

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Ügyszám: J-6241/2008.

Tárgy: A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogszabály módosításra vonatkozó javaslata a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Miniszterhez a térségi hulladéklerakók létesítésével összefüggő – alkotmányos indok hiányában csökkentett – védelmi szint visszaállítása ügyében.

I. Az eljárás megindulása

1. A győri Sashegy I. nevű inert hulladéklerakó kapacitásbővítésével kapcsolatos közmeghallgatással (2008. november 17.) összefüggésben vizsgáltuk a térségi kommunális hulladéklerakó kijelölésére előírt szabályozást is. Ehhez kapcsolódóan észleltük, hogy az Alkotmánybíróság a vonatkozó jogszabállyal összefüggésben alkotmányellenességet állapított meg.

Tekintettel arra, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa (a továbbiakban: Biztos) kiemelt témaként kezeli a hulladéklerakók, hulladékégetők létesítésének problematikáját, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk annak feltárása érdekében, hogy az Országgyűlés maradéktalanul eleget tett-e a vonatkozó AB határozatban foglaltaknak.

2. A vizsgálat megindulását követően – 2009. január 30-án kelt beadványában – a REFLEX Környezetvédő Egyesület a Biztoshoz fordult, amelyben az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény 22. § (2) bekezdése k) pontjának értelmezését kérte, a tekintetben, hogy a módosítással az Országgyűlés eleget tett-e a vonatkozó AB határozatban foglaltaknak.

II. A hatáskör megalapozása

3. A Biztos eljárásának alapja az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 25. §-a, melynek értelmében, ha az országgyűlési biztos álláspontja szerint az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság valamely jogszabály vagy az állami irányítás egyéb jogi eszköze fölösleges, nem egyértelmű rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára (hiányosságára) vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszköze kiadására jogosult szervnél a jogszabály (állami irányítás egyéb jogi eszköze) módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását.

III. A tényállás

4. A regionális hulladéklerakók létesítési feltételeit az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (továbbiakban: OTrT) szabályozza. A törvény eredetileg úgy rendelkezett, hogy a nagykapacitású lerakóknak a települések belterületétől legalább 1000 méterre, a katonai és polgári repülőterektől legalább 15 km-re kell kerülnie.

5. Az Alkotmánybíróság 106/2007. (XII. 20.) határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította és megsemmisítette azt a törvénymódosítást, amely a regionális hulladéklerakóknak a települések belterületétől való védőtávolságát 1000 méterről 500 m-re, a repülőterektől előírt védőtávolságot pedig 15 km-ről 13 km-re csökkentette, ennek alapján megállapította, hogy az OTrT 22. § (2) h) és j) pontja alkotmányellenes, ezért e rendelkezéseket 2008. június 30-ai hatállyal megsemmisítette.

6. **„1. Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való alkotmányos jogot a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) értelmezte. A határozat rendelkező része kimondta: „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Alkotmány 18. §-ában megállapított, az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134.)** Az Abh. indokolásában az Alkotmánybíróság - többek között - rámutatott: **„A természetvédelemben a védettség szükségességének objektív - bizonyos körben nemzetközi normákban kötelezően megállapított - ismérvei vannak. A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámozást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. 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.” (ABH 1994, 134, 140-141.)**

A 27/1995. (V. 15.) AB határozat (a továbbiakban: Abh. 2.) kimondta: „Az egészséges környezethez való jog érvényesítése állami kötelezettség. Az érvényesítés egyik eszköze az épített környezet védelme. Az épített környezet védelméhez hozzátartozik a települési környezet védelme. A települési környezet védelme kiterjed a lakóterületekre.” (1995, 129, 133.)

2. A fentiek alapján tehát megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjognak tekinti, ezért a **korlátozása alkotmányosságának**

megűlésenél - a minden alapjog korlátozására irányadó mércét - az Alkotmány 8. § (2) bekezdésből eredő **szükségességi/arányossági tesztet** kell alkalmazni.

Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (ABH 1992, 167, 171.)

Az egészséges környezethez való jog korlátozásánál is e feltételeket kell figyelembe venni, azaz a jogszabályokban egyszer már biztosított védelmi szint csökkentéséhez kellő súlyú alkotmányos indok szükséges.

