöngyöshalász M3-as autópályától délre eső külterületi részén ipari park kialakítására, illetve az Apollo Tyres gumibroncsgyár ipari telephelye céljára a településrendezési eszközök módosítására 2012., 2014., és 2015. években *három szakaszban* került sor.

Először azt tekintjük át, hogy az Alaphatározatot követően a településrendezési eszközök elfogadása, módosítása a vizsgálattal érintett terület tekintetében milyen konkrét lépésekben és folyamatban valósult meg.

Ezt követően a vázaltszerűen bemutatott folyamat egyes fázisaihoz kapcsolódóan a településrendezési eszközök elfogadását, illetve módosítását megelőző egyeztetési-véleményezési eljárásokat és az ezekhez kapcsolódóan lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálati eljárásokat, ebben az érintett nyilvánosság részvételének, valamint a környezeti elemek védelmével összefüggő egyes kérdéseket tekintjük át.

1. Az Alaphatározat szerint **2012. július 11-i** ülésén a Képviselő-testület Gyöngyöshalász Község településszerkezeti tervéről szóló 71/2004. (XII. 16.) önkormányzati határozatot (TSZT.) módosította a 69/2012. (VII. 11.) önkormányzati határozatával (1TSZTmód.), amely a vizsgálattal érintett, korábban *mezőgazdasági általános* (Má) besorolású terület-felhasználás szerinti területeket *kereskedelmi szolgáltató, gazdasági* (Gksz) besorolásúra módosította.

Ugyanezen az ülésén fogadta el Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete Gyöngyöshalász Község Helyi Építési szabályzatáról szóló 14/2012. (VII. 11.) rendeletét (a továbbiakban: HÉSZ) az ahhoz kapcsolódó Szabályozási Tervvel (a továbbiakban: SZT) együtt.

A településrendezési véleményezési eljárás részterületre, vagyis az Alaphatározat szerint az ipari park céljára átsorolandó, M3 autópályától délre eső tervezési területhez (továbbiakban: tervezési terület) kapcsolódóan indult meg 2012. február 27-én, azonban a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Építésügyi Hivatal Állami Főépítész (továbbiakban: állami főépítész) előzetes véleményezési szakaszban tett állásfoglalásában kifejtette, hogy „A módosítás során szükséges a vonatkozó Helyi Építési Szabályzat teljes körű felülvizsgálatát is elvégezni az időközben hatályba lépett magasabb rendű jogszabályokkal való összhang megteremtése és azok érvényesülése érdekében.”.

Ennek alapján a Képviselő-testület a TSZT-t az eredeti tervek szerinti részterületre módosította (1TSZTmód.) ugyanakkor a HÉSZ-t és az SZT-t alaprendeletként, a település egész területére kidolgozott tervezet alapján fogadta el, egyidejűleg hatályon kívül helyezve a korábbi, Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testülete Gyöngyöshalász község Szabályozási tervéről és helyi építési szabályzatáról szóló 20/2004. (XII. 16.) számú rendeletet.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> [http://greenfo.hu/hirek/2008/08/19/tobb-telepulesnek-is-kell-a-gumigyar\\_1219128727](http://greenfo.hu/hirek/2008/08/19/tobb-telepulesnek-is-kell-a-gumigyar_1219128727)

<sup>4</sup> [http://mfor.hu/cikkek/vallalatok/Megis\\_hazankba\\_johet\\_az\\_indiai\\_gumigyarto\\_.html](http://mfor.hu/cikkek/vallalatok/Megis_hazankba_johet_az_indiai_gumigyarto_.html)

<sup>5</sup> HÉSZ 23. §

A HÉSZ 1.1. Melléklete tartalmazza Gyöngyöshalász Község közigazgatási területére szóló Szabályozási tervet, 1.2. Melléklete pedig Gyöngyöshalász Község M3 autópályától délre eső területére szóló szabályozási tervet, amely szerint az itt körülhatárolt külterületi terület rész korábbi szabályozás szerinti, **beépítésre nem szánt, mezőgazdasági általános (Má)** területi besorolása **beépítésre szánt kereskedelmi szolgáltató, gazdasági terület (Gksz2, Gksz3) besorolásra változott.**

Lényeges rámutatnunk arra, hogy a tervezési területet érintő átsorolás még nem tette lehetővé a területen ipari telephely kialakítását, mert a régi TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pont ba) alpontja szerint telepengedély-köteles ipari telephely kialakítására csak az OTÉK 20. §-a szerinti ipari területen van lehetőség. A területen található, elővásárlási joggal/kisajátítással érintett ingatlanok hrsz.-jegyzékét a HÉSZ 3.2./3.3. melléklete tartalmazza.<sup>6</sup> Az M3 autópályától délre eső fejlesztési kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági területre a HÉSZ 23. §-a állapít meg sajátos előírásokat. A HÉSZ elfogadását megelőzően, a településrendezési eszközök véleményezési-egyeztetési eljárásához kapcsolódóan az Önkormányzat a település egészére készülő településrendezési eszközökhöz az SKVr. 1. melléklete szerint kötelező stratégiai környezeti vizsgálatot folytatott, amelynek eredményeit a 2012. áprilisi **Környezeti értékelés** tartalmazza. A HÉSZ és SZT 2012. áprilisi Egyeztetési Anyagának részeként, az Alátámasztó munkarészek között a tervezési terület vonatkozásában régészeti **örökségvédelmi hatástanulmány** is készült. A területen található régészeti lelőhelyek listáját az elfogadott HÉSZ a Nemzetközi, illetve országos jelentőségű értékeiről szóló 1. függelékében az 1.2. pont alatt tartalmazza.

2. A vizsgált folyamat második szakaszában, 2014 márciusában a HÉSZ-t módosította a 9/2014. (III. 26.) önkormányzati rendelet (**MóDR1.**).

A MóDR1. a HÉSZ 1.2. mellékletében szereplő Szabályozási tervet, valamint ezzel összefüggésben a HÉSZ 3.2./3.3. mellékletében szereplő helyrajzi számok jegyzékét *további 10 hrsz.-szel<sup>7</sup> egészítette ki.*

2.1. Időben közvetlenül ehhez a fázishoz kapcsolódik, hogy a **Kormány** a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozattal<sup>8</sup> (1Korm.Hat.), majd ezt visszavonva, egyidejűleg e korábbi határozatában foglalt hrsz.-ek szerinti területet a 0107/4. hrsz.-ú ingatlannal is kiegészítve, valamint **a célterületen ipari telephely kialakításának lehetőségéről döntést hozva a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozattal (a továbbiakban: 2Korm.Hat.) beruházási célterületté nyilvánította.** A beruházási célterületté nyilvánítás a község településrendezési eszközeiben kijelölt tervezési terület egy részét érintette.

2.2. Az Apollo Tyres Hungary Kft. 2014. április 25-én benyújtott céltámogatási kérelme, az azt követően benyújtott foglalkoztatási támogatás és adókedvezmény iránti kérelme alapján 2014. június 27-én iktatott elektronikus bejelentésük útján a magyar hatóságok az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 108. cikkének (3) bekezdése alapján tájékoztatták a Bizottságot arról, hogy 2014. június 30-án kizárólag a Bizottság jóváhagyása esetén biztosítható, regionális támogatást szándékoznak nyújtani az Apollo Tyres (Hungary) Kft. számára. Magyarország 2014. július 28-án kiegészítő információkat nyújtott be, amelyek tartalmazták az aláírt ösztönző megállapodás és a magyar hatóságok arról küldött megerősítő leveleinek másolatát, hogy a további részletes vizsgálat tárgyát képező beruházási projekt elvben jogosult.<sup>9</sup>

2014. szeptember 5-én a Bizottság SA.38986 számú határozatában úgy döntött, hogy a Magyarország által az Apollo Tyres (Hungary) Kft. részére diszkontált értéken 28 963,553 millió HUF, 21,64 % BTE támogatási intenzitás mellett nyújtott támogatás az EUMSZ 107. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében *összeegyeztethető a belső piaccal.*

A Bizottság Határozatát Hivatalos Lapjában 2014. november 21-én tette közzé.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> 0105/10, 0105/11, 0105/12, 0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/18, 0107/1, 0107/3, 0107/4, 0107/5, 0107/6, 0111/3, 0111/7, 0111/8, 0111/8, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13

<sup>7</sup> 0107/7, 0107/8, 0107/9, 0107/10, 0107/11, 0107/12, 0107/14, 0113/1, 0113/2, 0113/3

<sup>8</sup> 0105/2, 0105/10, 0105/11, 0105/12, 0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/17, 0105/18, 0106, 0107/1, 0107/3, 0110, 0111/7, 0111/8, 0111/9, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13 hrsz.-ek

<sup>9</sup> [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/253330/253330\\_1591102\\_127\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253330/253330_1591102_127_2.pdf)

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2014:418:FULL&from=EN>

2.3. A 2KormHat. elfogadásával egyidejűleg, 2014. július 18-án hirdette ki a Kormány a Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely kialakításával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 177/2014. (VII. 18.) Korm. rendeletet. (GyhKr.).

2.4. 2014. október 10-én hirdette ki a Kormány az Apollo Tyres Hungary Kft. Gyöngyöshalászon megvalósuló beruházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról és az eljáró hatóságok kijelöléséről szóló 259/2014. (X. 10.) Korm. rendelet (ApolloKr.).

Meg kell említenünk, hogy az ApolloKr. 1. § (1) bekezdésében a gumiabroncsgyár fejlesztési területe a hrsz.-ek egybevetése alapján részben eltér a 2KormHat.-ban kijelölt beruházási célterülettől: megállapítható, hogy a 2KormHat.-ban megállapított hrsz.-ek közül az ApolloKr.-ben *nem szerepel* a 0105/2. és a 0110. hrsz.-ú ingatlan, illetve *szerepel* a 0110/2. hrsz.-ú.

3. A Harmadik szakaszban<sup>11</sup> az eljárások kronológiáját érintő további fejlemény, hogy 2014. negyedik negyedévében az Apollo Tyres (Hungary) Kft. kérelme alapján folyamatban volt a környezeti hatásvizsgálati eljárás az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségen (a továbbiakban: Felügyelőség), amelyben a **környezetvédelmi engedély**<sup>12</sup> a Felügyelőség 2014. december 9-én adta meg és az december 29-én emelkedett jogerőre.

A Képviselő-testület **2014. november 18-i** ülésén<sup>13</sup> fogadta el a 120/2014. (XI. 18.) határozatát (**2ÖH.**), amely felhatalmazta a polgármestert az M3-as autópályától délre eső telephely kereskedelmi gazdasági szolgáltató terület-felhasználási besorolásának ipari gazdasági besorolásra való módosítása érdekében a településszerkezeti-terv és a településrendezési eszközök módosításához szükséges előkészítő intézkedések megtételére. A 2ÖH ezen kívül a Partnerségi Egyeztetés Szabályzatát tartalmazta a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan, amelyben a település külterületén a 0105/10, 0105/11, 0105/12, 0105/13, 0105/14, 0105/15, 0105/16, 0105/18, 0107/1, 0107/3, 0107/4, 0110/2, 0111/7, 0111/8, 0111/8, 0111/10, 0111/11, 0111/12, 0111/13 hrsz.-ú ingatlanok tulajdonosait nevesíti Partnerként.

E határozat alapján a 2014. november végén indult tárgyalásos eljárás eredményeként végül **2015 januárjában** került sor Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek második módosítására.

3.1. A 2ÖH. szerint a Képviselő-testület egyfelől ismét módosította a község településszerkezeti tervét az 1/2015. (I. 22.) önkormányzati határozattal (2TSZTmód.).

A 2TSZTmód. 2/b. melléklete szerint a V1 terület terület-felhasználása a korábbi „Gksz kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági terület”-ről „Gipe - egyéb ipari gazdasági terület”-re módosult.

3.2. Ezzel egyidejűleg került sor az Új határozat szerint a HÉSZ módosítására is a 2/2015. (I. 23.) önkormányzati rendelettel (Módr2.).

A Módr2. a HÉSZ-t kiegészítette a 23/A. §-al, amely az egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó általános előírásokat tartalmazta, valamint a vizsgálattal érintett, M3-as autópályától délre eső fejlesztési egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó sajátos előírásokat tartalmazó 23/B. §-al.

A Módr2. elfogadását megelőzően a tervezési területre a Felügyelőség véleménye nyomán 2014 decemberében ismételt környezeti vizsgálatot folytatott le az Önkormányzat.

---

<sup>11</sup> A vizsgálatunk folyamán észleltük, hogy a HÉSZ 1.2. mellékletében megállapított SZT szerinti tervezési területen található, Gksz övezethez tartozó ingatlanok közül a 0107/5, 0107/6, 0107/7 és a 0107/8 hrsz.-ú ingatlanok tekintetében Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete 92/2015. (XII. 17.) számú határozatával (3ÖH.) a településrendezési eszközök módosításához szükséges intézkedések megtételére adott felhatalmazást a polgármester részére, amely ingatlanok területét a Kormány a Gyöngyöshalász külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészteltek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1802/2015. (XI. 10.) Korm. határozatával beruházási célterületté, a Gyöngyöshalászon megvalósuló ipari telephely létesítésével összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról szóló 453/2015. (XII. 28.) Korm. rendelettel pedig nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánított. Vizsgálatunk során nem térünk ki külön a tervezési terület ezen részére, azonban vizsgálatunk megállapításai analóg módon vonatkoztathatóak a tervezési terület ezen részére is.

<sup>12</sup> 15462-38/2014.

<sup>13</sup> <http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/2014.11.18..pdf>

### III. Az Alaphatározat nyomán induló 2012. évi településrendezési véleményezési-egyeztetési eljárás és az azzal összefüggésben folytatott stratégiai környezeti vizsgálati eljárás az Önkormányzat által megküldött iratanyag alapján

1. A község polgármestere 2012. február 27-én tájékoztatta<sup>14</sup> az érintett önkormányzatokat, valamint a jogszabályban meghatározott államigazgatási szerveket az Önkormányzat rendezés alá vont, tervezési területtel kapcsolatos, Alaphatározatban rögzített célkitűzéseiről, illetve a megindult településrendezési eljárásról, kérve a megkeresett szervektől a nyilvántartásuk részét képező, rendezés alá vont területtel kapcsolatos adatok, valamint a hatáskörükbe tartozó, jogszabályokon alapuló követelmények érvényre juttatása feltételeinek ismertetését. Ugyancsak 2012. február 27-én kelt levelében<sup>15</sup> a polgármester megkereste a környezet védelméért felelős szerveket is, annak érdekében, hogy a településrendezési eszközök módosításával kapcsolatosan, annak várható környezeti hatása alapján a környezeti vizsgálat szükségességéről, illetve annak tematikájáról véleményt nyilvánítsanak. A Polgármester a településrendezési eszközök módosítását előkészítő cég részére küldött levele<sup>16</sup> szerint az Önkormányzat a módosítást a tervezési területen 3-5 cég betelepítésének érdekében határozta el, amelyhez a terület ipari-kereskedelmi övezeti besorolása szükséges. Az alábbiakban a panasz alapján elsődlegesen a településrendezési eszközök elfogadásához kapcsolódó *stratégiai környezeti vizsgálati eljárás (a továbbiakban: SKV)* folyamatát tekintjük át részletesen, míg magát a *településrendezési egyeztetési-veleményezési eljárást* azon vonatkozásaiban ismertetjük kiegészítőleg, amelyek az elsődlegesen vizsgált SKV eljárás, illetve a panaszban foglaltak szempontjából jelentőséggel bírnak. A 2012 februárjában meginduló településrendezési eljárás az állami főépítész előzetes véleményezési szakaszban adott állásfoglalása szerint a település egészére készülő HÉSZ alaprendelet elfogadását előzte meg, jöllehet az 1TSZTmód. csak a tervezési területre készült, és sajátos településrendezési célként hangsúlyosan és önállóan megjelenik a HÉSZ 1.2. mellékletében és másutt az M3-as autópályától délre eső ipari park kialakítása. *A 2012-ben lefolytatott településrendezési egyeztetési-veleményezési eljárás és a hozzá kapcsolódó, párhuzamos SKV megindulása és folyamata*

1.1. A polgármester megkeresése alapján az állami főépítész 2012. március 6-án kelt válaszában<sup>17</sup> felhívta az Önkormányzat figyelmét arra, hogy környezeti vizsgálat lefolytatása mindig kötelező arra a tervre, programra, amely az ipar számára készül, továbbá az örökségvédelmi hatástanulmány készítése is kötelező a településrendezési eljárás során.

A Bükki Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: NPI) a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességéről szóló nyilatkozata<sup>18</sup> szerint az NPI arra való tekintettel javasolta a környezeti vizsgálat lefolytatását, hogy a Külső-Mérges-patak vízfolyása és az azt övező gyepterületek a tervezési terület határán vannak, időszakosan védett növény- és állatfajok élőhelyét, valamint szaporodó táplálkozási területét biztosítva. A településrendezési terv módosításával kapcsolatos álláspontjáról szóló levelében<sup>19</sup> az NPI javasolta, hogy a védett növény és állatfajok élőhelyének védelme érdekében a Külső-Mérges-patak mederszélétől 50 méter távolságon belül építmények, épületek elhelyezését kizáró szabályozás szülessen. Az NPI véleményét és javaslatait a Környezeti Értékelés 2012. áprilisi egyeztetési anyaga (továbbiakban: Környezeti értékelés) 3. oldalán 1.3. pontban a környezet védelméért felelős szervek véleményét összefoglaló táblázatban megfelelően rögzítette. Az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) az önkormányzat mindkét megkeresésére álláspontját egyaránt 2012. március 24-én kelt levelében<sup>20</sup> fejtette ki, amelyben a stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek a településrendezési eszközök módosításához kapcsolódóan. (Meggjegyzendő, hogy a Felügyelőség nemleges álláspontja nem jelenik meg a Környezeti Értékelés 3. oldalán 1.3. pontban a környezet védelméért felelős szervek véleményét összefoglaló táblázatban.)

<sup>14</sup>286-1/2012. **Előzetes véleménykérés** Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek – Településszerkezeti Tervének, Szabályozási Tervének és Helyi Építési Szabályzatának – részterületre szóló módosításához

<sup>15</sup> 286/2012.

<sup>16</sup> 286-4/2012.

<sup>17</sup> IV-D/341-3/2012. (286-6/2012. az iratok között)

<sup>18</sup> 286-7/2012.

<sup>19</sup> I-130/6/2012. (286-8/2012 az iratok között).

<sup>20</sup> ÉMI KTVF 6591-3/2012. ügyiratszámú véleménye

A Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve (továbbiakban: Népegészségügyi hatóság) *javasolta*<sup>21</sup> *környezeti vizsgálat lefolytatását* a megküldött tematika szerint a településrendezési eszközök módosításához, az átsorolandó területen folytatott gazdasági tevékenység esetleges humán-egészségügyi kockázataira tekintettel.

A Heves Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága (továbbiakban: Talajvédelmi hatóság) egyfelől *a településrendezési véleményezési eljárásban* adott talajvédelmi véleményében<sup>22</sup> talajvédelmi szempontból környezeti vizsgálat lefolytatását *nem tartotta szükségesnek*.

A Talajvédelmi hatóság az SKV eljárásban megküldött véleményében<sup>23</sup> megismételte a környezeti vizsgálattal kapcsolatos nemleges álláspontját, és arról is tájékoztatta az önkormányzatot, hogy „mivel a tervezett módosítás termőföldet is érint, a további terveket a Tft. III. fejezetének előírása szerint kell elkészíteni. (...) Ha a talajfelszín megbontása meghaladja a 400 m<sup>2</sup>-t, ez szükségessé teszi a humuszos talajréteg mentését megalapozó talajvédelmi terv benyújtását is.”

A vizsgált eljárásokban a földhivatalok közül *a településrendezési eszközök módosítására irányuló véleményezési eljárásban* a Heves Megyei Kormányhivatal Földhivatala (a továbbiakban: Földhivatal), míg a településrendezési eljárással összefüggő *környezeti vizsgálati eljárásban* a Heves Megyei Kormányhivatal Földhivatala Gyöngyösi Körzeti Földhivatala (továbbiakban: Körzeti földhivatal) vett részt a környezet védelméért felelős szervként.<sup>24</sup>

A Körzeti földhivatal környezeti vizsgálat lefolytatását *nem tartotta szükségesnek*, ugyanakkor *felhívta a figyelmet* arra, hogy az övezeti besorolás változtatással érintett terület jelentős részben *átlagosnál jobb minőségű*, szántó művelési ágú 2. és 3. minőségi osztályú *termőföld*, így a tervezett beruházásoknál figyelemmel kell lenni arra, hogy termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni.<sup>25</sup>

A Borsod-Abaúj-Zemplén Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Irodája (továbbiakban: Örökségvédelmi hatóság) válasza<sup>26</sup> szerint örökségvédelmi szempontból a környezeti hatásvizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek, ugyanakkor szükségesnek tartotta örökségvédelmi hatástanulmány elkészítését. Az e tájékoztatásban kifejtettek szerint „Különösen fontos a terület régészeti érintettségének tisztázása, miután a módosítással érintett területeken Gyöngyöshalász 1-Encpuszta (azonosító: 49701) Gyöngyöshalász-Külső-Mérges-patak (azonosító: 49703) néven ismert, nyilvántartott régészeti lelőhelyek találhatóak. A régészeti nyilvántartás adatai szerint 49701 szám alatt nyilvántartott, részben feltárt lelőhelyen – egyebek mellett – Árpádkori kőépület (talán templom) romjai találhatóak.”

