

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a T/3613. számú törvényjavaslatot érintően

A Magyarország és egyes kiemelt térségeinek területrendezési tervéről szóló T/3613. számú törvényjavaslat célja, hogy a jelenleg három külön törvényben szabályozott – az ország egész területére, a budapesti agglomerációra és a Balaton kiemelt üdülőkörzetére vonatkozó¹ – területrendezési terveket egy jogszabályba fogja össze. Az Alaptörvény és a tevékenységemet meghatározó törvény² feladatommá teszi a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, ezért látom szükségesnek felhívni az országgyűlési képviselők figyelmét a T/3613. törvényjavaslattal és annak egyes rendelkezéseivel kapcsolatos alkotmányos aggályaimra.

I. A területrendezés jelentősége a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében

Az Alaptörvény és különösen annak P) cikke alapján az államot és mindenkit hármas irányú kötelezettség terhel a jövő nemzedékek érdekei védelmében; a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és megőrzése. A területrendezés szabályai, az egyes területek használhatósági módja – vagy szűk értelemben vett védelmi funkciót betöltve használatuk korlátozása – alapvetően befolyásolja a természeti és az épített környezet állapotát, ezáltal úgy a jelen mint a jövő magyarjainak életminőségét, létfenntartásának körülményeit.

A területfejlesztésről és területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) kimondja, hogy a „területrendezési tervnek tartalmaznia kell a fenntartható fejlődés, a környezeti elemekkel való gazdálkodás és a környezet minősége térségi szempontjait”.³ A Tftv. alapján a területrendezési tervek védelmi funkciót (is) ellátnak, ezen felül olyan stratégiai jellegű, a hosszú távú gondolkodást megjelenítő dokumentumok, amelyek nem csupán szakmai tartalommal bírnak, hanem amelyből az országos szintű közérdek érvényesítése érdekében a tervhierarchián keresztül jogok és kötelezettségek erednek.

Az Alkotmánybíróság határozata alapján⁴ „[a]z Alaptörvény P) cikke (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikke (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védettségi szintjének mint eredménynek a fenntartása.” Az Alaptörvény P) cikk védelmi körébe tartozó értékekre közvetlenül irányuló szabályozásként a területrendezésben kiemelten érvényesülnek azok az alkotmányos követelmények, melyeket e körben az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatában kimunkált; így a visszalépés tilalma, a megelőzés és az elővigyázatosság elvei.

II. A törvényjavaslat aggályos rendelkezései

Az előterjesztés általános indokolása szerint az „a területrendezés korszakváltó megújítására vonatkozik”. Hivatkozva a jelenleg hatályos tervek „évek során kiforrott rendszerére” és ezért a szabályozási elemek jelentős részének megtartására, a bürokráciacsökkentést; a fejlesztési szemléletű megközelítést és a forrásfelhasználások hatékonyságának növelését; a terület- és településrendezési szabályozások egységessé és átjárhatóvá válását emeli ki az új, lényeges egyszerűsítéseket tartalmazó szabályozás céljaiként, megjegyezve, hogy „a tervezetben a jelenleg meglévő védelmi szintek nem csökkennek”.

¹ Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.), a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény, valamint a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet Területrendezési Tervének elfogadásáról és a Balatoni Területrendezési Szabályzat megállapításáról szóló 2000. évi CXII. törvény.

² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.

³ Tftv. 23.§ (6) bekezdése.

⁴ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [109] bekezdés.

Sajnálatos módon az előterjesztés a védelmi szint csökkenésének vizsgálatára érdemi elemzést nem tartalmaz. A közigazgatási egyeztetés során esetlegesen csatolt hatásvizsgálati anyagok tartalmát megítélni nem áll módomban, minthogy az előterjesztés az AJBH részére a közigazgatási egyeztetés során nem érkezett meg. A nyilvános mellékletek közt az előterjesztés környezeti hatásainak vizsgálati dokumentuma vagy erre utalás nem található, jóllehet a hatályos vonatkozó szabályozás⁵ alapján annak készítése a tertípusra és a szabályozási körre tekintettel kötelező. E kötelezettség teljesítése a törvényalkotó számára garanciális szabálynak tekintendő, ugyanis a képviselők ez alapján bízhatnak a törvényjavaslat szakmai megalapozottságában és a társadalmi egyeztetési kötelezettség alapján annak társadalmi elfogadottságában.