3.1. Az OTrT.mód. egyrészt megváltoztatta a 22. § (2) bekezdés h) pontjában korábban meghatározott szabályokat. Megváltoztatta egyrészt a viszonyítási alapot: nem a belterület egésze, illetve annak határától számított körzet, hanem a településrendezési eszközeiben (tehát a településszerkezeti tervben, helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben) beépítésre szánt területként kezelt területeket, illetve ezek határait veszi alapul. Így a nem beépítésre szánt belterületi rész adott esetben kikerülhet a tilalom alól. Az új rendelkezés továbbá maga is teremt kivételt a jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület eseteiben. Másrészt megváltoztatta a védőtávolságot, 1000 m helyett 500 méterben határozta azt meg.

Azokban az esetekben, amikor a településrendezés eszközeiben megállapított határvonal egybeesik - a korábbi fogalomhasználat szerinti - belterületi határvonallal, a védelmi szint biztosan csökkent. Ilyennek tekinthető továbbá, hogy a megváltozott szabályozás nem tiltja kategorikusan magát a belterületen belüli (annak minősülő) elhelyezést sem. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott egyik miniszteri válasz a védelmi szint csökkenésének tényét el is ismeri azzal, hogy a „szükségtelenül szigorúbb” szabályok enyhítéséről szövelt.

Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a OTrT. 22. § (2) bekezdés módosított h) pontja a korábbi h) ponthoz képest a környezetvédelem elért szintjének csökkentését eredményezheti, csakúgy mint a j) pontban bekövetkezett változás.

A megsemmisítés hatályát az Alkotmánybíróság - az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdésbe foglalt felhatalmazásával élve, a jogbiztonságra tekintettel - a jövőre nézve, 2008. június 30-ai hatállyal semmisítette meg, megfelelő időt hagyva a jogalkotónak az OTrT. 22. § (2) bekezdés **eredeti h) és j) pontja által megteremtett védelmi szint helyreállításához.**” (106/2007. (XII. 20.) AB határozat, kiemelések tőlünk)

7. A fenti AB határozat nyomán a jogalkotó – a 2008. évi L. törvénnyel – az alábbi formában módosította az OTrT. kifogásolt rendelkezéseit (jelenleg hatályos szöveg).

Térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezete

„22. § (1) A térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezetében térségi hulladéklerakó hely csak külön jogszabályban meghatározott vizsgálatok és az országos, illetve területi hulladékgazdálkodási tervek alapján jelölhető ki.

(2) Az övezet meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy

a) magterületen, ökológiai folyosón és puffertérületen,

b) kiváló termőhelyi adottságú szántó-, szőlő- és gyümölcsös területen,

c) erdőterületen,

- d) világörökség és világörökség-várományos területen,
 - e) kiemelten érzékeny felszín alatti vízminőség-védelmi területen,
 - f) rendszeresen belvízjárta területen,
 - g) nagyvízi meder területén,
 - h) földtani veszélyforrás területén,
 - i) vízerózióknak kitett területen és szélerózióknak kitett területen,
 - j) kiemelt fontosságú honvédelmi területen és honvédelmi területen,
 - k) a beépítésre szánt területbe sorolt területen és annak határaitól számított 1000 m-es területen belül, kivéve a jelentős mértékű zavaró hatású iparterületet és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges területet,**
 - l) az állami repülések célját szolgáló, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőtér 15 km-es körzetében,
- térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.”**

8. A fenti tartamú módosításhoz fűzött indokolás értelmében:

„A térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezetére vonatkozó, a Törvény 22. §-a (2) bekezdésének h) és j) pontjában rögzített rendelkezések módosítása a 106/2007. (XII. 20.) AB határozat miatt vált szükségessé annak okán, hogy az Alkotmánybíróság - megállapítván a szabályozás alkotmányellenességét - a hivatkozott rendelkezéseket 2008. június 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság az alapjog korlátozásának jogszerűségét vizsgáló „szükségesség-arányosság teszt” lefolytatása során a konkrét esetben azt állapította meg, hogy a Törvény hivatkozott rendelkezéseinek 2004. július 6-tól hatályos módosítása a korábbi szabályozás által egyszer már elért védelmi szint csökkenését eredményezte, e csökkenés alátámasztására felhozott érvek ugyanakkor nem voltak alkotmányos súlyúak, különösen nem olyanok, amelyek más alapjog érvényesülését, vagy valamely alkotmányos cél megvalósulását szolgálják.