1.2. A **polgármester** 2012. április 16-án **tájékoztatáskéréssel** kereste meg a Körzeti földhivatalt arra vonatkozólag, hogy a településrendezési eszközök tervezett módosításával érintett földterület a környező földterülethez viszonyítva eltérő minőségi osztályba tartozik-e.<sup>27</sup>

**A Körzeti földhivatal válaszában** arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a megkereséséhez mellékelt térképvázlaton kijelölt terület művelési ága és minőségi osztálya a környező termőföldekkel részben egyező a szántó 2. és 3. minőségi osztály tekintetében és csak a földrészletekben az adott minőségi osztályhoz tartozó terület nagyság tekintetében tér el, **ugyanakkor a környező ingatlanokban szántó 4. és 5. minőségi osztályú termőföld is van.**<sup>28</sup>

*A 2012-es településrendezési egyeztetési-veleményezési eljáráshoz kapcsolódó SKV Környezeti értékelése*

2. *Az Önkormányzat* a megkeresett szervek véleményére figyelemmel a településrendezési eszközök (TSZT és HÉSZ) módosításhoz kapcsolódó *környezeti vizsgálat lefolytatásáról döntött*, és a polgármester az elfogadott tematika szerint elkészített környezeti vizsgálat egyeztetési anyagát 2012. április 27-én küldte meg a környezet védelméért felelős szervek részére.<sup>29</sup>

<sup>21</sup> X-R-058/00236-2/2012. (286-20/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)

<sup>22</sup> X-F-1/369-1/2012. (286-11/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)

<sup>23</sup> X-F-1/371-1/2012. számú vélemény (286-12/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>24</sup> Ld. az önkormányzat iratanyagában 286-10/2012., 286-19/2012. számú véleményeket és 286-55/2012. és 286-56/2012. számú, áttétlről szóló végzéseket

<sup>25</sup> 10.046/2012. (286-19/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>26</sup> IV-P/801-3/2012. (286-34/2012 számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>27</sup> 286-33/2012.

<sup>28</sup> 10.060/2012. (286-38/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>29</sup> 286-39/2012.

Ezzel párhuzamos egyidejűségben a polgármester megküldte a Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek az M3-as autópályától délre eső részterületre vonatkozó módosítása véleményezési anyagát a településrendezési eljárásban résztvevő szervek részére.<sup>30</sup>

A „Környezeti értékelés – Gyöngyöshalász Község M3 Autópályától délre eső területének településrendezési terv módosítása” című, 2012. áprilisi egyeztetési anyaga (a továbbiakban: *Egyeztetési Anyag*) Gyöngyöshalász Község 71/2004. (XII. 16.) határozattal elfogadott Településszerkezeti Tervének és 20/2004 (XII. 16.) önkormányzati rendelettel elfogadott Helyi Építési Szabályzatának és Szabályozási Tervének módosításához készült, amelynek célja egy új gazdasági terület megteremtésének előkészítése Gyöngyöshalász Község déli részén.<sup>31</sup>

Az Egyeztetési Anyag szerinti célnak megfelelő, tervezett terület-felhasználási módosulások: V1 általános mezőgazdasági terület (Má) kereskedelmi szolgáltató gazdasági terület (Gksz), a V2 általános mezőgazdasági terület (Má) védelmi rendeltetésű erdőterület (Ev) és V3 általános mezőgazdasági terület (Má) természetközeli terület- nádas tervezett besorolást kap.<sup>32</sup>

Az Egyeztetési Anyag 1.4. **Az érintett nyilvánosság meghatározásáról** szóló alfejezete rögzíti, hogy a várható környezeti hatások elsősorban Gyöngyöshalász község területét, lakosságát, valamint a módosítási területen tulajdonnal rendelkező természetes és jogi személyeket érintik. Az érintettek tájékoztatását, illetve a velük folytatott egyeztetéseket az Önkormányzat végzi.<sup>33</sup>

Az e fejezetben kifejtettek szerint Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat rendeleteinek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól szóló 7/2012. (II. 14.) rendelete szerint az egyeztetés formái: 1. az önkormányzat hivatalos honlapján megadott elérhetőségen keresztül biztosított véleményezés; 2. más személyek, intézmények és szervezetek által történő közvetlen véleményezés.

Az Egyeztetési Anyagban foglaltak szerint „A társadalmi egyeztetés önkormányzati rendelet szerinti lefolytatása a terv – a rendelet tervezett – későbbi fázisában válik szükségessé. A javasolt tervről az önkormányzati képviselők tervezői prezentáció formájában kaptak tájékoztatást. Az érintettek érkei képviselői úton jutottak el a tervezőkhöz. A településrendezési terv módosításáról az önkormányzat a helyi kábeltévé csatornán keresztül, a helyi „Képújságon” tájékoztatta a lakosságot.”<sup>34</sup>

Az Egyeztetési Anyag **2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése** című fejezetében a 2.2. pont „A terv, illetve program összefüggése más releváns tervekkel, illetve programokkal” alfejezetben a tervezett módosításnak Heves Megye Területrendezési Tervével (Megyei TRT) való összefüggéseit, továbbá a 2009-2014. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 90/2009. (XII. 9.) OGY határozattal (továbbiakban: NKP II.), valamint Heves Megye Környezetvédelmi Programjával (továbbiakban: HMKP) való összefüggéseinek értékelését tartalmazza. A Megyei TRT vonatkozásában a Környezeti értékelés rögzíti, hogy a megfeleltetés a településrendezési eszközök egyeztetéséhez készülő Egyeztetési anyag alátámasztó munkarésében megtörtént, ezért annak megismétlése szükségtelen. Az NKP II-vel való összehasonlításban a Környezeti értékelés rögzítette, hogy a megfeleltetést az NKP II. 5. Tematikus akcióprogramok fejezete alapján vizsgálták meg. „A javasolt tervmódosítás egy zöldmezős beruházás lehetőségét teremti meg. Ezzel szemben az **NKP II. a takarékos területfelhasználást, a barnamezős területek újra-használatának előtérbe helyezését tűzi ki célul.** Ezért a tematikus akcióprogramok között nem kerültek megfogalmazásra a zöldmezős gazdasági területfejlesztések esetére javasolt környezeti szempontú célok, intézkedések.”<sup>35</sup> A Környezeti értékelés 2.2. pontjában a HMKP-val kapcsolatosan azt rögzítette, hogy a terv készítésének idején **Heves megye nem rendelkezett aktualizált környezetvédelmi programmal.** A megyei önkormányzat 2005-ben foglalkozott utoljára a Programmal a 85/2005. (VIII. 26.) közgyűlési határozatban.

<sup>30</sup> 286-40/2012. és 286-41/2012.

<sup>31</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 7. oldal 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetet

<sup>32</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 7. oldalán a 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetben foglalt táblázatot

<sup>33</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 5. oldal

<sup>34</sup> Egyeztetési Anyag 6. oldal

<sup>35</sup> Egyeztetési Anyag 13-14. oldal.



**A Környezeti értékelés 2.3. A változatok rövid ismertetése, a változatok közötti választás indokai** című alfejezetében azt is rögzítette, hogy „Klasszikus értelemben vett **tervváltozatok** a településrendezési terv esetében **nem készültek**. A tervezési folyamat egyes szakaszai értelmezhetőek úgy is, mint tervváltozatok, azonban ezek a tervezési fázisok jellemzően a rendelkezésre álló információk generálta termódosításokból fakadnak. (...) a településrendezési terv készítése során a tervezőknek nem volt lehetőség a tervezési területen kívülre tekinteni, azonban a kijelölt hely infrastrukturális adottságai miatt kedvezőnek tekinthető.”<sup>36</sup>

Az Egyeztetési Anyag „**Régészet**” című fejezete a 45-49. oldalon a tervezethez kapcsolódó **örökségvédelmi hatástanulmányt** tartalmazza, az örökségvédelmi hatóság előírása szerint.

Az örökségvédelmi hatástanulmány G/1. Vizsgálat c. fejezetében foglaltak szerint „A vizsgált módosítási területen a korábbi kutatások, adattári adatok vizsgálata és a helyszíni szemle alapján öt azonosított helyszínről található adat. A terület közelében található(ak) még a KÖH 49338, 49703 lelőhelyek is.”

A tervezési területen található öt azonosított régészeti lelőhely részletes bemutatása<sup>37</sup> szerint a 1. Lelelőhely a Gyöngyöshalász – Bótaföld, 49702 KÖH azonosító számú, általános védettségű lelőhely, kora: őskor, bronzkor. Kisebb bronzkori településre utaló leletek kerületek elő 1995-96-ban az M3-as autópálya terepbejárásakor, valamint a 2012. évi helyszíni szemle alkalmával megkutatott, a KÖH nyilvántartáshoz képest nagyobb, 100x75 méter kiterjedésű területen.

A további lelőhelyeket a tervezési területen az örökségvédelmi hatástanulmányt megalapozó 2012. évi helyszíni szemle azonosította, ezek korábban a régészeti nyilvántartásban nem szerepeltek.

A 2-4. Lelelőhelyeken (Gyöngyöshalász – Galagonyás-dűlő I-III. néven) római-kor (szarmata) településre utaló leleteket tárt fel a helyszíni szemle.

Az 5. Lelelőhely neve Gyöngyöshalász – Galagonyás-dűlő IV., a tervezési területen belül a 0111/10,11,17,18,19 hrsz.-ú ingatlanok területén található, középkori korbesorolású, ahol a 2012. évi helyszíni szemle alkalmával „a patak közelében egy 50 méter átmérőjű területen épületre, esetleg templomra utaló középkori faragott kövek kerültek elő.”<sup>38</sup>

Az Egyeztetési Anyag Örökségvédelmi hatástanulmány című fejezete G/3. Hatásvizsgálat című alfejezete a régészeti lelőhelyeket érintő módosítások tekintetében 1. pontban a Kereskedelmi-gazdasági (GKSZ) terület vonatkozásában rögzítette, hogy „A tervezett GKSZ terület érinti és veszélyezteti a helyszíni szemle során megfigyelt 3., 4., 5. számú régészeti lelőhelyeket. A későbbi tervezések során a lelőhelyek elkerülésére kell törekedni. Amennyiben ez nem lehetséges, akkor a lelőhelyek veszélyeztetettségének pontos megállapításához próbafeltárást kell végezni, amely alapján meghatározható a megelőző feltárás szükségessége.

Azonban az 5. lelőhely esetében, amennyiben a területen valóban kőépület maradványa található, akkor azt feltétlenül el kell kerülni, valamint annak megőrzéséről gondoskodni kell.”<sup>39</sup>

Az Örökségvédelmi hatástanulmány G/4. Összefoglalás című fejezete „A tervezett változások hatás” című részében ismét rögzíti, hogy „Amennyiben az 5. lelőhelyen megtartandó kőépület található, akkor azt feltétlenül el kell kerülni és meg kell őrizni.”<sup>40</sup>

*A 2012-es településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás egyes környezetvédelemmel összefüggő aspektusai*

3. A **Földhivatal** a településrendezési egyeztetési-véleményezési eljárás során 2012. május 25-én a polgármester részére megküldött véleményében<sup>41</sup> megállapította az ingatlan-nyilvántartásból, hogy „Gyöngyöshalász külterületének szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 31,04 AK/ha, gyp (legelő) művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 17,58 AK/ha kataszteri tiszta jövedelműek.” Ennek alapján kifejtette, hogy „**A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű.** Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek **más célú felhasználásának tervezését nem javasolom.**”

<sup>36</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 14. oldal 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. fejezetet

<sup>37</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 46. oldal „A tervezési területen lévő régészeti lelőhelyek részletes bemutatása”

<sup>38</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 47. oldal

<sup>39</sup> Ld. Egyeztetési Anyag 48. oldal G/3. 1.

<sup>40</sup> Egyeztetési Anyag 49. oldal G/4.

<sup>41</sup> 10.130/2012. sz. levél (286-67. számon az önkormányzat iratanyagában)

A **polgármester** 2012. június 28-án azzal a **kérelemmel fordult a Körzeti földhivatalhoz**, hogy vizsgálják felül azt, hogy településrendezési eszközök módosításának tervével érintett tervezési területtel érintett **termőföldek minőségi osztálya milyen módon változtatható meg**.<sup>42</sup>

A **Körzeti földhivatal** a kérelem alapján arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a Gyöngyösi Körzeti Földhivatal 2012. július 10-én az érintett földrészeket helyszíni szemlét tartott, ellenőrizte a beadvány tárgyát képező földrészek művelési ágát és jellemző tulajdonságait. Megállapítható, hogy **az érintett ingatlanok minőségi osztályát** a tulajdoni lapok és az ingatlan-nyilvántartási térkép helyesen tartalmazza, annak **megváltoztatására okot adó körülmény nem merült fel**.<sup>43</sup>

4. Az Egyeztetési anyag környezetvédelmi relevanciájú részei közül ki kell emelni a HÉSZ-tervezet 5. függelékét, amely 3.1. Magyarországon őshonos fa- és cserjefajok kivonatos jegyzékét tartalmazza, valamint a 3.2. Tájidegen (ivazív) fajok jegyzékét.<sup>44</sup>

Az Alátámasztó munkarészek között a C/2. Területrendezési tervek és településszerkezeti terv összhangja című fejezet az OTrT tekintetében rögzíti, hogy Heves Megye Területrendezési Tervéről szóló 12/2005. HMÖ rendelet (HMTTrT) módosítását Heves Megye Közgyűlése 10/2010. (v. 7.) HMÖ rendeletével 2010. május 7-i ülésén elfogadta, ezáltal a térségi tervet az OTrT-nek megfeleltette. Ennek folytán Gyöngyöshalász Község településszerkezeti tervének módosítását – a térségi területfelhasználási kategóriák tekintetében – kizárólag Heves Megye Területrendezési Tervével kell összevetni. Az OTrT igazolásának a feladata a tervezőket nem terheli, hiszen azt a megyei terv tervezői megtették.

A HMTTrT-vel való összhang tekintetében az Egyeztetési anyag rögzíti, hogy a tervezési terület és környezete mezőgazdasági térség megyei terület-felhasználási kategóriába tartozik, a megyei területfelhasználási kategóriákra az OTrT-ben előírt arányokat a terv teljesítette, a térségi övezetek elemzése alapján pedig országos ökológiai hálózat övezete a tervezési területet nem érinti, **kiváló termőhelyi adottságú erdő övezete a tervezési területet érinti**, azonban az érintett területet a terv **védelmi rendeltetésű erdőterületbe sorolta**. Kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi terület övezete a tervezési területet nem érinti.<sup>45</sup>

Az Egyeztetési anyag szerint Gyöngyöshalász Község módosított településszerkezeti terve Heves Megye területrendezési Tervi előírásainak megfelel.<sup>46</sup>

#### *A településrendezési eszközök elfogadása*

5. A TSZT, a HÉSZ és az SZT 2012. július 20-án a véleményezési eljárásban résztvevő szervek részére megküldött jóváhagyott, Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testülete által elfogadott, majd az önkormányzat honlapján közzétett anyaga a módosított terv részeként környezeti értékelést nem tartalmaz.<sup>47</sup>

A HÉSZ 1. függelékében a régészeti lelőhelyek listáját, típusát (település, épület) és korát (őskor, bronzkor, római szarmata kor, középkor) a lelőhelyekhez kapcsolódó hrsz.-eket a közzétett rendelet az örökségvédelmi hatástanulmányban foglaltaknak megfelelően, hiánytalanul tartalmazza.

#### **IV. A HÉSZ első módosítása 2014. áprilisában (MódR1.)**

Ahogy korábban bemutattuk, 2014 márciusában a MódR1. a HÉSZ 3.2./3.3. mellékletében szereplő helyrajzi számok jegyzékét *további 10 hrsz.-szel*<sup>48</sup> *egészítette ki*. Ez a módosítás változatlanul hagyta ezen ingatlanok területeinek HÉSZ szerinti besorolását, csupán a tervezett gumiabroncs gyár leendő telephelyeül szolgáló beruházási célterületet pontosította, illetve egészítette ki további ingatlanok területével.

<sup>42</sup> 286-75/2012.

<sup>43</sup> 10.109/2012. (286-79/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>44</sup> Egyeztetési anyag 22-23. oldal

<sup>45</sup> Egyeztetési anyag 32-33. oldal

<sup>46</sup> Egyeztetési anyag 35. oldal

<sup>47</sup> 286-81/2012. és 286-82/2012.

illetve ld. [http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/14\\_2012.%20\(VII.11\)%20H%C3%89SZ.pdf](http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/14_2012.%20(VII.11)%20H%C3%89SZ.pdf)

<sup>48</sup> 0107/7, 0107/8, 0107/9, 0107/10, 0107/11, 0107/12, 0107/14, 0113/1, 0113/2, 0113/3

A HÉSZ és az SZT módosítására irányuló egyszerűsített településrendezési egyeztetési eljárás Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek módosításáról szóló 72/2013. (VIII. 15.) önkormányzati határozata alapján 2013. szeptember 13-án indult meg; a Polgármester levélben kereste meg az érintett államigazgatási szerveket annak érdekében, hogy a feladat- és hatáskörükbe tartozó követelményeket a levelekhez mellékelten megküldött Véleményezési anyag dokumentációjával összefüggésben állapítsák meg.<sup>4950</sup>

A Földhivatal véleményében ismételten hangsúlyozta, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek között jelentős mértékben van átlagosnál jobb minőségű. Az ingatlan-nyilvántartásból megállapítottam, hogy Gyöngyöshalász község külterületén elhelyezkedő, szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjeinek átlagos kataszteri tiszta jövedelme 31,04 AK/ha, legelő művelési ágban nyilvántartott termőföldjeié pedig 17,58 AK/ha. A tervezési területen belül 2. és 3. osztályú, 38,2 Ak/ha és 33,9 Ak/ha kataszteri jövedelmű szántók, valamint 2. osztályú, 20,9 Ak/ha kataszteri tiszta jövedelmű legelő is van, melyek átlagosnál jobb minőségű termőföldek, ezért **ezen területek más célú felhasználásának tervezését nem javaslom.**”<sup>51</sup> Továbbá véleményét akként rögzítette, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű. Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek más célú felhasználásának tervezését nem javaslom.” A Talajvédelmi Hatóság talajvédelmi véleményében az egyeztetési dokumentáció ellen talajvédelmi szempontból kifogást nem emelt, azt elfogadásra javasolta.<sup>52</sup> A korábbiak alapján lényeges, hogy a Bükki NPI véleményében arról tájékoztatta az Önkormányzatot, hogy a Szabályozási Tervlapon a Külső-Mérgező patak védelme érdekében szereplő építési tilalommal érintett terület határvonalával egyetért.<sup>53</sup> A HÉSZ 23. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A vízfolyást kísérő, védett növény- és állatfajok élőhelyének védelme érdekében a Külső-mérgező-patak mederszélétől számított 50 m-en belül – a vízgazdálkodással összefüggő építmények kivételével – építmény nem létesíthető.”<sup>54</sup> Érdekesség, hogy annak ellenére, hogy a HÉSZ az erre vonatkozó építési tilalmat a fentiek szerint már eleve tartalmazta, a Felügyelőség a MódR1. elfogadását megelőző, 2013. őszén indult településrendezési egyeztetési eljárásban adott véleményében<sup>55</sup> természetvédelmi szempontból fontosnak látta kikötni, hogy „A Külső-mérgező-patak és az azt kísérő, jogszabály által védett növény- és állatfajok élőhelyeül szolgáló ökológiai folyosó védelme érdekében javasoljuk, hogy a tervezési területen belül a vízfolyás mederszélétől számított legalább 10 méter széles sávban épületek, építmények elhelyezésére szolgáló építési hely ne legyen kijelölhető.” A MódR1. jóváhagyott anyagát a Polgármester 2014. április 1-jén kelt levele<sup>56</sup> mellékleteként küldte meg az egyszerűsített eljárásban részt vevő szervek részére, a jóváhagyott anyag környezeti értékelést nem tartalmazott., illetve a MódR1. elfogadását megelőzően az Önkormányzat nem kereste meg a környezet védelméért felelős szerveket a várható környezeti hatás jelentőségének eldöntése érdekében és nem hozott döntést stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről.

<sup>49</sup> 1027-2/2013.