A szabályozás tárgyköréből adódóan egészében, illetve részletszabályaiban is közvetlenül érinti a környezet állapotát, ezért ehelyütt valamennyi szabályozási elem bemutatása és elemzése nem áll módomban. Kiemelt, koncepcionális és a visszalépés tilalmába ütközést felvető kérdés a jogalkotó egyszerűsítésre törekvéséből eredően számos, garanciális elem hatályon kívül helyezése, illetve azok alacsonyabb szabályozási szintre utalása. Ez a jogalkotói szemlélet az egész tervezetet végigkíséri, mégis, jelentőségüknél fogva az alábbiak emelhetők ki.

1. Övezeti tervlapok kivezetése a törvényi szabályozásból.

Az előterjesztés számos olyan rendelkezés változtatását kívánja elérni, amelyek a nemzet közös örökségének védelme szempontjából garanciális értékűek. E garanciális eszközök közé tartozik a jogalkotás szintje. Több övezeti tervlap – köztük több, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével alkotmányos védelem alá helyezett nemzeti örökségét érintő is – kivezetésre kerül a törvényi szabályozásból⁶, melyek a szabályozás fizikai megjelenítései, viszonyítási pontok, amely nélkül nem értelmezhető a törvényi alapkötelezettség és az ahhoz kapcsolódó garanciák. Az országos szintű közérdekeket egyértelműen és kiszámíthatóan megjelenítő szabályozás egyetlen lehetséges módja a tárgykörhöz igazodóan, amely a szöveges leírástól ebben a formában és ezért elválaszthatatlan. Ezt tartalmazza a jogalkotásról szóló törvény⁷ és a Tftv.⁸ is, mely szerint a területrendezési terv tartalmazza a térségi övezeti tervlapokat is. Mindez nem csupán a P) cikkel kapcsolatos visszasság alapját jelentheti, hanem a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság sérelmét is. A jogalkotó számára is korlátot jelentő visszalépés tilalma alapján az egyértelműen értelmezhető övezeti térképi megjelenítés csak a jogforrasi hierarchia csúcsán történő szabályozással biztosítható.

2. Az ún. százalékos szabályok törlése.

A jelenleg hatályos rendszerben meghatározott⁹, hogy egyes, országos szintű területfelhasználási kategóriákon belül az alacsonyabb szintű – térségi vagy megyei – területfelhasználási kategóriák kijelölésekor hány százalékot kell kötelezően az adott térségi kategóriába sorolni.¹⁰ A garanciális jellegű besorolási szabály eltörlése az ország egyes területein a területfelhasználási arányok jelentős változásával járhat, ami egyfelől visszalépést eredményezhet az elért védelmi szinttől, másfelől az országos szintű arány tartásával az országon belüli eltérő környezeti állapotokat eredményezhet.

3. A Balaton vízpart-rehabilitációs tervek kivezetése a tervrendszerből, illetve a Balaton vízparti területeinek szabályozása.

⁵ Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet. Megjegyzendő, hogy a 2017. decemberi, azonos tárgyú törvényjavaslatához esetlegesen készült környezeti vizsgálat a jelenlegi előterjesztés koncepcionális és lényegi változtatásai miatt nem hivatkozható, új vizsgálat lefolytatása szükséges.

⁶ Az előterjesztés indokolása szerint „a jó termőhelyi adottságú szántók, az erdőtelepítésre javasolt terület, a tájképvédelmi terület és a vízminőség-védelmi terület övezete – azok szabályozási tartalma miatt – nem igényelnek törvényi szintű szabályozást, így az övezetek térképi lehatárolása és az övezet területére vonatkozó szabályozás a törvény felhatalmazása alapján a területrendezésért felelős miniszter rendeletében kerül megállapításra.”

⁷ A jogalkotásról szóló törvény 4.§.

⁸ Tftv. 23.§ (3) bekezdés.

⁹ OTfT. 6.§.

¹⁰ Például az erdőgazdálkodási térséget legalább 75%-ban erdőgazdálkodási térségbe kell sorolni az alacsonyabb szintű tervekben.