A módosítás a fentiek miatt **visszaállítja az eredeti védőtávolságokat** [lásd az új 22. § (2) bekezdés k) és l) pontjában].

A hatályos Törvény 22. §-a (2) bekezdésének h) pontja vonatkozásában az eredeti szöveghez történő visszatérés ugyanakkor annak anakronisztikus volta miatt nem indokolt, minthogy a szakmai követelmények változása folytán a belterület/külterület megkülönböztetés helyett a szakma a valós területhasználati jellemzőket inkább tükröző, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben is rögzített beépítésre szánt terület/beépítésre nem szánt terület fogalompár használatára tért át.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény 19. §-ának (4) bekezdése értelmében új, települési hulladék lerakására szolgáló létesítmény kizárólag térségi célokra építhető. A hulladéklerakókkal kapcsolatos szabályokat megállapító ágazati jogszabály szerint a vegyesen gyűjtött települési hulladékok kizárólag a vegyes összetételű, nem veszélyes hulladékok lerakására szolgáló hulladéklerakókban (B3 kategória) helyezhetők el. Ezen előírásokra figyelemmel, jelen törvényben térségi hulladéklerakó hely alatt a települési hulladékot fogadó, B3 kategóriájú hulladéklerakót és kiszolgáló létesítményeinek összességét értjük.

A térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezetében a térségi hulladéklerakó hely elhelyezése szempontjából kizáró feltételek a felülvizsgálat során

kibővültek a világörökség és világörökség várományos területekkel, valamint a kiemelt fontosságú honvédelmi terület övezetével.”

IV. Jogi elemzés

9. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy a jogalkotó nem tett maradéktalanul eleget a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban előírt követelményeknek, az alábbi vonatkozásban.

10. A jogalkotó kizárólag az eredeti védőtávolságokat állította vissza (1000 m, illetve 15 km), nem vizsgálta érdemben a vonatkozó AB határozatnak a viszonyítási alap megváltoztatására, valamint a rendelkezés maga teremtette kivételre vonatkozó alábbi megállapításait.

11. „Az OTrT. mód. egyrészt megváltoztatta a 22. § (2) bekezdés h) pontjában korábban meghatározott szabályokat. Megváltoztatta egyrészt a viszonyítási alapot: nem a belterület egésze, illetve annak határától számított körzet, hanem a településrendezési eszközeiben (tehát a településszerkezeti tervben, helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben) beépítésre szánt területként kezelt területeket, illetve ezek határait veszi alapul. Így a nem beépítésre szánt belterületi rész adott esetben kikerülhet a tilalom alól. Az új rendelkezés továbbá maga is teremt kivételt a jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület eseteiben.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint az OTrT. 22. § (2) bekezdés h) pontjában a megváltozott viszonyítási alap és a védőtávolság nem feltétlenül és automatikusan jelent enyhébb védelmet (pl. az üdülőövezetek védelme szempontjából), mindemellett azonban az sem zárható ki, hogy egyes esetekben a OTrT. 22. § (2) bekezdés módosított h) pontja a törvény korábbi szabálya által egyszer már elért védelmi szint csökkenésével jár.

Azokban az esetekben, amikor a településrendezés eszközeiben megállapított határvonal egybeesik - a korábbi fogalomhasználat szerinti - belterületi határvonallal, a védelmi szint biztosan csökkent. Ilyennek tekinthető továbbá, hogy a megváltozott szabályozás nem tiltja kategorikusan magát a belterületen belüli (annak minősülő) elhelyezést sem. Az Alkotmánybíróság megkeresésére adott egyik miniszteri válasz a védelmi szint csökkenésének tényét el is ismeri azzal, hogy a „szükségtelenül szigorúbb” szabályok enyhítéséről szólt. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a OTrT. 22. § (2) bekezdés módosított h) pontja a korábbi h) ponthoz képest a környezetvédelem elért szintjének csökkentését eredményezheti, csakúgy mint a j) pontban bekövetkezett változás.” (106/2007. (XII.20.) AB határozat III. 3.1., kiemelések tőlünk)

12. Egyebekben rámutattunk, hogy az 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről (továbbiakban: Étv.) ismeri és használja mind a beépítésre nem szánt terület, mind a beépítésre szánt terület, mind a belterület fogalmát, valamint ezek fogalmakhoz eltérő jelentéstartalmat társít, függetlenül attól a körülménytől, hogy „a szakmai követelmények változása folytán a belterület/külterület megkülönböztetés helyett a szakma a valós területhasználati jellemzőket inkább tükröző, az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben is rögzített beépítésre szánt terület/beépítésre nem szánt terület fogalom pár használatára tért át.”