<sup>50</sup> Az Állami Főépítész véleményében a MódR1. tervezetében szereplő módosítási javaslatok közül az elővásárlási jognak a HÉSZ-ről szóló önkormányzati rendeletben való normatív erejű rögzítésével kapcsolatosan hivatkozott az Alkotmánybíróság 20/2011. (III. 30.) AB határozatában foglaltakra, amely szerint a helyi önkormányzat képviselő-testülete helyi rendeletben nem állapíthat meg elővásárlási jogot, ezért kifejtette, hogy „...alkotmányellenes az a szabályozás, amely az ingatlantulajdont korlátozó egyedi döntések rendeleti formában való megjelentetésével gyakorlatilag kizárja a fellebbezés és a bírósági felülvizsgálat benyújtásának a lehetőségét, és ezáltal sérti a tulajdonvédelemre is garanciát nyújtó jogorvoslatot.” [6/1994. (II. 18.) AB határozat] „Az Étv. így jelenleg nem teszi lehetővé az elővásárlási jog önkormányzati rendelettel történő alapítását, de ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy az önkormányzat – az Étv. 25. § (1) bekezdés alapján – elővásárlási jogával éljen az ingatlan értékesítése esetén.” [71/2011. (X. 12.) AB határozat]. A Főépítész álláspontja szerint az elővásárlási jog mellett a kisajátítási szándék HÉSZ-ben való feltüntetése sem tekinthető szabályozási elemnek. BOD/01/1285/2/2013. (1027-18/2013. számon az iratok között)

<sup>51</sup> 10.148/2013. (1027-11/2013. számon az iratok között)

<sup>52</sup> HEF/NTI/1692-2/2013. (1027-14/2013. számon az iratok között)

<sup>53</sup> I-18/6/2013. (1027-8/2013 az iratok között)

<sup>54</sup> E rendelkezéshez kapcsolódóan a HÉSZ 3. melléklet 3.1. Pontja tartalmazza az építési tilalommal érintett területen található ingatlanok Hrsz.-einek jegyzékét, amelyet egyébként a MódR1. és MódR2. sem változtatott meg.

<sup>55</sup> 15977-2/2013. (1027-17/2013. számon az iratok között).

<sup>56</sup> 229-6/2014., 229-7/2014.

## V. Az Apollo Tyres (Hungary) Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelye területének beruházási célterületté nyilvánítása

A HÉSZ elfogadását, valamint a MódR1. elfogadását megelőző településrendezési eljárások során a Földhivatal véleményeiben<sup>57</sup> is felhívta az Önkormányzat figyelmét, hogy „A termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvényben (Tft.) és az egyeztetési anyagban foglaltakkal összhangban átlagosnál jobb minőségű termőföldet véglegesen más célra hasznosítani csak helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. Helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, bányüzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt, valamint azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított. A környezeti értékelés 2.2. pontja alapján a tervezett módosítás nem tekinthető helyhez kötött igénybevételnek, ezért az egyeztetési anyag szerint a termőföld más célú igénybevételéhez a területet kormányhatározattal beruházási célterületté szükséges nyilvánítani.”

A Minisztériumot a beruházási célterületté nyilvánítással kapcsolatosan az alábbi kérdésekkel kerestük meg:

- A Korm. határozat előkészítése során hoztak-e döntést stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről?
- Voltak-e a beruházási célterület kijelölését megelőzően olyan egyéb döntési alternatívák, amelyekhez kapcsolódóan a környezeti hatások összehasonlítása megelőzte a Korm. határozat szerinti beruházási célterület kijelölését?

Megkeresésünk alapján a Minisztérium arról tájékoztatta<sup>58</sup> vizsgálatunkat, hogy a beruházási célterületté nyilvánításról általában az mondható el, hogy az önkormányzatok kérelmezik és jelentős volumenű beruházást készítenek elő. A Minisztérium feladatai közé az átminősítés jogi alapjainak megteremtése tartozik a Tft. 11. § (3) bekezdés c) pontja szerint. Ennek értelmében a Minisztérium a hozzá beérkezett kérelmek alapján előterjesztést készít a Kormány számára, ezt megelőzően pedig közigazgatási egyeztetés keretében a többi tárca is megvizsgálja az abban foglaltakat. A Kormány vagy a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet által elfogadott tervezet ezután kihirdetésre kerül.

A Minisztérium tájékoztatása szerint a 2014 áprilisában kiadott, a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészeket beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozatot (1Korm.Hat.) utóbb visszavonták 2014 júliusában, és helyére a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat (2. Korm.Hat.) került. Erre azért volt szükség, mert a beruházási célterület egy helyrajzi számmal bővült, illetve az Önkormányzat kérelmezte, hogy a határozat ipari telephely kialakításáról is rendelkezzen a további fejlesztési terveknek megfelelően. A Minisztérium tájékoztatásához megküldte az 1Korm.Hat. Kormánynak szóló előterjesztését<sup>59</sup>.

A Vezetői összefoglaló 1.2. pontja (A kormány-előterjesztés szükségességének okai) rögzítette, hogy a Beruházó által igényelt földterület – tekintettel a szükséges technológiára – 800 m X 1000 m. Heves megyében nem található egyetlen barnamezős terület sem, amely legalább 80 ha nagyságú.

A Vezetői összefoglaló 2.3. pontjában Alternatívák szerint az előterjesztésben foglalt beruházás megvalósulása esetén várhatóan mintegy 110 milliárd forint értékű beruházás maradna el és összességében közvetlenül legalább 1500 munkahely nem jön létre.

Az 1Korm.Hat. tervezetének előterjesztésében az Egyeztetési lap és Vezetői összefoglaló szerint a Vidékfejlesztési Minisztérium nem értett egyet a tervezettel, mert „a területválasztás indokolását nem tartja meggyőzőnek, a területet környezetvédelmi szempontok miatt nem tartja alkalmasnak a beruházás számára, ezért annak a kijelölt helyszínen való megvalósítását nem támogatja.”<sup>60</sup>

<sup>57</sup> 10.069/2012. és 10.148/2013.

<sup>58</sup> NGM/12731-1/2016.

<sup>59</sup> NGM/9251/2014.

<sup>60</sup> NGM/9251/2014. Vezetői összefoglaló 8. pont.

Az 1Korm.Hat. tervezetének előterjesztésében foglalt Részletes előterjesztés<sup>61</sup> szerint „A Beruházó Szlovákia, Lengyelország és Magyarország teljes területén elemezte a számba jöhető beruházási helyszíneket. Megvizsgáltak több lehetséges helyszínt is az alábbi kritériumok szerint:

1. Legalább 70 ha nagyságú rendelkezésre álló terület – A Beruházó stratégiai fontosságú gyártóközpont felépítésének helyszínéként tekint a megvalósuló beruházásra (..) A telek nagysága a gyáron belüli optimális anyagáramlás miatt lényeges az Apollo Tyres ltd. számára.

2. Minimum 700x1000 m méretű téglalap alakú földterület

3. További opcionális 20 hektár nagyságú terület a további bővítéshez

4. A kiválasztott helyszín maximális épületmagassági korlátozásoktól mentes

5. A terület beépíthetősége legalább 60% legyen

6. Rendelkezésre álló munkaerő az elvárt minőségben és képzettséggel – Az Apollo Tyres több alkalommal is felmérte a térség munkaerő állományát, és megállapította, hogy a szükséges mértékű betanított, segéd- és szakmunkás, illetve technikus és mérnök létszám rendelkezésre áll. A gyöngyöshalászi térség előnye, hogy számos közép- és felsőoktatási központ is elérhető közelségben helyezkedik el (Gyöngyös, Budapest, Miskolc).

7. Infrastruktúra kiépítettsége – Az építkezéshez 1 MW, a termeléshez pedig 20 MW elektromos teljesítmény rendelkezésre állása, továbbá gáz-, víz- és szennyvízhálózat és középnyomású földgázvezeték megléte szükséges.

8. Autópálya közelsége

A szóban forgó terület a már elvégzett, többéves elemzés alapján alkalmas arra, hogy a cég ipari telephelye legyen. Az elemzés során fontos szempont volt a mezőgazdasági és bortermező közösségek pozitív visszajelzése a beruházás megvalósíthatóságáról. A már elkészült, előzetes tanulmányok alapján látható, hogy a beruházásnak nincs olyan hatása, amely az előírt határértéktől eltérne és veszélyeztetné az állam vagy az önkormányzat által védett környezetet, illetve tájat. Az építkezés nincs kihatással kulturális örökségvédelmi és egyéb más védett értékekre.”

A Minisztérium megkeresésünkben foglalt kérdésre adott válasza szerint stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a Minisztérium feladatai közé. Az előterjesztéshez tartozó, a beruházási célterületre nyilvánításra vonatkozó hatásvizsgálati lapot a környezeti hatások tekintetében kitöltötte a Minisztérium, továbbá tájékozódott arról, hogy a kiszemelt területen kívül nem állt rendelkezésre rosszabb minőségű termőföld, vagy barnamezős terület, amely a céloknak megfelelt volna.

Az előterjesztéshez kapcsolódó „Hatásvizsgálati lap” szerint a További hatások között a Környezeti és természeti hatások tekintetében arra a kérdésre, hogy „Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai?” az Előterjesztés – további részletezés nélkül – a „nem” választ rögzíti.

A Minisztérium tájékoztatása szerint a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületre nyilvánításáról szóló 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat esetében termőföld és szántó beruházási célterületre nyilvánítása történt meg, a törvényi felhatalmazásnak megfelelő eljárás lefolytatása után.

## **VI. Környezeti hatásvizsgálati eljárás**

Az Apollo Tyres (Hungary) Kft. 2014. szeptember 17-én nyújtotta be kérelmét a Felügyelőséghez Gyöngyöshalász külterületén gumiabroncsgyár létesítéséhez és üzemeltetéséhez a Felügyelőség döntése alapján lefolytatandó környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása és környezetvédelmi engedély megadása iránt.

A környezetvédelmi engedélyt a felügyelőség 2014. december 9-én adta meg, és december 29-én jogerőre emelkedett.<sup>62</sup>

A környezeti hatásvizsgálati eljárást csak közvetve vizsgáljuk, amennyiben a településrendezési eljárásokkal összefüggésben a környezeti vizsgálatok lefolytatása szempontjából egyes kérdéseknek jelentősége van.

<sup>61</sup> NGM/9251/2014. 11-12. oldal

<sup>62</sup> 15462-38/2014. (229-281/2014. számon az önkormányzat iratanyagában)

A környezetvédelmi engedély 55 890 tonna/év személygépkocsi-abroncs, valamint 47334 tonna/év tehergépkocsi-abroncs engedélyezett termelési kapacitásra szól.

A környezetvédelmi engedélyben a Felügyelőség természetvédelmi szempontból előírta, hogy a tervezési területtel közvetlenül szomszédos Külső-Mérges-patak (ökológiai hálózat részét képező ökológiai folyosó) mederszélétől számított 10 méter széles sávban építmény, épület nem kerül kialakításra. A Környezetvédelmi engedélyben a Felügyelőség egyebek mellett előírta azt is, hogy a gyár létesítéséig a településrendezési tervvel/településrendezési eszközökkel való összhangot meg kell teremteni.

## **VII. A HÉSZ második módosítása 2015 januárjában és az ahhoz kapcsolódó SKV**

1. A HÉSZ második módosítását megelőző településrendezési tárgyalásos eljárásra 2014. végén került sor, a 120/2014. (XI. 18.) számú önkormányzati határozat (a továbbiakban: ÖH2.) alapján. Az ÖH2. 1. mellékleteként fogadta el a Képviselő-testület a településrendezési-eszköz módosítással összefüggő partnerségi egyeztetés szabályait is.

A Polgármester 2014. november 25-én kelt levelével<sup>63</sup> tájékoztatta a magántulajdonban álló három ingatlan két tulajdonosát a településrendezési eszközök módosítására (továbbiakban: TRE-módosítás) irányuló tárgyalásos eljárás megindulásáról, a partnerségi egyeztetés szabályai szerint kérve őket arra, hogy a mellékletben megküldött dokumentációval kapcsolatos írásos észrevételeiket 3 napon belül, legkésőbb 2014. november 30-ig küldjék meg.

A vizsgálatunk számára az Önkormányzat által hiányosan megküldött iratok között szerepel a Partnerségi egyeztetést lezáró, 2014. december 1-jén készült jegyzőkönyv, amely rögzíti azt egyfelől, hogy a 18 ingatlan tulajdonosaként az Önkormányzat egyetért a településrendezési-eszközök módosításával, valamint azt is, hogy a két magánszemély tulajdonos véleménye „Nem releváns az eljárás szempontjából, mert az a kisajátítási eljárással összefüggő.”

Az Önkormányzat a MódR2. elfogadását megelőző településrendezési eljárással összefüggő iratokat nem küldte meg teljes körűen.<sup>64</sup> Megküldte ugyanakkor a 2014. novemberi TRE-módosításhoz kapcsolódó, 2014. decemberi Környezeti értékelés véleményezési anyagát (a továbbiakban: Környezeti értékelés), a TRE módosítás tárgyalásos eljáráshoz készült 2015. januári, Állami Főépítész végső szakmai véleményezési anyagát<sup>65</sup> (a továbbiakban: Állami Főépítész véleményezési anyaga), valamint a TRE-módosítás 2015 januárjában az 1/2015. (I.22.) határozattal (a továbbiakban: 2TSZTmód.), valamint a 2/2015. (I. 23.) önkormányzati rendelettel elfogadott, jóváhagyott anyagát<sup>66</sup> (a továbbiakban: MódR2.). A tényállás ezen pontja így csak ezen dokumentumokban foglaltakra figyelemmel készülhetett el.

2. A MódR2. elfogadásához kapcsolódóan az Önkormányzat megküldte a Környezeti értékelés 2014 decemberében készített véleményezési anyagát (továbbiakban: Környezeti értékelés).

A Környezeti értékelés Bevezetésének részeként az 1.3. pont foglalja össze a környezet védelméért felelős szervek által adott véleményeket összefoglaló táblázatot, amely szerint a megkeresett hatóságok közül a Heves Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve, illetve Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága tartotta szükségesnek a környezeti vizsgálat lefolytatását. A többi megkeresett szerv nemleges nyilatkozatot adott, illetve az Észak-Magyarországi Környezetvédelmi- és Természetvédelmi Felügyelőség a táblázatban foglaltak szerint nem adott véleményt.<sup>67</sup> Az e táblázatban foglaltaknak ugyanakkor ellentmond, hogy a TRE-módosítás 2015. januári, Állami Főépítész véleményezési anyagában a Megalapozó munkarészek között a C/3.4. Környezeti értékelés szükségessége című fejezetben foglalt táblázat szerint „A Felügyelőség szükségesnek tartja környezeti vizsgálat lefolytatását, a tematikával egyetért, kéri azonban annak kiegészítését az alábbiak tekintetében:

<sup>63</sup> 229-240/2014.

<sup>64</sup> Az Önkormányzat a megkeresésünkben és a sürgetésünkben foglaltak ellenére a 229/2014. ügyszámon folytatott eljárás iratai közül csak a 229-1/2014., 229-6/2014., 229-7/2014., 229-240/2014. és 229-281/2014. számú iratok másolatát küldte meg

<sup>65</sup> Gyöngyöshalász Község M3-as autópályától délre eső külterülete, Ipari Telephely kialakításával érintett részterületének TRE-módosítása Településszerkezeti Terv és Helyi Építési Szabályzat módosítása – Tárgyalásos eljáráshoz készült Állami Főépítész végső szakmai véleményezési anyaga, (Váti Városépítési Tanácsadó és Tervezői Iroda Kft., 2015. január) Tsz: 4328/2014.

<sup>66</sup> Ld: <http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/Helyi%20%C3%89p%C3%ADt%C3%A9si%20Szab%C3%A1lyzat.pdf>

<sup>67</sup> Ld. Környezeti értékelés 2014. december 4-6. oldal

– Vízgyűjtőgazdálkodási Tervvel való összhang vizsgálata – A hatások ellentételezésére tett javaslatok megfogalmazása. A Felügyelőség a továbbiakban részletesen ismerteti a környezeti hatásvizsgálat és a környezeti értékelés közötti különbséget.”<sup>68</sup>

A Környezeti értékelés a 7. oldalán 1.4. *Az érintett nyilvánosság meghatározása* pontban rögzítette, hogy „...a várható környezeti hatások első sorban Gyöngyöshalász község módosítási területén tulajdonnal (mezőgazdasági ingatlan stb.) rendelkező természetes és jogi személyeket érintik. (...) Az érintettek tájékoztatását (...) az Önkormányzat végzi. Jelen esetben a nyilvántartás szerinti tulajdonosok értesítésére sor került.”

A környezeti értékelés 10. oldalán 2. A terv, illetve program és a kidolgozásukkor vizsgált változatok rövid ismertetése c. pont rögzíti, hogy a településrendezési eszközök részterületi módosításának szükségességét és a korábban „gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület” besorolását „egyéb ipari gazdasági terület”-be való átsorolását az OTÉK és az Új TelepKr. előírásai teszik szükségessé, vagyis az, hogy az Új TelepKr. 2. melléklet 10. pontja szerinti gumibronc, gumitömlő gyártása telepengedély-köteles tevékenységnek minősül és ilyenként az Új TelepKr. 2. § (2) bekezdés b) pontja szerint csak ipari területként meghatározott területen folytatható.

A Környezeti értékelés 13. oldalán rögzíti azt is, hogy a településrendezési eszközök módosítására irányuló terv összhangban van a Nemzeti Fejlesztés 2030 – Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY Határozattal (OFTK), Heves Megye Területfejlesztési Konceptiójával (2014-2020), Heves Megye Területrendezési Tervével.

A Környezeti értékelés 14. oldalán rögzíti, hogy „A zöldfelületi arányok a terület-felhasználás módosítása következtében javulnak. A felszíni parkolók fásított kialakítása a lombkoronaszint további növekedését eredményezi.”

A Környezeti Értékelés 24. oldalán a 2.2.3. pont szerint **nincsen összhangban a terv a 96/2009. (XII. 9.) OGY határozattal** elfogadott, a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti **Környezetvédelmi Programmal (NKP)**, mert az NKP a takarékos területfelhasználást, a barnamezős területek újrahaznátának előtérbe helyezését tűzi ki célul az 5. Tematikus akcióprogramok fejezetében. Ezért a tematikus akcióprogramok között nem kerültek megfogalmazásra a zöldmezős gazdasági területfejlesztések esetére javasolt környezeti célú szempontok, intézkedések. A 2014-2019 időszakra készült NKP szakpolitikai stratégiai tervezete ugyancsak az alulhasznosított, vagy hasznosítatlan barnamezős területek előnyben részesítését támogatja.

A Környezeti értékelés 24. oldalán (2.3. A változatok rövid ismertetése, a változatok közötti választás indokai) megismétli a 2012. évi környezeti értékelésben foglaltakat, amely szerint klasszikus értelemben vett tervváltozatok a településrendezési terv esetében nem készültek. (...) „A településrendezési terv korábbi módosítása adott területre szóló, konkrét kéresem alapult, és nem egy beruházási elképzelés helyének keresését célozta.”

A Környezeti Értékelés 4. A várható környezeti hatások előrejelzése című fejezetében 4.1. pontban a korábban Kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági terület (Gksz) Egyéb ipari gazdasági területté (Gipe) való átminősítéséhez kapcsolódóan a „Hatótényezők ismertetése” táblázatban a várható hatások között hangsúlyozza, hogy „Az új besorolás kisebb beépíthetőséget és magasabb zöldfelületi előírást takar, így kedvezőbb környezeti hatása lesz az eddigi besorolásokhoz képest.”<sup>69</sup> „Ugyanakkor lehetővé válik ipari telephely telepítése, azaz környezeti szempontból kismértékben kedvezőtlenebbnek tekinthető a módosítás.”<sup>70</sup>

A „Jól azonosítható környezeti igénybevétel hatásai” című táblázat a korábban Gksz terület Gipe területté átminősítésével összefüggésben azt állapítja meg, hogy „**Tervi szinten a létesítmény elhelyezése nem minősül zöldmezős beruházásnak. A biológiailag aktív felületek a változtatás nyomán megnőnek, hiszen a zöldfelület arány emelkedik.**” Ugyanitt a tervezett módosítás a környező termőföld humuszos termőrétegére vonatkozóan megállapítja, hogy „**A beépítésre szánt, kijelölt terület a mezőgazdasági művelés alatt álló területen kialakult szántóföldi élővilág életterét már nem csökkenti, ezt már a korábbi tervmódosítás megtette.**”

<sup>68</sup> Állami Főépítész véleményezési anyaga 38. oldal

<sup>69</sup> Ld. Környezeti értékelés 35. oldal

<sup>70</sup> uo.