A jelenleg hatályos rendszerben a vízparti, a mederhez közvetlenül kapcsolódó természetes, természetközeli és ökológiailag érzékeny területek¹¹ szabályozási követelményeit a vízpart rehabilitációs tanulmánytervekben a táj-, a természet- és a vízminőség-védelem elsődlegességével kellett meghatározni.¹² A tervezet jelenlegi megfogalmazásában a közcélú vízparti területfelhasználást fogja miniszter rendelet szabályozni, az ugyancsak a törvény felhatalmazása alapján megalkotott kormányrendelet figyelembevételével. A természetvédelmi és természetvédelmi és vízgazdálkodási célok megvalósítása érdekében a vízgazdálkodásért felelős miniszter alkotja a partvonal-szabályozási tervet.¹³

A Balaton vízparti területeire vonatkozó, jelenleg a megelőzés és elővigyázatosság alkotmányos elveivel összhangban álló szabályoknak a feloldás irányába mutató módosítása¹⁴ – azaz a védelem elért szintjétől történő visszalépés – az Alkotmánybíróság szerint csakis egy másik alapjog érvényesülése érdekében, a megfelelő szükségességi és arányossági tesztekkel igazoltan lehetséges.

4. A bányatelek megállapításának egyszerűsítése.

Az előterjesztés szerint külfejtéses művelésű bányatelek megállapítása vagy horizontális bővítése esetén a magasabb szintű tervekkel való összhang akkor is fennáll, ha „a bányatelekkel érinteni tervezett ingatlanokon a bányászati tevékenységgel a települési önkormányzat egyetért, és ha indokolt, döntést hoz a településrendezési eszközök készítésének vagy módosításának szándékáról”.¹⁵ Az előterjesztés indokolása „bürokráciacsökkentésnek” tekinti, hogy adott esetben a bányatelek megállapításához a terület bányászati tevékenységre használhatóságának igazolása az önkormányzat egyetértésével kiváltható és az ehhez szükséges, a települési közösség, a helyi lakosság részvételét garanciális eljárási elemekkel biztosító településrendezési eljárás sem szükséges, melynek során a magasabb szintű tervekkel és jogszabályokkal való egyezés – vagy az azoktól való eltérés lehetőségének igazolása – megtörténne.

5. Kiemelt beruházásokra vonatkozó szabályozási elemek.

A kiemelt beruházások esetében az anyagi és az eljárási jogi garanciális elemek érvényesülése is bizonytalanná válik, ahol ugyanis a Kormány egyedileg állapíthatja meg az építési beruházással érintett telkekre vonatkozóan a beépítési paramétereket¹⁶, ott „az országos, a kiemelt térségi és a megyei területrendezési terv rendelkezéseitől eltérő vagy annak alkalmazását kizáró területrendezési szabályokat és különös hatósági eljárási szabályokat a Kormány rendeletben állapíthat meg.”¹⁷ Ezzel az országos terv viszonyítási pont jellege veszik el, a védelmi szint mellett a jogbiztonság követelménye is sérül.¹⁸

¹¹ A balatoni vízpart-rehabilitációs szabályozás követelményeiről szóló 283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet 2.§ (2) bekezdés b) pont.

¹² 283/2002. (XII.21.) Korm. rendelet 4.§.

¹³ Előterjesztés 48.§.

¹⁴ Például az előterjesztés 60. 70., 74.§-ai, a vízpart rehabilitációs tanulmánytervek kivezetéséről, a 20 férőhelyes csónakkikötők 2 km-kénti létesítéséről, a Balaton elérhetőségéről, az új kikötők létesítéséről.

¹⁵ Előterjesztés 18.§.

¹⁶ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 4.§ (3a) bekezdése.

¹⁷ Előterjesztés 99.§.

¹⁸ Megjegyzendő, hogy a jelenlegi rendszerben is van lehetőség az országos és kiemelt térségi tervektől való eltérésre, de ennek feltételei szigorú, garanciális jelentőségű (és az alkotmányos kötelezettségek mellett pl. az aarhusi egyezmény végrehajtását is szolgáló) feltételekhez kötött.