13. Étv. 2. §

„E törvény alkalmazásában:

2. *Beépítésre nem szánt terület: a település közigazgatási területének a zöldterületi, a közlekedési, a mezőgazdasági, az erdőművelési, illetőleg az egyéb célra szolgáló része.*

3. *Beépítésre szánt terület: a település közigazgatási területének a beépített, illetve a további beépítés céljára szolgáló területrésze.*

4. *Belterület: a település közigazgatási területének - jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó - kijelölt része.”*

14. Mindezek alapján megállapítottuk, hogy az OTrT jelenleg hatályos 22. § (2) bek. k) pontjában előírt szabályozás nem tesz maradéktalanul eleget a 106/2007. (XII.20.) AB határozatban előírt azon követelménynek, ami az alábbiakat mondja ki:

„A megsemmisítés hatályát az Alkotmánybíróság - az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 43. § (4) bekezdésbe foglalt felhatalmazásával élve, a jogbiztonságra tekintettel - a jövőre nézve, 2008. június 30-ai hatállyal semmisítette meg, megfelelő időt hagyva a jogalkotónak az OTrT. 22. § (2) bekezdés eredeti h) és j) pontja által megteremtett védelmi szint helyreállításához.”

15. Mindez azt eredményezte, hogy a jelenleg hatályos szabályozás az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

16. *„Az Alkotmány 18. §-ából és 70/D. § (1) bekezdéséből azonban az következik, hogy ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet, jelen esetben azonban ilyen nem mutatható fel (sem az OTrT.mód. javaslatához kapcsolódó indokolás, sem pedig a megkeresésekre adott miniszteri válaszok nem adtak ilyen indokot).”* (106/2007. (XII. 20.) AB hat. III. 3.1.)

17. A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az Obtv. 25. §-ában kapott felhatalmazás alapján – azzal a javaslattal éltünk a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Miniszterhez (miniszter) – figyelemmel a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban foglaltakra (AB határozat) –, hogy terjessze az Országgyűlés elé az OTrT. 22. § (2) bekezdés eredeti *h)* pontja által megteremtett védelmi szint helyreállítására irányuló jogszabály módosításra vonatkozó javaslatot.

18. Kértük továbbá a minisztert, hogy állásfoglalásáról, esetleges intézkedéséről értesítsen legkésőbb az állásfoglalás-tervezet kézhezvételét követő 60 napon belül.

19. A fentiek alapján született állásfoglalás tervezetre adott – 2009. március 30-án kelt – miniszteri válasz 2009. április 2-án érkezett meg Hivatalunkhoz.

20. A miniszter az állásfoglalás-tervezetben előadott megállapításokkal nem értett egyet, az alábbi indokokra tekintettel.

21. Megítélése szerint „az OTrT. eredeti, 22. § h) pontja a külterületen lévő lakó-, vegyes-, gazdasági-, üdülő- és különleges beépítésre nem szánt terület védelmét nem tartalmazta, holott e területek védelme ugyanolyan fontosságú, mint a település belterületén lévő, hasonló területfelhasználású területeké. A jelenleg hatályos OTrT 22. §-ának k) pontja – azzal, hogy a belterület helyett a beépítésre szánt területre vonatkoztatja a hulladéklerakó hely kijelölésének tilalmát – e területek védelmét is biztosítja. A „viszonyítási alap” változása ezáltal szigorított a térségi hulladéklerakó elhelyezhetőségének szabályán, hiszen a környezeti szempontból érzékeny területhasználatok védelmét nemcsak a belterületen, hanem már a külterületen is biztosítja.” Kifejtette továbbá, hogy „az OTÉK már nem tesz említést a bel-és külterületről.”