**Kijelenthető ez attól függetlenül, hogy a korábbi besorolás megvalósítása nem kezdődött meg, azaz a hatások teljes skálája jelen megvalósítás során manifesztálódik.**<sup>71</sup>

A Környezeti Értékelés 9. Közérthető összefoglalójában foglaltak szerint „A környezeti értékelés alapját olyan településrendezési eszköz adta, mely a hatályos kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület helyett egyéb ipari gazdasági terület megteremtését hivatott településrendezési eszközökkel előkészíteni **A tervezési területre ma még szántóföldi mezőgazdasági tájhasználat jellemző, de tervi szinten már beépítésre szánt gazdasági használat került kijelölésre. Településtervi szinten tehát már nem tekinthető zöldmezős fejlesztési területnek.**”<sup>72</sup>

A Környezeti értékelés 10. Epilógus című fejezete rögzítette azt is, hogy „Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség 15462-38/2014. ügyiratszámom, 2014. december 9-én kelt, az EDiCon Környezetvédelmi Mérnöki Iroda Kft. által készített környezeti hatástanulmánya alapján, Gyöngyöshalász érintett tervezési területén gumiabroncsgyár (KTJ: 102 509 440) létesítéséhez és üzemeltetéséhez a környezetvédelmi engedélyt megadta.”<sup>73</sup>

3. A 2TSZTmód. és a MódR2. elfogadását megelőző eljárásban a határozat és a rendeletek tervezetének, valamint az alátámasztó munkarészeknek az Állami Főépítész részére 2015 januárjában megküldött véleményezési anyagában<sup>74</sup> (Véleményezési anyag) a tervezett, majd a 2TSZTmód. határozattal elfogadott településszerkezeti terv módosítás az M3-as autópályától délre eső ipari park céljára már kijelölt területen belül a Korm. hat. szerint beruházási célterületté nyilvánított, változással érintett terület terület-felhasználását kereskedelmi, szolgáltató gazdasági terület (Gksz3) besorolásról egyéb ipari gazdasági területre (Gipe) módosítja.

A térségi övezetek követelményeinek táblázata az OTrT.<sup>75</sup> új országos és megyei övezetei között jelenik meg az **OTrT. 13/B. § szerinti jó termőhelyi adottságú szántóterület**, amellyel kapcsolatban a Véleményezési anyag táblázata azt tartalmazza, hogy az **adatszolgáltatásra kötelezett Földmérési és Távérzékelési Intézet (FÖMI) adatszolgáltatása hiányában** a tervlap alapján azt **állapították meg**, hogy jó termőhelyi adottságú szántóterületet a tervezési terület nem érint.

A véleményezési anyagban a megalapozó munkarészek között az Örökségvédelmi hatástanulmány című fejezet a **2012-ben** a HÉSZ elfogadását megelőzően **készült**, fentebb bemutatott **örökségvédelmi hatástanulmányra tekintettel** megállapítja, hogy a jogszabályi előírások szerinti örökségvédelmi hatástanulmánnyal Gyöngyöshalász Község rendezés alá vont területe rendelkezik, ezért a jogszabályi előírások alapján a MódR2. elfogadásával összefüggő településrendezési eszköz-módosításhoz **nem szükséges újabb örökségvédelmi hatástanulmány** készítése.<sup>76</sup>

A HÉSZ MódR2.-vel való egyidejű módosítása a HÉSZ-t kiegészítette a 20/A. Egyéb ipari gazdasági területre vonatkozóan a 23/A. §-ban foglalt elhelyezhető létesítményekre és beépíthetőségi feltételekre vonatkozó előírásokkal, továbbá a 20/B. Sajátos előírások az M3 autópályától délre eső egyéb ipari gazdasági területre vonatkozó 23/B. §-ban megállapított rendelkezésekkel, amelyek tartalmilag teljesen megegyeznek a HÉSZ 23. §-ában foglaltan a Gksz területekre megállapított sajátos előírásokkal.

Az SKV-kötelezettség szempontjából lényeges hangsúlyozni, hogy a módosítás nem az OTÉK 20. § (2) bekezdés 1. pontja szerinti „környezetre jelentős hatást gyakorló ipari terület”, hanem a 2. pont szerinti „egyéb ipari terület” övezeti besorolásra módosította a módosítással érintett terület korábbi Gksz besorolását.

<sup>71</sup> Ld. Környezeti értékelés 36. oldal

<sup>72</sup> Környezeti Értékelés 44. oldal 9. Közérthető összefoglaló

<sup>73</sup> Környezeti értékelés 10. Epilógus 45. oldal

<sup>74</sup> TSZ.: 4328/2014

<sup>75</sup>A vizsgálat szempontjai szerint a Véleményezési anyag Alátámasztó munkarészeiből a C/2. A területrendezési tervvel való összhang igazolása című fejezetben a C/2.1. alfejezetben az OTrT-vel kapcsolatosan a Véleményezési anyag rögzítette, hogy az OTrT-t a 2013. évi CCXXIX. törvény 2014. január 1-től hatályosan módosította. A HMTTrT az OTrT- módosítását megelőzően került elfogadásra, így a TRE módosítása az OTrT átmeneti rendelkezései vonatkoznak. Ld. Véleményezési anyag 26. oldal

<sup>76</sup> Ld. Véleményezési anyag, Örökségvédelmi hatástanulmány 55-56. oldal



A MódR2. a HÉSZ 2. számú mellékletében az építési övezetek táblázatát kiegészítette a 15/A. sorral, amely a Gipe jelű, egyéb ipari gazdasági övezethez rendelt 50% legnagyobb beépítettségi arányt, továbbá 25% legkisebb zöldfelületi arányt állapított meg.

A Környezeti értékelésben foglaltak alapján megállapítható, hogy a Gks3 jelű építési övezetre megállapított arányszámokat a legnagyobb beépítettség tekintetében 10%-kal mérsékelte, illetve a legkisebb zöldfelületi arányt 5%-kal növelte. A környezettel összefüggő pozitív hatások jelentősége ezekre figyelemmel ítéltető meg.

A MódR2. módosította a Külső-Mérgező-patak partvonalától számított 50 méteres beépítési tilalommal érintett terület elhelyezkedésére és helyrajzi számainak jegyzékére vonatkozó, a HÉSZ 3.1. mellékletében szereplő 3.1a. és 3.1b. pontokat. A módosítás a korábbi Hrsz. jegyzékben szereplő 0110 hrsz-ú ingatlan helyett a 0110/3 hrsz-ú ingatlant tünteti fel a 3.1b. pontban, a jegyzék egyebekben változatlan.

A MódR2. 5. melléklete módosította a HÉSZ 1. függelékét a Nemzetközi/országos jelentőségű értékekről. A módosítás következtében a MódR2. 5. mellékletében foglalt 1.2. függelék szerinti, a Régészeti lelőhelyek felsorolását tartalmazó táblázatban már nem szerepel a Galagonyás dűlő 3. és Galagonyás dűlő 4. régészeti lelőhely (ez utóbbi a 2012. örökségvédelmi hatástanulmányban az 5. számon azonosított régészeti lelőhely, amelyen középkori, az Árpád korból fennmaradt épületekre, esetleg templom maradványaira utaló, középkori faragott köveket tárt fel az örökségvédelmi hatástanulmány készítését megelőző, 2012. évi helyszíni szemle) valamint nincsenek feltüntetve a Galagonyás dűlő 1. és Galagonyás dűlő 2. régészeti lelőhelyekhez tartozó ingatlanok helyrajzi számai sem.

### **VIII. A talajvédelem egyes kérdései a vizsgálattal érintett eljárásokkal kapcsolatosan**

1. A Talajvédelmi Hatóság megkeresésünkre azt a tájékoztatást adta, hogy Gyöngyöshalász község településrendezési eszközeinek módosításához<sup>77</sup>, továbbá a 15462/2014. számon a Felügyelőség által folytatott környezeti hatásvizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan talajvédelmi terv nem készült. A jogszabályok szerint ezek az eljárások nem tartoznak abba az esetkörbe, amelyekben talajvédelmi terv, mint a talajvédelmi hatósági eljárásokat megalapozó szakanyag benyújtása szükséges.

A jelen vizsgálattal érintett településrendezési véleményezési eljárásokban a talajvédelmi hatóság megkeresés alapján a hatályos jogszabályok szerint véleményező hatóságként járt el. A benyújtott dokumentációk ellen talajvédelmi szempontból nem emelt kifogást.<sup>78</sup>

A környezeti hatásvizsgálati eljárásban a benyújtott környezeti hatástanulmány alapján talajvédelmi szakhatósági állásfoglalást adott ki a talajvédelmi hatóság.<sup>79</sup> Mivel a beruházás termőföldet érint és arra hatást gyakorol, a szakhatósági hozzájárulást előírásokkal adták meg a Tft. 43-44. § alapján, amelyek tételesen szabályozzák a talajvédelmi követelményeket.

A talajvédelmi hatóság feladat és hatáskörébe tartozó követelmények alapvetően: a termőföld termékenységének és minőségének megóvása, javítása, fizikai, kémiai és biológiai romlásának megelőzése.

2. Az MTA Talajtani Intézete megkeresésünkre arról tájékoztatta vizsgálatunkat, hogy a Földművelésügyi Minisztérium felkérésére 2014-től az Intézet bekapcsolódott az Országos Területrendezési terv felülvizsgálata című feladat végrehajtásába azzal a céllal, hogy a termőtalaj mennyiségi védelme érdekében minimalizálni lehessen a kifejezetten jó termőképességű területek mezőgazdasági művelésből történő végleges kivonását. Az Intézet a felülvizsgálat során földhasználati szempontból a különböző térségek és övezetek, így a kiváló- és jó termőhelyi adottságú szántó területi övezetek lehatárolását végezte. A térképi adatok a döntéshozók rendelkezésére állnak, azonban más kérdés, hogy azokból mit vesznek figyelembe.

<sup>77</sup> 286/2012. és 1027/2013. ügyszámú eljárások

<sup>78</sup> Tájékoztatásához a talajvédelmi hatóság mellékelte az X-F-1/746-2/2012. számú, valamint a HEF/NTI/1689-2/2014. talajvédelmi vélemények másolatát. Elmulasztotta azonban megküldeni az Önkormányzat iratanyagában 286-12/2012. számon szereplő, X-F-1/371-1/2012. számú előzetes véleményét, amelyet a Tényállás 1.1. pontjában ismertetünk, és amelyben a Talajvédelmi hatóság arra hívta fel az Önkormányzat figyelmét, hogy amennyiben a talajfelszín megbontása meghaladja a 400 m<sup>2</sup>-t, ez szükségessé teszi a humuszos talajréteg mentését megalapozó talajvédelmi terv benyújtását is.

<sup>79</sup> HEF/NTI/1689-2/2014. iktatószámú talajvédelmi szakhatósági állásfoglalás

Számos esetben előfordul, amikor egyéb szempontok felülírták a termőföldvédelmi előírásokat, sajnos ehhez jónéhány jogszabályi kiskapu is rendelkezésre áll.

A humuszos termőréteg letermeléséről és felhasználásáról a Talajvédelmi hatóság a Nemzeti Élelmiszer-biztonsági Hivatal szakértői listáján<sup>80</sup> szakértő által készített talajvédelmi terv alapján dönt. A döntési folyamat során a hatóság köteles figyelembe venni az érintett terület talajminőségét és a célterület adottságait egyaránt, a felhasználást csak abban az esetben hagyja jóvá, ha a célterületen a letermelt termőréteg elterítése a talaj minőségének javulásával jár. A beruházó nem köteles azonban a humuszos termőréteget termőföldön felhasználni, dönthet arról is, hogy azt eladja. Ebben az esetben csekély összegű talajvédelmi járulékot fizet és a termőtalaj további sorsa nem ismert a hatóság előtt. Véltetően az így eladott termőtalaj egy része ebben az esetben is kertészeti vállalkozások talajkeverékeinek alapanyagaként továbbra is díszkertek, parkok talajaként fog funkcionálni, de jelentős részének további felhasználása tisztázatlan. Ez a jelenség nyugtalanító és ellentmond a fenntarthatóság szempontjainak.

Kijelenthető, hogy talajvédelmi szempontból a humuszos termőréteg talajként történő mielőbbi és maradéktalan hasznosítása kívánatos. A letermelt humuszos termőréteg önmagában is számtalan fontos tápanyagot tartalmaz a növények számára, de további – a talajba juttatott – tápanyagok megkötésében, tárolásában is szerepe van. A kellően humuszos talaj morzsalékos, jó vízgazdálkodású, a víz és szél romboló hatásaival szemben fokozottan ellenálló, továbbá pufferoló hatása révén a termőföld savanyodási és lúgosodási hajlamát tompítja. A humusz részben megköti a toxikus anyagokat és gátolja azoknak a táplálékláncba való bekerülését.

Általánosságban elmondható, hogy a jogszabályi előírások betartásával letermelt humuszos feltalaj felhasználása kedvező hatást gyakorol a célterület talajának szerkezetére, hő- és vízgazdálkodására, tápanyag szolgáltató- és megőrző szerepére.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint 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, (...) 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. 18. § (7) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. A beadvány szerinti településrendezési véleményezési eljáráshoz kapcsolódóan, illetve a stratégiai környezeti vizsgálattal összefüggésben megállapítottuk, hogy jogorvoslati lehetőség nincsen a panaszos számára biztosítva, ezért a panasz szerinti visszásság gyanúja alapján ezen eljárások vizsgálata az alapvető jogok biztosának hatáskörébe tartozik. A panaszos az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján a kisajátítási eljárásokkal összefüggő ombudsmani vizsgálatot nem kérte, tekintettel arra, hogy a kisajátítási eljárásokban hozott jogerős határozatok törvényességi felülvizsgálatára bírósági eljárást indított. Ezen eljárásokat – az Ajbt. hatásköri rendelkezései és a panaszos kérésére is tekintettel – a vizsgálat nem érintette.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

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

<sup>80</sup>

[http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/noveny\\_talajvedelmi\\_ig/szakteruletek/talaj/talajv\\_szakerto/talajv\\_szakert\\_cikk.html?query=talajtani%20szak%C3%A9rt%C5%91](http://www.nebih.gov.hu/szakteruletek/szakteruletek/noveny_talajvedelmi_ig/szakteruletek/talaj/talajv_szakerto/talajv_szakert_cikk.html?query=talajtani%20szak%C3%A9rt%C5%91)

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 is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>81</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>82</sup>

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>83</sup> Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.* Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>84</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>85</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése,* illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdése szerint „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.” A nemzet közös öröksége védelmének, fenntartásának és megőrzésének kötelezettsége nemcsak a magyar állampolgárokat, hanem mindenkit terhel.

<sup>81</sup> Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>82</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

<sup>83</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>84</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>85</sup> Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

A természeti értékek jövő nemzedékek számára történő megőrzését az Alaptörvény a 30. cikk közvetítésével az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedék védelmére létrehozott helyettese által intézményesen is elősegíti. P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és a kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. A nemzet közös örökségének alkotmányos védelmére alapított fenntarthatóság követelménye az alkotmányfejlődés olyan eredményeként jelenik meg az Alaptörvényben, amely új alkotmányos értéként az alapvető jogokat és egyéb alkotmányos értékeket, köztük a jogbiztonság követelményét is új fejlődési perspektívába helyezheti.

A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség az Alaptörvényben általános és egyetemleges, az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos alkotmánybíróági gyakorlat alapján azonban ezen az általános felelősségi körön belül az államot egyfajta primátus, elsőség illeti meg, illetve kötelezi, hiszen e felelősség intézményvédelmi garanciák révén összehangolt érvényesítése, az intézményvédelem megalkotása, korrekciója és érvényesítése közvetlenül és elsődlegesen állami feladat. A nemzet közös örökségéért való alkotmányos felelősség konkrét tartalmát ezért az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciái és a jogbiztonság követelménye érvényesítése mellett a joggyakorlat, az alkotmánybíróági gyakorlat és a jövő jogfejlődése alakítja és bontakoztatja ki. Ebben a folyamatban sajátos és kiemelt, az Alaptörvényben meghatározott szerep jut az alapvető jogok biztosának, illetve a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>86</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>87</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>88</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

<sup>86</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>87</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>88</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>89</sup>.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény 3. § (3) bekezdés b) pontjának alkalmazásánál alkotmányos követelmény: a területrendezés körében egyfelől a *környezetvédelmi célok, másfelől a fejlesztési célok a döntéshozatalnál azonos súllyal kerüljenek mérlegelésre*, ennek megfelelően a hivatkozott rendelkezésnek az ágazati koncepciókkal összhangban történő szövegrésze *nem értelmezhető akként, hogy az ágazati koncepciók a fontossági sorrendben bármiféle elsőbbséget élveznek a környezetvédelmi érdekekkel szemben*.<sup>90</sup>

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>91</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

### III. A vizsgálat érdemében

Jelen vizsgálatban a beadvány alapján azt a kérdést vizsgáljuk, hogy a panasszal érintett ipari létesítménnyel kapcsolatos tervi szintű döntések és eljárások esetén a fejlesztési célok és a környezetvédelmi célok azonos súllyal kerültek-e mérlegelésre: megfelelően és maradéktalanul érvényesültek, illetve érvényesülhettek-e az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáit jelentő jogszabályi rendelkezések az egyes eljárások során, valamint a fejlesztési beruházással kapcsolatos döntések vertikális összefüggéseiben. A panasz alapján a környezeti hatások között kiemelten vizsgáljuk a termőföld védelmének kérdéseit, tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett ipari létesítmény zöldmezős, az átlagosnál jobb minőségű termőföldön való beruházásként jelent meg tervi szinten, illetve valósult meg. A tényállásban részlegesen feltárt, a régészeti örökség védelmével kapcsolatos kérdésekre – a panaszban foglalt kérelem hiányában – jelen vizsgálat nem terjed ki. Az örökségvédelemmel kapcsolatosan az alapvető jogok biztosa a tényállásban feltártak mérlegelése alapján dönt hivatalból indított önálló vizsgálat esetleges szükségességéről.

1. A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat<sup>92</sup> (a továbbiakban: NKP. III.) 5.2.2. Talajok védelme és fenntartható használata fejezete szerint „*A talaj Magyarország egyik legfontosabb, feltételesen megújuló természeti erőforrása, melynek védelme, termékenységének fenntartása nem csupán a földhasználó, hanem a társadalom hosszú távú érdeke is.*”

<sup>89</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>90</sup> 14/1998. (V. 8.) AB határozat

<sup>91</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>92</sup> Bár a vizsgált időszakban hozott döntések idején még nem volt hatályos, azonban a visszatekintése és a helyzetértékelésre vonatkozó megállapításai a vizsgálat szempontjából alapvetőek és informatív jelentőségűek.

Ugyanakkor a társadalomnak alacsony szintű a talajokra, a talaj funkcióira, szerepére, a talajpusztulás következményeire vonatkozó ismerete. A talajok állapota összességében kedvező, azonban a mezőgazdálkodással érintett termőtalajokat funkcióképességük ellátásában akadályozó és termékenységüket csökkentő degradációs folyamatok (pl. erózió, defláció, szervesanyag-készlet csökkenése) veszélyeztetik. A talajdegradációs folyamatok számos esetben a helytelen földhasználat, a talajvédelmi szempontokat figyelmen kívül hagyó gazdálkodás miatt alakulnak ki és a talajtermékenység csökkenése mellett a mezőgazdasági termelés költségeinek növekedését, az ökológiai, vízháztartási (növekvő aszályérzékenység) körfolyamatok felbomlását, a kockázatos anyagok felhalmozódását (élelmiszerbiztonság), valamint a vizek, ivóvízbázisok elszennyeződését eredményezik. A fenntartható talajhasználat megvalósításában fontos szerepe van az integrált tápanyag-gazdálkodásnak. Az infrastruktúra, az ipar és a települések terjeszkedése következtében jelentős a termőföldek mezőgazdasági művelésből való végleges kivonása és a tartós talajfedettség növekedése. **A talajok degradációját eredményezi továbbá a beruházások során a humusz letermelése, valamint a különböző eredetű szennyezések.** A talaj az élelmiszer-termelés alapját képezi, és egyéb környezetvédelmi szolgáltatások mellett szerepe van az éghajlatváltozás hatásainak enyhítésében és a hozzá való alkalmazkodásban, valamint a biodiverzitás megőrzésében is. (...).”

A Kvt. 14. § (1) bekezdése szerint a föld védelme kiterjed a föld felszínére és a felszín alatti rétegeire, a talajra, a kőzetekre és az ásványokra, ezek természetes és átmeneti formáira és folyamataira. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a föld védelme magában foglalja a talaj termőképessége, szerkezete, víz- és levegőháztartása, valamint élővilága védelmét is.

A Tft. 2. §-a szerint 7. humusz termőréteg: a talaj felső, biológiailag aktív, szerves anyagot tartalmazó rétege; 16. talaj: feltételesen megújuló természeti erőforrás, amely egyben a mezőgazdasági termelés, az erdőgazdálkodás alapvető termelő eszköze, a Föld szilárd felszínének élő közege, amelynek a legfontosabb tulajdonsága a termékenység; 19. termőföld: az a földrészlet, amely a település külterületén fekszik, és az ingatlan-nyilvántartásban szántó, szőlő, gyümölcsös, kert, rét, legelő (gyep), nádas vagy fásított terület művelési ágban van nyilvántartva, kivéve, ha a földrészlet az Evt.-ben meghatározott erdőnek minősül. Jóllehet, a Kvt. 16. §-a a termőtalaj humuszos termőrétegre vonatkozóan előírja, hogy a beruházás (építés, bányászat) folytatása során, annak megkezdése előtt - külön jogszabály rendelkezése szerint - gondoskodni kell a termőréteg megfelelő letermeléséről és termőtalajkénti felhasználásáról, ez a rendelkezés nem a föld- és talajvédelem „maximája”, vagyis nem helyezhető a föld és a talaj képződésének helye szerinti territoriális, a környezeti elemekkel és folyamatokkal egységes, in situ védelme elé, vagy mellé.