22. A miniszter álláspontját osztjuk a tekintetben, hogy a külterületen lévő lakó-, vegyes-, gazdasági-, üdülő- és különleges beépítésre nem szánt terület védelme ugyanolyan fontosságú, mint a település belterületén lévő, hasonló területfelhasználású területeké. A jelenleg hatályos OTrT 22. §-ának k) pontja – szemben az OTrT eredeti, 22. § h) pontjában foglaltakkal – ténylegesen e területek védelmét is biztosítja. Ezzel kapcsolatban kiemelő, hogy a védettségi szint esetleges, bizonyos szempontú növelésére – felismerve a vonatkozó szabályozásban biztosított védettség nem elégséges voltát – kellő súlyú alkotmányos indok hiányában is lehetősége van a jogalkotónak, ellentétben a védettségi szint csökkentésével.

23. Egyebekben kijelenthető, hogy jelen vizsgálat tárgyát elsődlegesen nem az Étv., illetve az OTÉK (253/1997. Korm. rendelet) vonatkozó rendelkezéseinek áttekintése, azok összhangja vagy esetleges eltérése, hanem az ezeket követően hatályba lépett OTrT (2003. évi XXVI. törvény) vonatkozó szabályozásának vizsgálata képezte, tekintettel arra, hogy kifogásolt rendelkezés (térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezete) az OTrT-ben került szabályozásra.

24. Az OTrT egyébként szintén használja az Étv.-ben meghatározott belterület fogalmat – függetlenül a kormányrendeletben (OTÉK) foglaltaktól, amely egyébként értelemszerűen nem tölti meg új tartalommal ezen fogalmat, azonban a kormányrendelet gyakorlati alkalmazásához az Étv.-ben – amely törvény 62. §-a (1) bekezdésének g) pontjában foglalt felhatalmazás alapján született az OTÉK – meghatározott fenti terminológiának az ágazati törvényekkel összhangban lévő tényleges ismerete és alkalmazása nélkülözhetetlen (pl. településszerkezeti terv meghatározása).

25. Az OTrT 2. §-ának vonatkozó pontjai értelmében:

„27. települési terület: a település belterülete, valamint a beépítésre szánt területek összessége,

28. települési térség: országos területrendezési tervben megállapított területfelhasználási kategória, amelybe a települési területek közül a település belterülete, valamint az ahhoz csatlakozó beépítésre szánt területek tartoznak,”

26. A miniszter válaszlevelében elismerte, hogy „az OTrT módosításával kikerültek a hulladék-elhelyezés szempontjából védendő területek közül a belterület beépítésre nem szánt területei, a közlekedési- és közműelhelyezési, a hírközlési-, a zöld-, az erdő-, a mezőgazdasági-, a vízgazdálkodási-, a természetközeli-, valamint a különleges beépítésre nem szánt területek. Ezen területeknél – mivel nem szolgálnak állandó tartózkodás céljára – nem indokolt elvárás az olyan szintű védőtávolság biztosítása, mint a beépítésre szánt területek esetében.”

27. Az OTrT I. Fejezete a törvény célját az alábbiak szerint határozza meg:

„1. § E törvény célja, hogy meghatározza az ország egyes térségei területfelhasználásának feltételeit, a műszaki-infrastrukturális hálózatok összehangolt térbeli rendjét, tekintettel a fenntartható fejlődésre, valamint a területi, táji, természeti, ökológiai és kulturális adottságok, értékek megőrzésére, illetve erőforrások védelmére.”

28. Az OTrT módosításával tehát a védelmi szint az alábbi esetekben egyértelműen csökkent, azaz a jelenleg hatályos szabályozás – figyelemmel az OTÉK vonatkozó rendelkezéseire (beépítésre nem szánt területek) és az OTrT vonatkozó szabályában meghatározott védőtávolságra – többek között – közkertek, közparkok, gyermekjátszóterek, sétautak, tornapályák, továbbá folyóvizek medre és parti sávja, védett vízbázis területe, mocsár, nádas területe, szanatóriumok, gyógyszállók, illetve temetők tekintetében a térségi hulladéklerakó hely kijelölése szempontjából a védelmi szint csökkenését eredményezi. Természetesen a védettségi szint csökkenését nem teheti indokolttá az, ha a jogalkotó lényegében ettől függetlenül más típusú területeken a védettségi szintet növeli. A védettségi szint növelése ugyanis külterületen anélkül is megtehető, hogy ezzel együtt azt a belterületen csökkenteni kellett volna.