A humuszos termőréteg letermelése és ex situ termőtalajként való felhasználására vonatkozó előírás sokkal inkább a föld- és talajvédelem ultima ratio-ja, vagyis arra az esetre, ha az erre vonatkozó környezeti, társadalmi és gazdasági fenntarthatósági vizsgálatok eredményeként az állapítható meg, hogy ésszerű alternatívája nincsen egy beruházásnak, „pótmegoldásként” írja elő a Kvt. a humuszos termőréteg termőtalajként való hasznosításának ezt a módját. Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciáinak a jogszabályi rendszere azonban számos olyan lehetőséget biztosít, amely megfelelő és hatékony eszköz lehet ahhoz is, hogy a termőtalaj humuszos rétegének letermelésére és ex situ termőtalajként való felhasználására valóban csak az ésszerű alternatívák számbavételét követően, egyéb lehetőség hiányában, végső megoldásként kerülhessen sor.

2. A Kvt. az elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás alapelvét a 6-8. §-okban tartalmazza.

A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; b) megelőzze a környezetszennyezést; c) kizárja a környezetkárosítást. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A megelőzés elvének gyakorlati érvényesítésére a tervszerűség elvét a Kvt. 48/A. §-a tartalmazza. A 48/A. § (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében – e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint – a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (átfogó környezetvédelmi terv), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (tematikus környezetvédelmi terv) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (egyedi környezetvédelmi terv) kell készíteni.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tervezés során *a*) az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel, *b*) a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni. A (3) bekezdés szerint pedig a környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.

A környezetvédelmi tervezésnek több vertikális és horizontális szintje van, amelyek a környezetvédelmi célok meghatározásával, a környezetvédelmi konfliktusok és problémák feltárásával, és az ezekkel kapcsolatos operatív megoldási lehetőségek, tematikus és hatékony célok kitűzésének programszerű tervezésével a környezet védelmének meghatározott időre szóló „alapidokumentumai”.

A Kvt. 40. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi tervezés alapja a hatévente megújítandó, az Országgyűlés által jóváhagyott Nemzeti Környezetvédelmi Program (a továbbiakban: Program).

A Kvt. 41. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a Kormány irányítja az állami környezetvédelmi feladatok végrehajtását, meghatározza és összehangolja a minisztériumok és a Kormánynak közvetlenül alárendelt szervek környezetvédelmi tevékenységét, a (3) bekezdés szerint pedig a Kormány a Programra vonatkozó javaslatot hatévente jóváhagyásra az Országgyűlés elé terjeszti, két évente összefoglaló jelentést nyújt be a Program végrehajtásának helyzetéről valamint a környezet állapotának alakulásáról, továbbá irányítja és összehangolja a Programban meghatározott feladatok végrehajtását.

Az átfogó környezetvédelmi programok körét a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése állapítja meg, amely szerint „átfogó környezetvédelmi terv az e törvényben szabályozott országos [40. §] és területi (regionális [48/C. §], megyei [48/D. §] és települési [48/E. §]) környezetvédelmi program.”

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése az átfogó környezetvédelmi terv tematikáját állapítja meg, amely szerint „Az átfogó környezetvédelmi terv tartalmazza: *a*) a környezeti elemek állapotának bemutatásán és az azt befolyásoló főbb hatótényezők elemzésén alapuló helyzetértékelést; *b*) a fenntartható fejlődéssel összhangban álló, elérni kívánt környezetvédelmi célokat, valamint környezeti célállapotokat; *c*) a célok és célállapotok elérése érdekében teendő főbb intézkedéseket (különösen a folyamatban lévő, illetve az előirányzott fejlesztésekkel és a működtetéssel kapcsolatos feladatokat), valamint azok megvalósításának ütemezését; *d*) a kitűzött célok megvalósításának szabályozási, ellenőrzési, értékelési eszközeit; *e*) az intézkedések végrehajtásának, valamint a *d*) pont szerinti eszközök alkalmazásának várható költségigényét, a tervezett források megjelölésével.”

Vizsgálatunk szempontjából lényeges, hogy a Kvt. 48/B. § (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a területi környezetvédelmi programokban foglaltakat az adott területi szint fejlesztési koncepciójának és rendezési, valamint fejlesztéspolitikai terveinek kidolgozása, a döntéshozatal és a végrehajtás, továbbá az adott területre vonatkozó ágazati tervezés során érvényre kell juttatni.

2.1. A vizsgált időszakban az **országos területi szintű, átfogó környezetvédelmi terv** az NKP II. volt, majd a vizsgált időszak végén lépett hatályba a 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat (továbbiakban: NKP III.).

2.2. A **regionális területi szintű, átfogó környezetvédelmi terv**vel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket a Kvt. 48/C. §-a tartalmazza. E szakasz (1) bekezdése szerint „a regionális fejlesztési tanács a tervezési-statisztikai régióra vonatkozóan az érintett megyei önkormányzatokkal egyeztetve regionális környezetvédelmi programot készít.”

A (3) bekezdés szerint „a regionális környezetvédelmi program végrehajtásáról a regionális fejlesztési tanács gondoskodik.” A (4) bekezdés úgy rendelkezik, hogy „a regionális fejlesztési tanács a döntési hatáskörébe utalt támogatásokról szóló döntések meghozatalakor elősegíti a programban előirányzott fejlesztések támogatását.”

A regionális területi szintű átfogó környezetvédelmi tervvel kapcsolatos feladatokat mind a terv elfogadása, mint pedig végrehajtása tekintetében a Kvt. 48/C. §-a a regionális fejlesztési tanácsok feladatkörébe utalja.

A vizsgálattal érintett időszakban ugyanakkor lényeges a regionális fejlesztési tanácsokat érintő változás volt, hogy a területfejlesztéssel és a területrendezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény alapján 2012. január 1-jétől hatályosan a térségi fejlesztési tanácsok között a regionális fejlesztési tanácsok, a megyei területfejlesztési tanácsok és a kistérségi területfejlesztési tanácsok megszűntek.

A korábbi regionális fejlesztési tanácsok TfTrTv.-ben meghatározott feladatait 2012. január 1-ét követően részint a területrendezési feladatok tekintetében a megyei önkormányzatok<sup>93</sup>, részint a területi operatív programok megvalósításával összefüggő fejlesztési döntések előkészítésére és végrehajtásában való közreműködés, továbbá megyei önkormányzatok területfejlesztési feladatainak ellátásában való közreműködés tekintetében a TfTrTv. 17. §-a szerinti regionális fejlesztési ügynökségek látják el.

A régiókhoz tartozó megyei közgyűlések elnökei által működtetett TfTrTv. 14/A. § szerinti regionális területfejlesztési konzultációs fórum koordinatív, véleményező, javaslattévő feladatokat lát el más szervek döntéseivel összefüggésben.

A TfTrTv. 14/B. §-a szerinti megyei területfejlesztési konzultációs fórum ugyancsak koordinatív, véleményező feladatokat lát el.

A megyei önkormányzatok megyehatárokon túlterjedő, illetve egyes kiemelt területfejlesztési feladatainak ellátására térségi fejlesztési tanácsot hozhatnak létre, amelynek szerepét és működését a TfTrTv. 1-16. §-ai szabályozzák.

A TfTrTv. ezen rendelkezései között, sem másutt **nincsen** azonban **arra vonatkozó rendelkezés**, hogy a Kvt. 48/C. §-a szerinti **a regionális fejlesztési tanács regionális környezetvédelmi programmal kapcsolatos feladatai tekintetében a regionális fejlesztési tanácsnak melyik új szerv a jogutódja**. Megállapítható, hogy a környezetvédelmi tervezés második legmagasabb vertikális szintjén lévő regionális környezetvédelmi programok készítésével és végrehajtásával kapcsolatos feladatok 2012. január 1-től vizsgálatunk lezárásáig ellátatlanok maradtak.<sup>94</sup>

*Megállapítottuk, hogy a Kvt. 48/C. § regionális környezetvédelmi programok elkészítésével és végrehajtásával kapcsolatosan a jogi szabályozás hiányossága aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben.*

2.3. A Möt. 27. § (1) bekezdése szerint a megyei önkormányzat területi önkormányzat, amely törvényben meghatározottak szerint területfejlesztési, vidékfejlesztési, területrendezési, valamint koordinációs feladatokat lát el. A megyei önkormányzat képviselő-testülete a közgyűlés. A megyei önkormányzatok környezetvédelemmel összefüggő feladatait a Kvt. 46. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint – egyebek között – a megyei önkormányzat az épített és természeti környezet védelmével kapcsolatos feladatainak ellátása érdekében a települési önkormányzatokkal és az illetékes megyei területfejlesztési tanáccsal egyeztetve megyei környezetvédelmi programot készít a 48/D. §-ban foglaltak szerint, amelyet a megyei közgyűlés hagy jóvá.

A **megyei területi szintű, átfogó környezetvédelmi ter**vel kapcsolatos alapvető rendelkezéseket a Kvt. 48/D. §-a tartalmazza.

A Kvt. 48/D. § szerint (1) A megyei környezetvédelmi program tartalmazza a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltaknak megfelelően azokat a célokat és intézkedéseket, amelyek elérése, illetve megvalósítása megyei szinten hatékony és indokolt.

(2) A megyei közgyűlés gondoskodik a megyei környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, figyelemmel kíséri az azokban foglalt feladatok megoldását.

(3) A megyei önkormányzat éves költségvetéséről szóló zárszámadásával egyidejűleg be kell számolni a megyei környezetvédelmi program végrehajtásának előző évi alakulásáról.

(4) A megyei területfejlesztési tanács a döntési hatáskörébe utalt támogatásokról szóló döntések meghozatalakor elősegíti a környezetvédelmi programban előirányzott fejlesztések támogatását.

A Kvt. 48/B. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A területi környezetvédelmi programot szükség szerint, de legalább a Program megújítását, illetve felülvizsgálatát követően - a 48/A. § (2) bekezdésének figyelembevételével - felül kell vizsgálni.”

<sup>93</sup> Ld. TfTrTv. 11. §

<sup>94</sup> Érdekeség, hogy ennek ellenére a Kormány és a vidékfejlesztési miniszter munkáját támogató kormányzati testületekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2013. évi LXXXII. törvény 1. §-a 2013. június 29-től hatályosan változatlanul a regionális fejlesztési tanács feladataként állapította meg a regionális környezetvédelmi program végrehajtásáról való gondoskodást, azonban a korábbi két évenkénti beszámolási kötelezettségre vonatkozó rendelkezést hatályon kívül helyezte.



A tényállásban feltárt adatok szerint a Heves Megyei Önkormányzat Közgyűlése a Heves megye környezetvédelmi programja teljesítéséről, javaslat a további feladatokra előterjesztésnek a 84/2005. (VIII. 26.) közgyűlési határozattal való elfogadását<sup>95</sup> követően nem teljesítette a Kvt. 48/D. § (2) és (3) bekezdésében foglalt kötelezettségeit: ezt követően mind a környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásával kapcsolatos, mind a program végrehajtásáról szóló éves beszámolóval való kötelezettségeit elmulasztotta. Heves Megye Önkormányzatának Közgyűlése továbbá az NKP II. 2009. évi elfogadásával, valamint az NKP III. 2015. évi elfogadásával egyidejűleg, vagy azt követően elmulasztotta Heves Megye Környezetvédelmi Programjának felülvizsgálatával kapcsolatos, a Kvt. 48/B. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségét.

Álláspontunk szerint megyei szinten a panasszal érintett fejlesztéssel kapcsolatos környezetvédelmi célok között a barnamezős területek hasznosításának, illetve az átlagosnál gyengébb minőségű termőföldek fejlesztési célú hasznosításának elvi lehetőségéhez kapcsolódó kérdések a környezetvédelmi program felülvizsgálata révén lehetnek volna megfelelően tisztázhatóak, és a környezetvédelmi program megfelelő felülvizsgálatával az ágazati-fejlesztési célokkal összefüggésben a környezetvédelmi célok azonos súllyal kerülhetnek volna mérlegelésre a döntéshozatalhoz kapcsolódóan.<sup>96</sup> *Megállapítottuk, hogy Heves Megye Önkormányzatának Közgyűlése a megyei környezetvédelmi programmal kapcsolatos feladatai elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

3. A települési területi szintű **átfogó környezetvédelmi terv** a Kvt. 48/B. § (1) bekezdése szerint **a települési környezetvédelmi program**.

A Möt. 13. § (1) bekezdés 11. pontja a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok között állapítja meg a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás feladatát, ugyanezen szakasz (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy törvény a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó más helyi önkormányzati feladatot is megállapíthat.

A Kvt. 46. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében *a) biztosítja a környezet védelmét szolgáló jogszabályok végrehajtását, ellátja a hatáskörébe utalt hatósági feladatokat; b) önálló települési környezetvédelmi programot dolgoz ki a 48/E. §-ban foglaltak szerint, amelyet képviselő-testülete (közgyűlése) hagy jóvá; (...) e) elemzi, értékeli a környezet állapotát illetékeségi területén, és arról szükség szerint, de legalább évente egyszer tájékoztatja a lakosságot; f) a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.*

A települési környezetvédelmi program kötelező és lehetségszerű tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Kvt. 48/E. §-a állapítja meg. A Kvt. 48/E. § (1) bekezdése szerint a települési környezetvédelmi programnak a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – a 48/B. § (2) bekezdésben foglaltakon túl – tartalmaznia kell

- a) a légszennyezettség-csökkentési intézkedési programmal, valamint a légszennyezéssel,
- b) a zaj és rezgés elleni védelemmel, a külön jogszabály alapján stratégiai zajtérkép készítésére kötelezett települési önkormányzatok esetén a stratégiai zajtérképek alapján készítendő intézkedési tervekkel,
- c) a zöldfelület-gazdálkodással,
- d) a települési környezet és a közterületek tisztaságával,
- e) az ivóvízellátással,
- f) a települési csapadékvíz-gazdálkodással,
- g) a kommunális szennyvízkezeléssel,
- h) a települési hulladék-gazdálkodással,
- i) az energiagazdálkodással,

<sup>95</sup>Ld. <http://hevesmegye.hu/files/kozlony/2005/kozlony200508.htm> és <http://hevesmegye.hu/hu/heves-megyei-kozyules/kozyulesi-jegykoenyvek>

<sup>96</sup> Heves Megye Integrált Területi Programjához készült környezeti értékelésnek számos, a megyei környezetvédelmi program tematikájába illő, környezetvédelmi szempontból értékelhető vonatkozása van (Ld. [http://hevesmegye.hu/files/teruletfejlesztes/ITP\\_20\\_0826.pdf](http://hevesmegye.hu/files/teruletfejlesztes/ITP_20_0826.pdf)) azonban önmagában az e pontban vizsgált visszásságot nem orvosolja. (Ld. pl: „A Program jellegénél fogva direkt módon nem tartalmaz talajdegradációs folyamatok csökkentésére irányuló közvetlen intézkedéseket.” a dokumentum 124. oldalon)

- j) a közlekedés- és szállításszervezéssel,
- k) a feltételezhető rendkívüli környezetveszélyeztetés elhárításával és a környezetkárosodás csökkentésével kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

A kötelező tartalmi elemeken túl a (2) bekezdés szerint a települési környezetvédelmi program – a település adottságaival, sajátosságaival és gazdasági lehetőségeivel összhangban – tartalmazhatja a) a települési környezet minőségének, környezetbiztonságának, környezet-egészségügyi állapotának javítása, valamint a természeti értékek védelme és fenntartható használata érdekében különösen:

- aa) a területhasználattal,
  - ab) a földtani képződmények védelmével,
  - ac) a talaj, illetve termőföld védelmével,
  - ad) a felszíni és felszín alatti vizek, vízbázisok védelmével,
  - ae) a rekultivációval és rehabilitációval,
  - af) a természet- és tájvédelemmel,
  - ag) az épített környezet védelmével,
  - ah) az ár- és belvízgazdálkodással,
  - ai) az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentésével, az éghajlatváltozás várható helyi hatásaihoz való alkalmazkodással,
- b) a környezeti neveléssel, tájékoztatással és a társadalmi részvétellel kapcsolatos feladatokat és előírásokat.

A települési környezetvédelmi program végrehajtásával kapcsolatos kötelezettségeket a Kvt. 48/E. § (3) bekezdése állapítja meg, amely szerint a települési önkormányzat gondoskodik a települési környezetvédelmi programban foglalt feladatok végrehajtásáról, a végrehajtás feltételeinek biztosításáról, és figyelemmel kíséri a feladatok ellátását.

A Kvt. 48/E. § (5) bekezdése szerint települési önkormányzatok - az önálló települési környezetvédelmi program mellett vagy helyett - közös települési környezetvédelmi programot is készíthetnek. Ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatosan megállapítható, hogy a Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének 98/2012. (X. 18.) határozatával jóváhagyott, 24/2015. (IV. 14.) és 43/2015. (V.29) határozatával módosított, Gyöngyös Körzete Kistérség Többcélú Társulása Társulási Megállapodása lehetőségként tartalmazza, hogy a társult önkormányzatok közül legalább két helyi önkormányzat közös feladatellátása tekinthető társulási feladatnak, amelyről az önkormányzatok képviselő-testületei határozatot hoznak.<sup>97</sup> A települési környezetvédelmi program készítése tekintetében helyettes, vagy kiegészítő közös feladatellátásról Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a vizsgált időszakban nem hozott határozatot, illetve a vizsgált időszakban önállóan sem alkotta meg a települési környezetvédelmi programját.<sup>98</sup>

Ezért – amint az a vizsgálatlalt érintett eljárások közül a HÉSZ elfogadását megelőző, 2012. február 27-én induló településrendezési véleményezési-egyeztetési eljárása, illetve a kapcsolódó környezeti vizsgálat során is megmutatkozott – a fejlesztési célokra kijelölni tervezett, átlagosnál jobb minőségű termőföldekkel kapcsolatosan a polgármester kezdeményezéseiben megmutatkozóan felmerülő bizonytalanság sem volt megfelelően tisztázható az alternatív potenciális fejlesztési területek adottságainak összehasonlításával, és ezen alapuló mérlegeléssel az SKV eljárás során.

Álláspontunk szerint a Kvt. rendelkezései alapján az átfogó környezetvédelmi tervek között egy megfelelő részletességű, a település adottságait és problémáit megfelelően feltérképező települési környezetvédelmi program – tekintettel a Kvt. 48/B. § (3) bekezdésére – a település fejlesztési, településrendezési koncepciójának és tervének megfelelő kiindulási alapja lehet. Ugyanakkor **a települési környezetvédelmi program hiányában** – az egyéb lehetséges környezetvédelemmel összefüggő intézményvédelmi garanciák (SKV) lehetőségszerű megléte ellenére is – a fejlesztési, településrendezési döntések **ágazati-fejlesztési célok illetve környezetvédelmi célok azonos súlyú mérlegelése nem lehetséges**, a mérlegelés környezetvédelmi célokat megfelelő részletességgel feltáró egyensúlyi alapja hiányában.

<sup>97</sup> <http://gyongyosikisterseg.hu/wp-content/uploads/2014/01/tarsulasi-megallapodas-uj.pdf>

<sup>98</sup> Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének 23/2015. (IV. 14.) Határozattal elfogadott 2014-2019-ig szóló Gazdasági programja 11. oldalán az Épített és természeti környezettel kapcsolatosan némely esetleges célkitűzéseket tartalmaz, ez azonban részben sem fedi a Kvt. 48/B. § (2) bekezdésben és 48/E. § (1) bekezdésben foglalt tartalmi elemeket. Id. <http://www.gyongyoshalasz.hu/sites/default/files/GazdasagiProg.pdf>

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a települési környezetvédelmi program megalkotásával kapcsolatos kötelezettségeinek elmulasztásával a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

4. A tényállásban feltártuk, hogy a vizsgált folyamatban a döntések szintjén az Apollo Tyres gumigyár terve és Gyöngyöshalász külterületén való megvalósításának célkitűzése először Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének a tervezési szántóföld területen kialakítandó ipari telephelyről szóló Alaphatározatban jelent meg 2011. december 15-én. Az Alaphatározat szerint került sor 2012 júliusában a településrendezési eszközök módosítására, illetve az új HÉSZ elfogadására, majd – részben a településrendezési eszközök a tervezési területtel kapcsolatos elégtelensége és jogszabályi hiányosságai miatt is – az Alaphatározatot további határozatok: az ÖH2 és az ÖH3, és ezek nyomán önkormányzati szinten több döntés: a MódR1., a 2TSZTmód. és a MódR2. követték. Kormányzati szinten, ahogyan azt bemutattuk, a tervezési területnek az ipari telephely céljára, beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1Korm.Hat., a 2Korm.Hat. megelőzte a MódR2.-t.

4.1. Az Alaphatározat alapján, 2012. február 27-én megindult településrendezési véleményezési eljárás idején hatályos Tft. 9. § (1) bekezdése szerint ingatlanügyi hatósági engedéllyel lehet termőföldet más célra hasznosítani. Az engedély hiánya esetén a más hatóságok által kiadott engedélyek nem mentesítik az igénybevevőt az e törvényben foglalt jogkövetkezmények alól. Az ingatlanügyi hatóság engedélye nem mentesít a szükséges más hatósági engedélyek megszerzésének kötelezettsége alól. (3) A más célú hasznosítás megkezdésének napját az igénybevevő köteles előzetesen az ingatlanügyi hatóságnak bejelenteni. Ennek elmulasztása esetén az ingatlanügyi hatóság az igénybevevőt földvédelmi bírsággal sújtja. Ahogyan ezt korábban is hivatkoztuk, a Tft. 11. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint az átlagosnál jobb minőségű termőföldet más célra hasznosítani csak időlegesen, illetve helyhez kötött igénybevétel céljából lehet. (...) A (3) bekezdés szerint a (2) bekezdés alkalmazása szempontjából helyhez kötött igénybevételnek kell tekinteni különösen a meglévő létesítmény bővítését, közlekedési és közmű kapcsolatainak kiépítését, a bányauzemet és az egyéb természeti kincsek kitermeléséhez szükséges létesítményt, valamint azt a területet, amelyet a Kormány a Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánított.

A Tft. szerint a termőföld más célra való végleges hasznosítása általánosan az ingatlanügyi hatóság engedélyéhez, valamint a más célú hasznosítás megkezdését megelőző bejelentéshez kötött.

Az átlagosnál jobb minőségű termőföld végleges más célú hasznosítása tekintetében az általános tilalom alóli kivétel lehetőségei között, a helyhez kötött igénybevétel speciális eseteként szabályozza a Tft. 11. § (3) bekezdése azt, amikor a Kormány Magyar Közlönyben közzétett határozatával beruházási célterületté nyilvánítja egy átlagosnál jobb minőségű termőföld területét.

A Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat ugyanakkor a Tft. 12. § (3) bekezdés b) pontja szerint a más célú hasznosítás iránti kérelemnek az egyik csatolandó melléklete, vagyis a kormányhatározattal beruházási célterületté nyilvánított, átlagosnál jobb minőségű termőföld-terület esetén is csak az ingatlanügyi hatóság Tft. 9 § (1) bekezdése<sup>99</sup> szerinti engedélyének jogerőre emelkedését követően válik lehetségessé a beruházási célterületté nyilvánított, átlagosnál jobb minőségű termőföld más célú hasznosítása is. Az OTÉK 6. § (1) bekezdése a városok és községek (a továbbiakban együtt: település) igazgatási területét építési szempontból a) **beépítésre szánt (beépített, további beépítésre kijelölt) területbe**, amelyen belüli *építési övezetekben* az építési telkek megengedett beépítettsége legalább 10% illetőleg b) **beépítésre nem szánt területbe sorolja**, amelyen belüli *övezetekben* a telkek megengedett beépítettsége legfeljebb 10%. Ugyanezen szakasz (3) bekezdés a) pontja tartalmazza a beépítésre szánt területek, míg a b) pont a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységeire vonatkozó megkülönböztetési kategóriákat, a beépítésre szánt területek területfelhasználási egységeire, az építési övezetekre vonatkozó szabályozást az OTÉK 10-25. §-ai tartalmazzák, míg a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységeivel, övezeteivel összefüggő szabályozást az OTÉK 26-30/B. §-ai tartalmazzák.

<sup>99</sup> A hatályos állapot szerint a Tft. 10. § (1) bekezdése

Az OTÉK 7. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 6. § (3) bekezdése szerinti területfelhasználási egységek területeit közterületekre és egyéb (közterületnek nem minősülő) területekre kell tagolni. A beépítésre szánt területeket *építési övezetekbe*<sup>100</sup>, a beépítésre nem szánt területeket *övezetekbe*<sup>101</sup> kell sorolni.

4.2. A vizsgálattal érintett esetben az Alaphatározat szerinti **tervezési terület besorolása** a 1TSZTmód. és a HÉSZ 2012. július 11-i Képviselő-testületi ülésen való elfogadását megelőzően **beépítésre nem szánt**, az OTÉK 29. § (2) bekezdés b) pontja szerinti **mezőgazdasági általános (Má) övezeti besorolású terület** volt.

Az Alaphatározat alapján, 2012. február 27-én indult településrendezési véleményezési eljárás eredményeként elfogadott 1. TSZTmód. és a HÉSZ a tervezési területet **beépítésre szánt** területként jelölte ki, és a korábbi mezőgazdasági általános övezeti besorolást az OTÉK 18. § (2) bekezdés 2. pont és 19. § szerinti **gazdasági kereskedelmi, szolgáltató terület (Gksz)** építési övezeti besorolásúra változtatta.

A vizsgálattal érintett településrendezési véleményezési eljárás megindulásakor hatályos Étv. 7. § (1) bekezdése szerint a településrendezés célja a települések terület-felhasználásának és infrastruktúra-hálózatának kialakítása, az építés helyi rendjének szabályozása, a környezet természeti, táji és épített értékeinek fejlesztése és védelme, továbbá az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának megteremtése, az érdekütközések feloldásának biztosítása, valamint az erőforrások kíméletes hasznosításának elősegítése.

Az Étv. 7. § (3) bekezdése szerint a településrendezés eszközei: a) a településfejlesztési koncepció, amelyet a települési önkormányzat képviselő-testülete határozattal állapít meg (2. § 27. pont); b) a településszerkezeti terv, amelyet az önkormányzati településfejlesztési döntés figyelembevételével a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és határozattal állapít meg (2. § 28. pont); c) a helyi építési szabályzat és a szabályozási terv, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki, és rendelettel állapít meg (2. § 11. és 20. pont).

Az Étv. 10. § (1) bekezdése szerint a településszerkezeti terv meghatározza a település alakításának, védelmének lehetőségeit és fejlesztési irányait, ennek megfelelően az egyes területrészek felhasználási módját, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeinek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését, az országos és térségi érdek, a szomszédos vagy a más módon érdekelt többi település alapvető jogainak és rendezési terveinek figyelembevételével a környezet állapotának javítása vagy legalább szinten tartása mellett.

Az Étv. 12. § (1) bekezdése alapján a szabályozási terv a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes - legalább telektömb nagyságú - területrészeire készülhet. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szabályozási tervnek a jóváhagyott településszerkezeti tervvel összhangban kell lennie, eltérés szükségessége esetén a településszerkezeti tervet előzetesen módosítani kell. Az (5) bekezdés b) pontja szerint a szabályozási tervnek tartalmaznia kell (egyebek mellett) a beépítésre szánt és a beépítésre nem szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek, övezetek) lehatárolását.

Az Étv. 13. § (1) bekezdése szerint az építés helyi rendjének biztosítása érdekében a települési önkormányzatnak az országos szabályoknak megfelelően, illetve az azokban megengedett eltérésekkel a település közigazgatási területének felhasználásával és beépítésével, továbbá a környezet természeti, táji és épített értékeinek védelmével kapcsolatos, a telkekhez fűződő sajátos helyi követelményeket, jogokat és kötelezettségeket helyi építési szabályzatban kell megállapítania. A (2) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a helyi építési szabályzatnak tartalmaznia kell legalább: b) a beépítésre szánt területek, illetőleg az azokon belüli egyes területrészek (építési övezetek) lehatárolását, azok felhasználásának, beépítésének feltételeit és szabályait.

A szabályozási terv és a helyi építési szabályzat együttalkalmazásának követelményét az Étv. 12. § (6) bekezdése állapította meg.

<sup>100</sup> OTÉK 1. számú melléklet 29. Építési övezet: a beépítésre szánt vagy beépített területek területfelhasználási egységein belüli egyes területrészek a felhasználás és az építés feltételeit és módját meghatározó besorolás.

<sup>101</sup> OTÉK 1. számú melléklet 96. Övezet: a beépítésre nem szánt területek területfelhasználási egységein belüli egyes területrészek a felhasználás és az építés feltételeit és módját meghatározó besorolás.

A Tft. átlagosnál jobb minőségű termőföld-védelmi rendelkezései szempontjából lényeges, hogy az Étv. 7. § (3) bekezdés c) pontja szerint a HÉSZ-t és az SZT-t *önkormányzati rendelettel* állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete.

Az önkormányzati rendelet az Alaptörvény T) cikkének (2) bekezdése szerint jogszabály, az Alaptörvény 32. cikk (3) bekezdése pedig kimondja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A Jat. a jogalkotás alapvető követelményei között állapítja meg a 2. § (4) bekezdésében, hogy a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek és b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe.

A településrendezési eszközök közül a szabályozási terv és a helyi építési szabályzat esetében – az eljárás ideje szerint hatályos Étv. II. fejezetében szabályozott, a településrendezésre vonatkozó rendelkezéseknek való megfeleltetés mellett – azt is vizsgálnunk kell, hogy megalkotásuk megfelelt-e az Alaptörvényben és a Jat.-ban a jogszabályokkal kapcsolatban megállapított követelményeknek.

A tényállásban a 2012. február 27-én indult településrendezési véleményezési eljárással, valamint az ahhoz kapcsolódó környezeti vizsgálattal összefüggésben feltártuk egyfelől, hogy a polgármester 2012. április 16-án küldött megkeresésére a körzeti földhivatal arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a megkereséséhez mellékelt térkép vázlaton kijelölt területhez képest a környező ingatlanokban szántó 4. és 5. minőségi osztályú termőföld is van.

Ugyancsak feltártuk, hogy a Földhivatal a településrendezési egyeztetési-veleményezési eljárás során 2012. május 25-én a polgármester részére megküldött véleményében<sup>102</sup> megállapította az ingatlan-nyilvántartásból, hogy „Gyöngyöshalász külterületének szántó művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 31,04 AK/ha, gyep (legelő) művelési ágban nyilvántartott termőföldjei átlagosan 17,58 AK/ha kataszteri tiszta jövedelműek.” Ennek alapján kifejtette, hogy „A más célra felhasználni tervezett termőföldek nagy része az átlagosnál jobb minőségű. Ezen termőföldek igénybevételekor nagyon fontos figyelembe venni a jogszabályi előírásokat, az átlagosnál jobb minőségű termőföldek **más célú felhasználásának tervezését nem javasolom.**”

Ezzel szemben a Talajvédelmi hatóság a településrendezési véleményezési eljárásban adott talajvédelmi véleményében<sup>103</sup> talajvédelmi szempontból környezeti vizsgálat lefolytatását nem tartotta szükségesnek.

A polgármester ezt követően 2012. június 28-án azzal a kérelemmel fordult a Körzeti földhivatalhoz, hogy vizsgálják felül azt, hogy településrendezési eszközök módosításának tervével érintett tervezési terület szerinti termőföldek minőségi osztálya milyen módon változtatható meg.<sup>104</sup>

A Körzeti földhivatal a kérelem alapján arról tájékoztatta a polgármestert, hogy a Gyöngyösi Körzeti Földhivatal 2012. július 10-én az érintett földrészek helyszíni szemlét tartott, ellenőrizte a beadvány tárgyát képező földrészek művelési ágát és jellemző tulajdonságait. Megállapítható, hogy az érintett ingatlanok minőségi osztályát a tulajdoni lapok és az ingatlan-nyilvántartási térkép helyesen tartalmazza, annak megváltoztatására okot adó körülmény nem merült fel.<sup>105</sup> A településrendezési véleményezési eljárásban az OTÉK 3. számú melléklet 9. pontja szerinti földvédelem szempontjából érdekelt szervként kijelölt Földhivatal, valamint a 12. pont szerint talajvédelmi szempontból érdekelt Talajvédelmi hatóság az átlagosnál jobb minőségű termőföldre vonatkozó településrendezés tervével kapcsolatosan *eltérő véleményt* adtak. Az Étv. 9. § (4) bekezdése előírja, hogy az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt. Az Étv. 9. § (4) bekezdés szerinti egyeztető tárgyalás meghívóját, illetve jegyzőkönyvét a 2012-es HÉSZ elfogadását megelőző településrendezési véleményezési eljárás Önkormányzat által megküldött iratanyaga nem tartalmazza.

<sup>102</sup> 10.130/2012. sz. levél (286-67. számon az önkormányzat iratanyagában)

<sup>103</sup> X-F-1/369-1/2012. (286-11/2012. számon az önkormányzat iratanyagában.)

<sup>104</sup> 286-75/2012.

<sup>105</sup> 10.109/2012. (286-79/2012. számon az önkormányzat iratanyagában)

Ennek alapján megállapítható, hogy a Földhivatal és a Talajvédelmi hatóság eltérő véleményének tisztázására irányuló **egyeztető tárgyalás összehívására nem került sor**. Az eltérő véleményekkel érintett kérdés azonban összefüggésben áll azzal is, hogy a tervezési területtel érintett, az átlagosnál jobb minőségű termőföld más célú hasznosításának a Tft. 11. § (2) bekezdésében foglalt törvényi feltételei a településrendezési véleményezési eljárás, valamint a településrendezési eszközök elfogadásának idején hiányoztak és anélkül került sor a tervezési terület a beépítésre szánt területté való kijelölésére, hogy a tervezési terület vonatkozásában a Kormány Magyar Közlönyben közzétett, beruházási célterületté nyilvánító határozata a döntést megelőzően rendelkezésre állt volna. A tervezési, beépítésre nem szánt, általános mezőgazdasági terület övezeti besorolású terület beépítésre szánt területként való kijelölése és gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület övezeti besorolása a HÉSZ-ről és az SZT-ről szóló önkormányzati rendelet megalkotásakor ezért ellentétes volt a Tft. 11. § (1)-(3) bekezdéseiben foglalt rendelkezésekkel, és nem felelt meg az önkormányzati rendeletre az Alaptörvény 32. cikk (2) bekezdésében megállapított, valamint a jogalkotásra vonatkozóan a Jat. 2. § (4) bekezdésében foglalt általános követelményeknek.

Álláspontunk szerint – ekkor még erre vonatkozó kifejezett jogszabályi rendelkezés<sup>106</sup> hiányában is – a tervezési terület beépítésre szánt új területként csak azt követően lett volna kijelölhető, illetve a tervezési területre a településrendezési véleményezési eljárás, mint jogalkotási folyamat csak abban az esetben lett volna megindítható és az erre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően lefolytatható, ha a beépítésre szánt kijelölést és a településrendezési véleményezési eljárás megindulását *megelőzően* a tervezési területet a Tft. 11. § (3) bekezdésében foglalt törvényi feltételt előzetesen teljesítve a Kormány a Magyar Közlönyben kihirdetett határozatával beruházási célterületté nyilvánítja.

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével, a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősségével és kötelezettségével, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszasságot okozott azáltal, hogy a panasszal érintett, átlagosnál jobb minőségű termőföld területét a jogszabályokkal ellentétesen jelölte ki és állapított meg önkormányzati rendeletben e terület vonatkozásában építészjogi rendelkezéseket.*

5. Rá kell mutatnunk arra is, hogy a tervszerűség elvét – összefüggésben a jelentős környezeti hatásokkal bíró tervek és programokra a jogszabályok által megállapított intézményvédelmi garanciákkal – valamennyi olyan terv és program tekintetében érvényesíteni kell, amelyek várhatóan jelentős környezeti hatással járó tevékenységek folytatásához szabnak keretet. A korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-128/2010. számú jelentésében megállapította, hogy a tervszerűség elvét az integráció elvével egyidejűleg, kölcsönös összefüggésük szerint kell alkalmazni és érvényesíteni. A tervszerűség elvét nem csupán az elnevezésük és céljuk szerinti „környezetvédelmi” tervek esetén, a Kvt. 48/A. § szerinti összefüggéseiben, hanem a szakterületi, tematikus tervek esetében is alkalmazni kell, amennyiben ezek várhatóan jelentős, pozitív, vagy negatív környezeti hatással járnak vagy járhatnak, vagy magasabb szintű környezetvédelmi programban, vagy tervben foglalt célkitűzésekhez képest olyan jelentőségű módosítást jelentenek, amely a környezeti hatások jelentőségének vizsgálatát teszi szükségessé.<sup>107</sup>

<sup>106</sup> 2013. január 1-től hatályosan az Étv. 7. §-a úgy rendelkezik, hogy (1) A településfejlesztés és a településrendezés célja a lakosság életminőségének és a település versenyképességének javítása érdekében a fenntartható fejlődést szolgáló településszerkezet és a jó minőségű környezet kialakítása, a közérdek érvényesítése az országos, a térségi, a települési és a jogos magánérdekek összhangjának biztosításával, a természeti, táji és építészeti értékek gyarapítása és védelme, valamint az erőforrások kíméletes és környezetbarát hasznosításának elősegítése.

(2) A településfejlesztés és a településrendezés során biztosítani kell a területek közérdeknek megfelelő felhasználását a jogos magánérdekekre tekintettel. Ennek során figyelembe kell venni

i) a környezet-, a természet- és a tájvédelem szempontjait,

j) a tájhasználat, a tájszerkezet és a tájkép formálásának összehangolt érdekeit, különös tekintettel a víz, a levegő, a talaj, a klíma és az élővilág védelmére,

k) a területtel és a termőfölddel való takarékos gazdálkodást,

(3) A (2) bekezdésben foglaltak érvényesülése - különösen a természet- és a környezetvédelem, az erdők és a felszíni és felszín alatti vizek védelme, az ár- és belvízvédelem, valamint a termőfölddel és a területekkel való takarékos bánás - érdekében az alábbi követelményeknek kell érvényt szerezni:

d) a termőföld igénybevételével járó, újonnan beépítésre szánt területek kijelölésénél elsősorban a termőföld védelméről szóló törvényben meghatározott átlagosnál gyengébb minőségű termőföld-területek jelölhetők ki.

<sup>107</sup> vö. JNO-128/2010.

Így a tervszerűség elvével összefüggésben a „környezetvédelmi terv” értelmezési spektruma – az integráció elve szerint – túlmutat a nominalista-terminológiai megközelítésen: nem csupán az elnevezésük szerinti „környezetvédelmi terveknek” vagy „környezetvédelmi programoknak” nevezett programok, tervek tartoznak e fogalomhoz, hanem a lehető legszélesebb értelmezés szerint minden terv és program, illetve ezek módosításai, amelyek magasabb tervben megállapított környezetvédelmi célkitűzést érintő hatása van, illetve lehet, s amelyekkel összefüggésben felmerül a jelentős környezeti hatások vizsgálatának szükségessége.<sup>108</sup> Fentebb értékeltük az *átfogó környezetvédelmi tervek*re vonatkozó törvényi rendelkezések érvényesülésének kérdéseit, az alábbiakban a *tematikus tervek*re és az *egyedi tervek*re vonatkozó rendelkezések alapján a vizsgálattal érintett különböző szintű döntések szerepét-helyzetét, és az ezek alapján kapcsolódó környezetvédelmi garanciális rendelkezések érvényesülési lehetőségeit vizsgáljuk meg.

5.1. A tényállásban a Minisztérium tájékoztatása, valamint a rendelkezésünkre bocsátott iratok alapján feltártuk, hogy ugyan a vizsgált folyamatban a döntések szintjén az Apollo Tyres gumiabroncsgyár Gyöngyöshalász külterületén való megvalósításának szándéka és terve először, 2011. december 15-én az Alaphatározatban jelent meg, ugyanakkor lényeges arra is rámutatnunk, hogy az 1Korm.Hat. helyébe lépő, a területet beruházási célterületté nyilvánító 2Korm.Hat. volt az a döntés, amely a Új TelepKr. rendelkezéseinek is megfelelően az ipari telephely kialakításának lehetőségét megalapozta, s amely alapján a településrendezési eszközök megfelelő módosítására, a tervezési terület gazdasági, kereskedelmi, szolgáltató terület (Gksz) övezeti besorolásának egyéb ipari terület övezeti besorolására (Gipe) 2015 januárjában végül sor került. Ahogyan a tényállásban összefoglaltuk, megkeresésünk alapján a Minisztérium arról tájékoztatta<sup>109</sup> vizsgálatunkat, hogy a beruházási célterületté nyilvánítási eljárás az önkormányzat kérelme alapján indult meg, amely alapján a Minisztérium feladatai közé az átminősítés jogi alapjainak megteremtése tartozik a Tft. 11. § (3) bekezdés c) pontja szerint. Ennek értelmében a Minisztérium a hozzá beérkezett kérelmek alapján előterjesztést készít a Kormány számára, ezt megelőzően pedig közigazgatási egyeztetés keretében a többi tárca is megvizsgálja az abban foglaltakat. A Kormány vagy a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet által elfogadott tervezet ezután kihirdetésre kerül. A Minisztérium tájékoztatása szerint a 2014 áprilisában kiadott, a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló 1283/2014. (IV. 30.) Korm. határozat utóbb visszavonásra került 2014 júliusában, és helyére a 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat került. Erre azért volt szükség, mert a beruházási célterület egy helyrajzi számmal bővült, illetve az Önkormányzat kérelmezte, hogy a határozat ipari telephely kialakításáról is rendelkezzen a további fejlesztési terveknek megfelelően.

A megkeresésünkben foglalt azon kérdésre, hogy stratégiai környezeti vizsgálatot folytatott-e a Minisztérium az átlagosnál jobb minőségű termőföld beruházási célterületté nyilvánító Korm. határozat előkészítése során, a tárca arról tájékoztattott, hogy stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a feladatai közé.

---

<sup>108</sup> A tervszerűség és az integráció környezetjogi elve, valamint a nem elnevezésük szerinti környezetvédelmi tervek környezetvédelemmel való összefüggései szépen mutatkoznak meg a területfejlesztéssel és területrendezéssel, valamint a településrendezési eszközökkel kapcsolatos szabályozásban. A Kvt. a területfejlesztést és az épített környezet alakítását és védelmét azon sajátos szabályozási tárgykörök között határozza meg, amelyekről – a Kvt.-val összhangban – külön törvények rendelkeznek. A TftTv. 2. § a) pontja szerint a területfejlesztés és területrendezés célja az ország valamennyi térségében a területi kohézió erősítése, a társadalmi és gazdasági növekedés elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása; A TftTrzv. 3. § (1) bekezdése a területfejlesztés és területrendezés feladatoként állapítja meg a) a térségi és helyi közösségek területfejlesztési és területrendezési kezdeményezéseinek elősegítése, összehangolása az országos célkitűzésekkel; valamint b) fejlesztési koncepciók, programok és tervek kidolgozása, meghatározása és megvalósítása, a társadalom, a gazdaság és a környezet dinamikus egyensúlyának fenntartása, illetve javítása érdekében. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése külön kiemeli azt, hogy a területrendezés feladata különösen: a) a környezeti adottságok feltárása és értékelése; b) a környezet terhelését, terhelhetőségét és a fejlesztési célokat figyelembe vevő területfelhasználásnak, az infrastrukturális hálózatok területi szerkezetének, illetve elhelyezésének - az ágazati koncepciókkal összhangban történő – megállapítása. A TftTv. 19/A. §-a (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti tervek egymásra épülő rendszert alkotnak. A felsorolásban szereplő alacsonyabb szintű tervnek meg kell felelnie a felsorolásban szereplő magasabb szintű terv célrendszerének. Megemlíthetők még az OTv. ökológiai folyósóra, valamint a kiváló termőhelyi adottságú szántóterület és erdőterület övezetére vonatkozó rendelkezései.

<sup>109</sup> NGM/12731-1/2016.

Az előterjesztéshez tartozó, a beruházási célterületre nyilvánításra vonatkozó hatásvizsgálati lapot a környezeti hatások tekintetében kitöltötte a Minisztérium<sup>110</sup>, továbbá tájékozódott arról, hogy a kiszemelt területen kívül nem állt rendelkezésre rosszabb minőségű termőföld, vagy barnamezős terület, amely a céloknak megfelelt volna.<sup>111</sup>

A tájékoztatás szerint a Gyöngyöshalász község külterületén fekvő, egyes ipari-gazdasági övezetbe tartozó földrészletek beruházási célterületre nyilvánításáról szóló 1407/2014. (VII. 18.) Korm. határozat esetében termőföld és szántó beruházási célterületre nyilvánítása történt meg, a törvényi felhatalmazásnak megfelelő eljárás lefolytatása után.

Ahogy az előző pontban bemutattuk, a Tft. 11. § (3) bekezdése szerint az átlagosnál jobb minőségű termőföldet beruházási célterületre nyilvánító kormányhatározat az alapja annak, hogy beruházási célterületen lévő termőföld más célú hasznosítását erre irányuló kérelem alapján az ingatlanügyi hatóság engedélyezhesse, így a tervezési területre vonatkozó településrendezési eszközökkel összefüggésben megállapítottuk, hogy a beépítésre szánt terület kijelölésére a Tft. rendelkezései alapján csak a Kormány döntését követően van lehetőség. A Kormányhatározat ugyanakkor része a tervezési folyamatnak, nem egyszerű bürokratikus-formális döntés, hanem tartalmi szempontok szerinti mérlegelés előzi meg, ahogyan arra a Minisztérium is utalt a barnamezős területek, illetve az átlagosnál gyengébb minőségű termőfölddel kapcsolatos tájékoztatásában.

Tekintve, hogy a termőföld-védelemmel kapcsolatosan az átfogó, illetve tematikus tervek tartalmaznak célkitűzéseket, az alábbiakban azt a kérdést kívánjuk megvizsgálni, hogy a Kormányhatározatnak milyen az illeszkedése ezen tervekhez, programokhoz.

5.2. Az NKP II. 5. Tematikus akcióprogramok című fejezet 5.4. Települési környezetminőség című alfejezete a következőket tartalmazza:

*„A településrendezéssel kapcsolatos döntések hosszú távra határozzák meg - javítják, rontják, vagy rossz döntés esetén akár végérvényesen károsan befolyásolják - a település környezetét. Az önkormányzatok ezen eszközöket igen változó eredménnyel alkalmazzák. Napjainkban a településrendezési tevékenység egyik alapvető problémája, hogy a települések fejlesztési elképzelései sok esetben elnagyoltak, a fejlesztési koncepciók nem jelölnek ki határozott irányokat, a településrendezési eszközök nincsenek stratégiai döntésekkel megalapozva. Számos új beruházás a településen belüli felhagyott (barnamezős) területek hasznosítása helyett a beépítetlen külső (zöldmezős) területek rovására valósul meg. Ennek következtében a településrendezési tevékenység többnyire az adott állapot rögzítésére szorítkozik, vagy a rövidtávon felmerülő területfelhasználás-változási (befektetői) igényeket elégíti ki, és nem a település közép és hosszú távú céljait, érdekeit. Gyakran a helyi lakosságot és közösségeket sem vonják be megfelelően a döntések előkészítésébe. További problémát jelent, hogy az önkormányzati tulajdonú területek (pl. barnamezős területek, rozsdáövezetek) fejlesztésének, megfelelő kialakításának és üzemeltetésének pénzügyi háttere szűkös és bizonytalan.*

#### **Célok:**

- *Előrelátó, tudatos településfejlesztés a társadalmi - gazdasági - környezeti szempontok figyelembevételével.*
- *Takarékos területfelhasználás, barnamezős területek újrabaszóztatásának előtérbe helyezése.*

#### **A célok elérése érdekében szükséges intézkedések:**

##### *Kormányzat:*

- *Barnamezős területek, rozsdáövezetek rehabilitációjának támogatása.*

##### *Önkormányzatok:*

<sup>110</sup> A Minisztérium tájékoztatásához mellékelten megküldött NGM/9251/2014. iktatószámú Előterjesztéshez, valamint az NGM-9251-7/2014. iktatószámú Előterjesztéshez kapcsolódó „Hatásvizsgáló lap” szerint a További hatások között a Környezeti és természeti hatások tekintetében arra a kérdésre, hogy „Vannak-e az intézkedésben foglaltaknak jelentősnek ítélt környezeti vagy természeti hatásai?” az Előterjesztés tömören a „nem” választ rögzíti.

<sup>111</sup> Az NGM/9251/2014. iktatószámú Előterjesztés Vezetői összefoglalójában az 1.2. A kormány-előterjesztés szükségességének okai között rögzítette, hogy a Beruházó által igényelt földterület – tekintettel a szükséges technológiára – 800 m X 1000 m. Heves megyében nem található egyetlen barnamezős terület sem, amely legalább 80 ha nagyságú. Az Előterjesztéshez kapcsolódó Vezetői összefoglaló 8. „Vítás kérdések” alcímében rögzítette, hogy a Vidékfejlesztési Minisztérium a területválasztás indoklását nem tartja meggyőzőnek, a területet környezetvédelmi szempontból nem tartja optimálisnak a beruházás számára, ezért annak kijelölt helyszínen történő megvalósítását nem támogatja.

Ehhez kapcsolódóan megjegyzendő, hogy a 2014. júliusi Kormányhatározatot megelőzően az NGM-9251-7/2014. iktatószámú Előterjesztés Egyeztetési lapja szerint a 2014. június 30-július 2-ig tartó közigazgatási egyeztetés eredményeként az egyeztetésben résztvevők, a Kormány ügyrendje/jogszabály alapján egyetértésre vagy véleményezésre jogosultak részéről beérkezett egyetértés, az egyetértés hiánya, a véleményadás hiánya, illetve észrevétel fennmaradása nincsen egyetlen esetben sem megfelelő jelöléssel rögzítve, vagyis a 2.1. szerinti táblázat üres.



– *Barnamezős területek felhasználásának tervezése a települési tervekben és a beruházások elősegítése pl. az Integrált Városfejlesztési Stratégia segítségével.*”

A tervezési folyamat 2012-2013-as időszakában hatályos Új Magyarország Fejlesztési Terv (ÚMFT) az NKP II-vel összhangban, valamint az ÚMFT-hez kapcsolódó, tematikus Operatív Programok prioritásként hangsúlyozzák a fejlesztési beruházásoknak a jelentős barnamezős területeken való megvalósításának célkitűzését.<sup>112</sup>

Az ÚMFT keretében megalkotott Észak-Magyarországi Operatív Program 2007-2013 (ÉMAOP) szerint „A régióban még 22 településen, vagy azok külterületén található barnamezős terület, míg mintegy 6-7 főként kisebb településen van használaton kívüli, pusztuló állapotú laktanya. 3 A barnamezős területek 2006-ban összességében 2213 hektárt tesznek ki. (3. sz. melléklet) Ezen területek fejlesztését, kármentesítését nehezíti a rendezetlen és sokszereplős tulajdoni helyzet. A barnamezős területek közül a Környezet és Energia OP részeként kell megvalósítani az Országos Környezeti Kármentesítő Program alapján az alábbi településeken lévő ingatlanok kármentesítését: Balassagyarmat, Berente, Borsodnádasd, Gyöngyösoroszi, Miskolc, Ózd, Sajóbábony, Sátoraljaújhely, Szerencs, Tiszaújváros. A városokon kívül a használaton kívüli volt ipari területek között található a bányászatból visszamaradt olyan tájsebek és meddőhányók, melyek rekultiválása, természetes tájba illesztése elengedhetetlen.”<sup>113</sup>

Az ÉMAOP 3. számú, „Összefoglaló táblázat a térség barnamezős beruházásra alkalmas területeiről” című melléklete tartalmazza Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád Megye területén található barnamezős területek helyének és nagyságának listáját.<sup>114</sup> Heves megyében a gumiabroncsgyár mintegy 70 ha területigényét megközelítő méretű barnamezős terület egyetlen van: a Gyöngyösoroszi bányatelep felhagyott, 65 hektáros területe, nagyobb barnamezős területek ugyanakkor Borsod-Abaúj-Zemplén és Nógrád megyében találhatóak ebben a térségben.

A 2014 januárjában elfogadott Nemzeti Fejlesztés 2030 - Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptióról szóló 1/2014. (I. 3.) OGY határozat (Továbbiakban: NFT OFTK) szerint „A talaj védelmével szorosan összefügg a területhasználat szerkezetének alakulása is. A szántóterületek még mindig dominálnak a hazai területhasználatban, azonban hosszú távon nagyon aggasztó ezek csökkenése.

Hazánkban évente 2 ezer hektár nagyságú termőföld kerül véglegesen mezőgazdasági művelés alól kivonásra: 1990 óta a mezőgazdasági területek aránya 69%-ról 57%-ra csökkent, elsősorban a beépített területek javára. A beruházások nem kímélték a - legelő állatállomány drasztikus csökkenése miatt egyre kevésbé használt - gyepterületeket sem, ezek területe több mint 10%-kal csökkent az elmúlt 20 év alatt. Az erdőterületek a következetes és határozott erdősítés és a használaton kívül került területek erdősülése miatt fokozatosan gyarapodtak, így mára már az ország 20,7%-a számít erdőterületnek. A legdrasztikusabb változást mégis a művelés alól kivont területek 37%-os növekedése jelenti, ami szinte teljes egészében a települések terjeszkedésének, az infrastrukturális és zöldmezős beruházások okozta beépítésnek köszönhető. Ezt a folyamatot (ökológiai, környezetvédelmi, pszicho-szociális, egészségügyi fenntarthatósági stb.) szempontok miatt meg kell állítani, ezért igen hangsúlyossá kell tenni a takarékos, összehangolt területhasználat érvényesítését, a barnamezős területek újrahasznosítását és a települések belterületein a beépítési intenzitás növelését, illetve a településközpontok, történeti beépítésű területek revitalizációját.”

Az NFT OFTK 3.1.9.2 fejezetében foglalt Térhasználati, területhasználati elvek, ajánlások szerint „A takarékos és átgondolt területhasználat a legfontosabb térhasználati elvek egyike. A termőföld védelme, mivel rendkívül korlátozottan megújuló erőforrásról van szó, a legfontosabb célja a takarékos területhasználatnak. Hasonló, nem pótolható értékeket véd az ökológiai szempontból jelentős területek (vizes élőhelyek, gyepek, erdők stb.) megőrzése is. A kihasználatlan beépített területek, barnamezők jobb kihasználásával hosszú távon a nemzetgazdaság számára fontos erőforrásokat védünk, biztosítva ezzel a gazdasági növekedés alapfeltételeit, miközben a csökkent értékű területek értékét is növelhetjük. A barnamezős beruházások támogatása tehát nemzetgazdaságilag is fontos.

<sup>112</sup> Ld. Az Új Magyarország Fejlesztési Terv elfogadásáról szóló 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozat 3.1.4.2. és 3.2.1.3. pontjai

<sup>113</sup> ÉSZAK-MAGYARORSZÁGI OPERATÍV PROGRAM 2007-2013 CCI szám: 2007HU161PO006 11. oldal

<sup>114</sup> ÉMAOP 132-134. oldal

A gazdaságfejlesztés hatékony területi, területhasználati orientálásának része lehet az egyes térségek gazdasági/társadalmi fejlődését szolgáló beruházások tervezésénél a fokozottabb területi megközelítés, a beruházók és a térség számára legkedvezőbb helyszínek központilag segített kiválasztása, a barnamezős területek központi nyilvántartása.”

Ehhez kapcsolódóan az NFT OFTK a Részletes térhasználati és területhasználati elvek között azt is rögzíti, hogy „a tisztább, természetesebb környezet, egészségesebb társadalom érdekében:

- Zöldmezős fejlesztések helyett barnamezős fejlesztések szükségesek.
- A fejlesztések helykiválasztásánál prioritást kell élveznie a meglévő ipari parkoknak, barnamezős területeknek.
- Fejlesztés csak abban az esetben helyezhető el természeti, illetve kulturális értéket képviselő terület igénybevételével, ha nincs más alternatívája.
- A természetes erdőtülsőségek nem vagy csak nagyon korlátozott léptékben képesek megújulásra, területük igénybevétele a fejlesztések során nem pótolható, nem áthelyezhető.”

AZ NFT OFTK 4.10. pontja Heves megye pozicionálása, helyzete vonatkozásában ugyanakkor megállapítja, hogy „A gazdasági fejlődésben meghatározó a főváros közelsége, a kelet-nyugati irányban húzódó M3 autópálya által biztosított jó elérhetőség. Erre és a feldolgozóipari gyártási tapasztalatokra építve települtek meg nagyrészt zöldmezős beruházásokkal a tőkeerős, főleg külföldi tulajdonú vállalkozások, stabilizálva a gazdasági növekedést a Hatvan-Gyöngyös-Eger tengelyen. Húzóágazatai az energiatermelés, a gép-, feldolgozó- és élelmiszeripar.”

Jóllehet, Heves megye pozíciójával kapcsolatosan a zöldmezős beruházások tényét rögzítette az NFT OFTK, azonban ez a térhasználati, területhasználati elvek, ajánlások jövőre szóló érvényét önmagában nem teszi megkérdőjelezhetővé.

Az NKP, az ÚMFT, az ÉMAOP és az NFT OFTK egybehangzó célkitűzése, hogy zöldmezős fejlesztések helyett barnamezős fejlesztések szükségesek, valamint az, hogy a fejlesztések helykiválasztásánál prioritást kell élveznie a meglévő ipari parkoknak, barnamezős területeknek, és csak egyéb alternatíva hiányában lehetséges környezetvédelmi, talajvédelmi szempontból kedvező adottságú helyszín igénybevétele.

Tekintettel arra, hogy a vizsgálattal érintett tervezési területet beruházási célterületté nyilvánító kormányhatározat e célkitűzésektől eltér, a Kormányhatározat tervmódosításként és a Kvt. 48/A. § szerinti *egyedi tervként* értelmezhető.

5.3. A Kvt. 43. § (4) bekezdése szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervek, illetve programok, - 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 külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszhető elő.

A tervekhez, programokhoz és koncepciókhoz kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat egy tervvel, programmal kapcsolatos döntéshozatali folyamatban a fenntarthatósági célok mérlegeléséhez kapcsolódóan a környezeti fenntarthatósági szempontok és célok integrálásának eszköze. A stratégiai környezeti vizsgálat teszi lehetővé az ágazati-fejlesztési célok *mellett* az ezekkel esetlegesen konkuráló környezeti célok és szempontok értékelését, ezen eljárás keretében tisztázható az ésszerű tervváltozatok<sup>115</sup> közötti leoptimalisabb változat környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértők bevonása<sup>116</sup> révén, és ez a garanciális jogintézmény biztosítja egy döntéshez kapcsolódóan az *ágazati-fejlesztési és környezetvédelmi célok egyensúlyát*.

<sup>115</sup> vö. Kvt. 43. § (7) bekezdés

<sup>116</sup> Ld. SKVr. 8. § (1) bekezdés és a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló 297/2009. (XII. 21.) Korm. rendelet

Az Irányelv Preambulumának (14) bekezdése, továbbá az Irányelv 5. cikk (1) bekezdése, 9. cikk (1) bekezdés b) pontja, továbbá 1. számú mellékletének h) pontja hangsúlyozza az **ésszerű alternatívák vizsgálatának szükségességét a környezeti vizsgálat során**, valamint azon okokról szóló tájékoztatást az elfogadott tervről szóló döntéshez kapcsolódóan, amelyek miatt a szóba került, vizsgált alternatívák közötti mérlegelés alapján a döntés szerinti tervet fogadták el.

A Kvt. 43. § (7) bekezdése szerint a környezeti értékelés a terv, illetve program, valamint ezek céljait és földrajzi kiterjedését figyelembe vevő ésszerű változatai megvalósításának várható jelentős környezeti hatásait azonosítja, írja le és értékeli.

Jóllehet, az alternatívák vizsgálatának Irányelv szerinti, valamint a Kvt. 43. § (7) bekezdésében foglalt kötelezettségéhez az SKVr. nem rendel kifejezett végrehajtási rendelkezéseket, azonban a vizsgált esetben az NKP II., az ÚMFT, az ÉMOP, továbbá az NFT OFIK, valamint a Tft. alapján a gyengébb termőképességű termőföldeken való megvalósíthatóság lehetőségének vizsgálatával kapcsolatos követelmények és preferenciák önmagukban is szükségessé teszik a környezeti hatásokkal összefüggésben a magasabb szintű tervekben, és a Tft-ben foglalt követelményektől és preferenciáktól való eltérés okainak, illetve a lehetséges ésszerű alternatívák vizsgálatát egy, a nemzetgazdaság szempontjából meghatározó jelentőségű beruházás tervének elfogadása során, ahhoz kapcsolódóan.

Ahogy a tényállásban bemutattuk, Gyöngyöshalász Község településrendezési eszközeinek elfogadásával, illetve módosításával összefüggésben az Önkormányzat Képviselő-testülete több környezeti vizsgálatot is folytatott: először 2012-ben az SKVr. 1. § (1) bekezdése, majd 2014-ben az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja alapján.

Azonban rá kell mutatnunk arra is, hogy egy, a nemzetgazdaság szempontjából meghatározó, a KJBTV. rendelkezései alapján nemzetgazdasági szempontból kiemelt üggyé nyilvánított, az 1Korm.Hat. előterjesztése szerint 1500, a rövid távon is 975 munkahelyet<sup>117</sup> teremtő fejlesztési beruházás tervével és megvalósításával kapcsolatos döntés aligha tartozhat egy 2503 lakosú kisközségi települési önkormányzat 6 fős Képviselő-testületének elsődleges és kizárólagos döntési kompetenciájába.

Az ésszerű alternatívák vizsgálata a község településrendezési eszközeinek elfogadásához kapcsolódó környezeti vizsgálat során akkor sem lehetséges a fejlesztés nemzetgazdasági jelentőségének és súlyának megfelelően, ha a tervezési terület környezetében lévő ingatlanokon a Körzeti földhivatal tájékoztatása szerint az átlagosnál gyengébb minőségű termőföldterületek egyébként elvben rendelkezésre is álltak volna.

Egy ilyen jelentőségű befektetésről szóló döntésnek a nemzetgazdaság szempontjából kiemelkedő fontossága és országos jelentősége nem vitatható, így nyilvánvalóan a befektetői szándékok és szempontok, az állam, a nemzetgazdasággal összefüggő közérdek, és az esetlegesen érintett önkormányzat(ok) fejlesztéssel összefüggő, méltányolandó tulajdonosi és egyéb érdeke(i) mellett a környezetvédelmi szempontok, illetve a kulturális örökségvédelmi szempontok egymással kölcsönös összefüggésben vizsgálandóak. Ugyanakkor a tervvel összefüggő hatásokat, hatásfolyamatokat és a döntés szempontjából lényeges okokat abban az esetben is maradéktalanul fel kell tární, ha végül a döntéshez vezető mérlegelés során egyes hatások és okok egyéb okokhoz képest figyelmen kívül maradnak, vagy kisebb súllyal kerülnek figyelembe vételre más okokhoz képest.

Így az általános és tematikus tervi szintekkel való összhang biztosítása, továbbá a magasabb szintű tervekben foglalt előírásoktól és preferenciáktól való esetleges eltérés szükségességének és okainak tisztázása érdekében olyan döntési szinten való tervmódosítás, illetve egyedi terv elfogadása szükséges, ahol lehetőség van a mérlegelési egyensúly és az összhang biztosításának lehetőségét, illetve az esetleges eltérés szükségességének és okainak vizsgálatát elvégezni.

A Kvt. 43. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy 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.

Az SKVr. 1. § (1) pontja rögzíti az 1. melléklet szerinti azon tervek és programok körét, amelyek esetében kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása, közöttük a Nemzeti Fejlesztési Tervet, és ennek operatív programjait.

---

<sup>117</sup> <http://www.hrportal.hu/c/975-munkahelyet-teremt-az-apollo-tyres-20140917.html>

Az SKVr. 1. § (2) bekezdése b) pontja ba) alpontja szerint a környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező arra a tervre, illetve programra, amely (...) az ipar (...) számára készül, és keretet 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.

Az SKVr. 1. § (3) bekezdése kivételként állapítja meg azt az esetet, amikor várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége b) a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál.

E kivételről szóló rendelkezés alapján az következik, hogy az SKVr. 1. mellékletében szereplő, illetve az 1. § (2) bekezdése alapján környezeti vizsgálat-köteles tervek, programok módosítása is környezeti vizsgálat köteles, kivéve, ha a módosítás kisebb, és nem várható ahhoz kapcsolódóan jelentős környezeti hatás. Tekintettel arra, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét beruházási célterületté nyilvánító kormányhatározat kidolgozását a Tft. 11. § (3) bekezdés írja elő, illetve a kormányhatározat olyan, egyedi tervről szóló döntés, amely (...) az ipar (...) számára készül, és keretet 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, a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (2) bekezdés b) pontja alapján *környezeti vizsgálat köteles*. A Minisztérium környezeti vizsgálattal összefüggő azon álláspontja vitatható, mely szerint „stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve környezeti hatások összehasonlítása, valamint a beruházás hatásainak vizsgálata nem tartozik a Minisztérium feladatai közé”.<sup>118</sup> Álláspontunk szerint a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (2) bekezdés b) pontja alpontja szerint a Minisztériumnak a beruházási célterületté nyilvánításról szóló kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódóan jogszabályi lehetősége és kötelezettsége alapján a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességét a környezeti hatások jelentősége alapján mérlegelnie kellett volna, és a környezeti vizsgálatot le kellett volna folytatnia (a Jat. 17. §-a szerinti – álláspontunk szerint a kormányhatározathoz nem szükséges – előzetes hatásvizsgálat helyett).

*Megállapítottuk, hogy a Nemzetgazdasági Minisztérium beruházási célterületté nyilvánításról szóló kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálattal összefüggő kötelezettségeinek elmulasztása aggályos a nemzet közös öröksége védelme, fenntartása és megőrzése alkotmányos felelősség és kötelezettség, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából.*

6. Az Aarhus-i egyezmény 7. Cikke a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban a nyilvánosság részvételével kapcsolatosan azt a rendelkezést tartalmazza, hogy valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során. Az Egyezmény 6. cikk 3., 4. és 8. pontjai előírják az egyezményben részes tagállamok számára, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan ésszerű időkereteket a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilvánosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen, biztosítsák a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg, illetve biztosítsák megfelelően a nyilvánosság részvételének eredményei figyelembe vételét a döntés meghozatala során.

<sup>118</sup> A Jat. 17. §-a szerinti előzetes hatásvizsgálat szükségessége is vitatható, egyfelől a Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat nem jogszabály, hanem egyedi határozat, így nem megállapítható, hogy a Minisztérium a hatásvizsgálati lap kitöltésének szükségességét –a stratégiai környezeti vizsgálattal kapcsolatos véleményéhez kapcsolódóan – milyen jogszabályi rendelkezésre alapítja.

Az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontja szerint az *érintett nyilvánosság* jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.

Az Egyezmény szerinti érintett nyilvánosságra vonatkozó definíciót érvényesíti a Kvt. 4. § 21. pontja, amelynek meghatározása szerint *érintett*: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik, valamint az SKVr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint a rendelet alkalmazásában az *érintett nyilvánosság* az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés - különösen környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihathat, valamint b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít.

A Polgármester tájékoztatása szerint, a településrendezési eszközök elfogadását megelőző egyeztetési-veleményezési eljárásokkal párhuzamosan lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálatok esetén a nyilvánosság részvételére az Önkormányzat hatályos Partnerségi Együtműködési szabályzata szerint került sor.<sup>119</sup>

A partnerségi egyeztetésre vonatkozó szabályokat a településfejlesztési koncepció, az integrált településfejlesztési stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésének és elfogadásának közös szabályai között az Étvhr. állapítja meg.

Az Étvhr. 28. § (1) A koncepciót, a stratégiát és a településrendezési eszközöket a polgármester, illetve a főpolgármester (a továbbiakban együtt: polgármester) egyezteti a partnerségi egyeztetés szerinti érintettekkel a helyi adottságoknak megfelelően, az államigazgatási szervekkel, az érintett területi és települési önkormányzatokkal.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik.

A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotására vonatkozóan az Étvhr. 29. §-a úgy rendelkezik, hogy az önkormányzat - a teljes körű nyilvánosság biztosításával, az e fejezetben meghatározott határidők figyelembevételével - a tervezés előtt dönt a partnerségi egyeztetés szabályairól, amelynek során meghatározza: a) az egyeztetésben résztvevők (a továbbiakban: partnerek) tájékoztatásának módját és eszközeit, b) a javaslatok, vélemények dokumentálásának, nyilvántartásának módját, c) az el nem fogadott javaslatok, vélemények indokolásának módját, a dokumentálásuk, nyilvántartásuk rendjét, d) az elfogadott koncepció, stratégia és településrendezési eszközök nyilvánosságát biztosító intézkedéseket.

Az Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdése szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között a) rendeletet alkot; b) határozatot hoz; (...). Az önkormányzati határozat attól függően, hogy tartalma szerint normatív, vagy sem, lehet a Jat. 23 § (2) bekezdés szerinti normatív határozat, normatív tartalom hiánya esetén pedig (pl. az önkormányzati tulajdonosi, vagy más egyedi, közigazgatási ügyben hozott képviselő-testületi döntés) egyedi határozat.<sup>120</sup>

<sup>119</sup> Ld. a polgármester 1-106/2015. számú tájékoztatását. Ezzel kapcsolatosan azt is meg kell említeni, hogy a 2012. február 27-én meginduló környezeti vizsgálati eljárás idején az Étvhr. még nem lépett hatályba, így a partnerségi egyeztetés szabályai helyett – a polgármesteri tájékoztatással ellentétesen – a 2012. áprilisi környezeti értékelésben foglaltak szerint a nyilvánosság bevonására Gyöngyöshalász Község Önkormányzat Képviselő-testületének az önkormányzat rendeleteinek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályairól szóló 7/2012. (II. 14.) rendelete szerint került sor, amelyet az önkormányzat képviselő-testülete a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény szerint alkotott meg.

A 2014. novemberében megindult településrendezési eszközök módosítását megelőző tárgyalásos eljárásához kapcsolódó SKV-ban a nyilvánosság bevonására a polgármesteri tájékoztatásnak megfelelően, a 120/2014. (XI. 18.) számú önkormányzati határozat mellékletében megállapított partnerségi egyeztetés szabályai szerint került sor. A jelentés megállapításai ez utóbbi SKV eljárásához kapcsolódnak, ugyanakkor az e pontban szereplő megállapítások a 2012-es SKV-ra analogikusan annyiban vonatkoztathatók, hogy túl a jogszabályok társadalmi egyeztetésére vonatkozó általános jogszabályi előírásokon a Ktv. és az SKVr. az érintett nyilvánosság részvételének a szabályait az Aarhus-i Egyezménynek megfelelően a környezeti vizsgálatra speciálisan állapítja meg, és a környezeti vizsgálati eljárás során ezen szabályokat kell alkalmazni.

<sup>120</sup> Ld. 52/1993. (X. 7.) AB végzést és 610/B/2009 AB végzést

A partnerségi egyeztetés szabályai az Étvhr. 29. §-a szerinti tartalmi körben normatívak, mert a személyi hatályuk szerinti jogalanyok jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket tartalmazznak.

A Jat. 23. § (2) bekezdése szerint normatív határozatban szabályozhatja a helyi önkormányzat képviselő-testülete a saját és az általa irányított szervek tevékenységét és cselekvési programját, valamint az általa irányított szervek szervezetét és működését.

A partnerségi egyeztetés szabályainak megalkotása nem az önkormányzati képviselő-testület, vagy az általa irányított szervek tevékenységével és cselekvési programjával kapcsolatos, illetve nem az általa irányított szervek szervezetére és működésére vonatkozik, hanem a településfejlesztési koncepció, integrált stratégia és a településrendezési eszközök egyeztetésében résztvevő, a nyilvánosság köréből sajátosan „érintettként” definiált partnerek tájékoztatásának, a véleményük kifejtésének és figyelembevételének módjára és határidejére irányadó szabályokat állapítja meg az önkormányzat képviselő-testülete. Ezért a partnerségi egyeztetés szabályai nem minősülhetnek a Jat. 23. § (2) bekezdés szerinti normatív határozatnak, hanem arról az önkormányzatnak – a szabályok normatív tartalmának megfelelő körben – *rendeletet kell alkotnia*.

Az önkormányzati rendelet vonatkozásában ugyanakkor a Jat. 6. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy területi hatálya a helyi önkormányzat közigazgatási területére terjed ki, illetve a társult települési önkormányzatok közigazgatási területére terjedhet ki, a személyi hatálya pedig a Jat. 6. § (2) bekezdése szerint az önkormányzat vagy a társult önkormányzatok közigazgatási területén a természetes személyekre, jogi személyekre, valamint a jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki.

Ez azt is jelenti, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületeinek – a Mötv. IV. fejezete szerinti önkormányzati társulás esetét kivéve – a Jat. rendelkezései alapján nincsen lehetőségük más településen élők tekintetében rendeletet alkotni, hanem csak a közigazgatási területükhöz igazodó hatályossággal alkothatnak önkormányzati rendeletet.

Így egy fejlesztéssel kapcsolatosan, annak környezeti hatásai miatt esetlegesen ellenérdekelte szomszédos településen élő, egyébként a terv, program környezeti hatásai által érintettek bevonására az önkormányzati rendeletek területi és személyi hatályára vonatkozó, a Jat. 6. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt rendelkezések alapján az Étvhr.-ben szereplő partnerségi egyeztetés szabályai szerint objektíve nincsen lehetőség, legyen az önkormányzati rendelettel, vagy – álláspontunk szerint a Jat. 23. § (2) bekezdésével ellentétesen – normatív határozattal megállapítva.

Fontos azt is hangsúlyoznunk, hogy a stratégiai környezeti vizsgálat nem az Étv. hatálya alá tartozó eljárás, hanem a Kvt. az eljárás ágazati törvényi alapja és a végrehajtási rendelkezéseket az SKVr. állapítja meg.

A Kvt. 4. § 21. pontja és az SKVr. 2. § (1) bekezdése a környezeti vizsgálat szempontjából az érintett nyilvánosságot az Étv. szerinti ágazati jogban szabályozottaknál jóval szélesebb körben határozza meg.

Az SKVr. 8. §-a továbbá a környezeti értékelés nyilvánosságra hozatalának módjára, valamint a vélemények kifejtésének határidejére vonatkozó rendelkezéseket is megállapítja, így a környezeti vizsgálatait eljárást a Kvt. és az SKVr. rendelkezéseknek megfelelően kell lefolytatni, és arra nem vonatkoznak az Étv. és az Étvhr. szerinti a partnerségi egyeztetés szabályai.

*Megállapítottuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott azáltal, hogy 2012-ben és 2014-ben a településrendezési eszközök elfogadásához, illetve módosításához kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálatban a nyilvánosság bevonására nem a Ktv. hatálya szerinti szabályok szerint került sor.*

7. Az alapvető jogok biztosa az AJB-845/2012. számú jelentésében és az AJB-8103/2013. számú jelentésében (továbbiakban: a Jelentés) megállapította, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Kvt. 43. § (4) bekezdése, valamint az SKVr. 1. § (2)-(4) bekezdéseinek rendelkezései alapján stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) lefolytatása kötelező, a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére, valamint az SKV során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak megfelelő összehangolása szükséges, mert az egyes eljárásokra irányadó jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét veszélyeztetik.

A Jelentést követően a vonatkozó új, jelenleg hatályos jogszabályok a jogi szabályozás hiányosságával kapcsolatosan a Jelentésben megállapított e visszásságot nem orvosolták megfelelően, ezért a normatív összhang biztosítása a Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján továbbra is szükséges annak érdekében, hogy az Étv.-Étvhr. és az SKVr. szerinti két véleményezési eljárás egymáshoz való viszonya, rendje, összhangja megfelelően biztosított legyen.

*Megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából aggályos.*

## **Összefoglalás**

A panasz azt sérelmezte, hogy Gyöngyöshalász külterületén az átlagosnál jobb minőségű termőföldön került sor az Apollo Tyres Kft. gumiabroncsgyár ipari telephelyének kijelölésére. A döntéshozók a terület kiválasztásakor a panaszos szerint nem mérlegeltek egyéb alternatívákat, közöttük a korábban ipari célokra már hasznosított, felhagyott, ún. „barna mezős” területeket, mint lehetséges helyszíneket, illetve más gyengébb minőségű termőföldek hasznosíthatóságát sem. Ezért a panasz alapján szükséges volt megvizsgálni, hogy a környezeti szempontok a fejlesztési célokkal azonos súllyal kerültek-e mérlegelésre a döntéshozatal során, tekintettel arra, hogy az Alaptörvény XXI. cikkével is összefüggésben az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös öröksége körében kifejezetten is nevesíti a termőföldet, és annak megőrzését, fenntartását és védelmét az állam alkotmányos kötelezettségeként írja elő.

1. Feltártuk, hogy a döntést megelőzően a környezeti szempontok megfelelő mérlegeléséhez szükséges adatokat tartalmazó regionális, megyei és települési környezetvédelmi terveket az azokért felelős szervek, a Heves Megyei Önkormányzat és a települési önkormányzat a törvényi rendelkezések ellenére nem készítették el, illetve elmulasztották ezzel kapcsolatos kötelezettségeiket. Ennek folytán nem álltak rendelkezésre olyan környezeti adatok és szempontok, amelyek alapján megfelelő alternatívák mérlegelésével megalapozott döntést lehetett volna hozni a beruházás helyszínéről. A környezeti tervek hiánya aggályos az elővigyázatosság és a megelőzés elvének tükrében. A környezetvédelmi tervek teljes hiánya a jogbiztonsággal, a P) cikkel, valamint az egészséges környezethez való alapvető joggal való visszásságot okozott.

A szabályozással kapcsolatos hiányosságként állapítottuk meg azt is, hogy a regionális környezetvédelmi tervek elkészítésére köteles regionális fejlesztési tanácsot egy törvénymódosítás 2012. január 1-vel megszüntette. Így a hatályos jogszabályok alapján jelenleg az sem állapítható meg, hogy a regionális környezetvédelmi terv készítése és végrehajtása mely szerv feladatkörébe tartozik. A hiányos szabályozás aggályos a XXI. cikk és a P) cikk szempontjából.

2. Feltártuk, hogy Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Képviselő-testülete úgy nyilvánította a korábban „beépítésre nem szánt”, mezőgazdasági művelés alatt álló, az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét „beépítésre szánt” területté, hogy az nem felelt meg a jogszabályokban meghatározott feltételeknek. A Kormány az önkormányzat településrendezési döntését megelőzően ugyanis még nem döntött a terület beruházási célterületté nyilvánításáról, amely a termőföld „végleges más célú hasznosításának” törvényi előfeltétele volna. Az Önkormányzat tehát az átlagosnál jobb minőségű termőföld területét a jogszabályokkal ellentétesen jelölte ki beépítésre szánt és ipari célra hasznosítható területnek. Mindez sérti a jogbiztonságot, valamint a XXI. és a P) cikket.

3. A Nemzetgazdasági Minisztérium a termőföld beruházási területté nyilvánításáról szóló kormányhatározat előkészítése során nem folytatott le környezeti vizsgálatot annak ellenére, hogy a magasabb szintű környezetvédelmi (és fejlesztési) tervek egyértelműen a barnamezős fejlesztések prioritizálását írta elő a zöldmezős (és ezért értékes, még érintetlen természeti tőkét felélő) fejlesztések helyett. A döntés-előkészítéshez kapcsolódó stratégiai környezeti vizsgálat elmulasztása aggályos a P) cikk, valamint a XXI. cikk érvényesülése szempontjából.

4. Gyöngyöshalász Önkormányzatának településrendezési eljárása során az érintett nyilvánosság bevonására nem került megfelelően sor. A társadalmi nyilvánosság bevonására nem az Aarhus-i Egyezmény, valamint a környezetvédelmi ágazati jogszabályoknak megfelelően került sor, hanem az építési jogban szokásos módon. Ez azért fontos különbség, mert az Aarhus-i Egyezmény és a környezetvédelmi ágazati jog az építési jognál jóval szélesebb körben határozza meg az „érintett nyilvánosság” fogalmát és körét.

Az Aarhusi Egyezmény alapján ugyanis jelentős várható környezeti hatás esetén például az érintett szomszédos települések lakóinak is biztosítani kell a részvételi jogokat, míg az építési jogi eljárás során csak az önkormányzat közigazgatási területén élőket, vagy az e terület szerinti ingatlanok tulajdonosait kell és lehet bevonni. Gyöngyöshalász Önkormányzata a településrendezési eljáráshoz kapcsolódó környezeti vizsgálat során is csak e szűkebb körben biztosította a részvételi jogokat, amellyel az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Végül feltártuk, hogy az AJB-845/2012. számú és az AJB-8103/2013. számú jelentésében a településrendezési egyeztetési-veleményezési eljárás és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárás szabályai összhangjának hiánya miatt megállapított visszásságot a jogalkotó nem orvosolta. Ezért megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából aggályos.

### **Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetügyért felelős Földművelésügyi Minisztert, hogy gondoskodjon a jelentés megállapításai alapján a Kvt. 48/C. § szerinti regionális környezetvédelmi programokra vonatkozó rendelkezések felülvizsgálatáról, a jogrendszer egységének megfelelő módosításának előkészítéséről.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri az építésügyért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon a településrendezési eljárás és a környezeti vizsgálati eljárás összhangját megeremítő jogszabályok előkészítéséről, valamint azok társadalmi egyeztetését követően az Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak való előterjesztéséről.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a Nemzetgazdasági Minisztert, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföldterületek beruházási célterületté nyilvánításáról szóló, a Tft. 11. § (3) bekezdése szerinti kormányhatározat előkészítéséhez kapcsolódóan a jövőben mérlegelje a várható környezeti hatások jelentőségének megfelelően a környezeti vizsgálat szükségességét.

4. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri a Heves Megyei Önkormányzat Közgyűlésének Elnökét, hogy gondoskodjon Heves Megye Környezetvédelmi Programjának felülvizsgálatáról egyebek mellett arra is kiterjedőleg, hogy a program megfelelő részletezettséggel tartalmazza a barnamezős területek, valamint az átlagosnál gyengébb minőségű földterületek hasznosíthatóságának elvi szempontjait és feltételeit, továbbá gondoskodjon a Kvt. 48/D. §-ában foglalt feladatok maradéktalan ellátásáról.

5. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon a települési környezetvédelmi program előkészítéséről és megfelelő, széleskörű társadalmi egyeztetést követő elfogadásáról, valamint a Kvt. 48/A., 48/E és 48/F. §-ában foglalt feladatok végrehajtásáról.

6. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkéri Gyöngyöshalász Község Önkormányzatának Polgármesterét, hogy gondoskodjon arról, hogy a jövőben a környezeti vizsgálatok során a nyilvánosság bevonására az Aarhus-i Egyezménynek és Kvt. szerinti jogszabályoknak megfelelően kerüljön sor.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.