29. A védelmi szint csökkentése – aminek nyilvánvalóan nem lehet kellő súlyú alkotmányos indoka, hogy ezen területek nem szolgálnak állandó tartózkodás céljára – tehát a fenti esetekben egyértelműen az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idéz elő. Továbbá a szabályozás ellentétes az OTrT céljával, amely szerint az ország egyes térségei területfelhasználásának feltételeit a fenntartható fejlődésre, valamint a táji, természeti, ökológiai, valamint kulturális adottságok és értékek megőrzésére, illetve erőforrások védelmére tekintettel kell meghatározni.

30. Egyebekben az AB határozatában rámutatott, hogy abban az esetben, amikor a beépítésre nem szánt terület határvonala egybeesik a belterületi határvonallal (vagyis a belterület határán beépítésre nem szánt terület helyezkedik el), a védelmi szint biztosan csökkent. A védelmi szint – alkotmányos indok nélküli – csökkentésének tekintette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a megváltozott szabályozás nem tiltja kategorikusan magát a belterületen belüli elhelyezést.

31. Az Alkotmánybíróságról szóló 1989. évi XXXIII. törvény 27. §-ának (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság határozata mindenkire nézve kötelező. Ebből az következik, hogy a jogalkotóra nézve is kötelező az Alkotmánybíróság határozata, függetlenül attól a körülménytől, hogy a jogalkotó érdemben egyetért-e az Alkotmánybíróság határozatában foglaltakkal. Az Alkotmánybíróság vonatkozó jogértelmezését követően tehát a jogalkotónak nincs tényleges lehetősége a döntésben meghatározott szempontoktól nyilvánvalóan eltérő irányú jogalkotásra.

32. Kifejtette továbbá a miniszter, hogy az „OTrT hatályos szövege megengedi e mellett a jelentős mértékű zavaró hatású iparterületen és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges területen a térségi hulladéklerakó hely kijelölését abból a megfontolásból, hogy a környezetre (potenciálisan) terhelő hatású tevékenységek egy helyen, a település közigazgatási területén koncentráltan helyezkedjenek el.

A kivétel elmaradása tájhasználati konfliktust is okozhat, hiszen a környezetterhelő létesítmények szétszórását eredményezi, amely újabb területek igénybevételét, az esetleg

meglévő ökológiai kapcsolatok megszüntetését eredményezheti, és jelentős közlekedési többlet-terheléssel sújtja a települési környezetet.”

33. A fenti pontban foglalt megállapítás – összhangban az AB határozatban leírtakkal – a maga teremtette kivétel (jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület) megalkotásával szintén a korábbi védelmi szint megfelelő alkotmányos indok nélküli csökkentését eredményezi, figyelembe véve, hogy ezen létesítményeknek – a közlekedési többlet-terheléssel indokolt – egy területre „koncentrálása” nyilvánvalóan nem tekinthető alkotmányos indoknak. **Az iparterületen dolgozók és élők egészséges környezethez való már több tekintetben egyébként is korlátozott jogát álláspontunk szerint nem lehet azon az alapon tovább korlátozni, hogy az már alacsonyabb szinten biztosított, mint a más területeken élő és dolgozó embereké. Továbbá éppen az ilyen típusú szabályozási gyakorlat vezethet már meglévő ökológiai kapcsolatok megszűnéséhez.**

34. A jelenlegi szabályozás (OTrT. 22. § (1) bek. k) második fordulata) lehetővé teszi az OTÉK szerinti jelentős mértékű zavaró hatású iparterület és a hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges területen (amely területek az OTÉK alapján beépítésre szánt területnek minősülnek) térségi hulladéklerakó hely kijelölését.

35. Az Étv. 7. §-ának (1) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján a fenti beépítésre szánt területeket (jelentős mértékű zavaró hatású iparterület, hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület) építési övezete(ek)be kell sorolni, ez, pedig a helyi építési szabályzatban és a szabályozási tervben foglaltak szerint történik, amelyek megalkotása a települési önkormányzat feladata. Ez a gyakorlatban azt eredményezheti, hogy, **amennyiben a települési önkormányzat településrendezési eszközeiben hozott döntése alapján jelentős mértékű zavaró hatású iparterület (amely terület egyébként különlegesen veszélyes pl. tűz-, robbanásveszélyes építmények elhelyezésére szolgál), illetve hulladékkezelő, hulladéklerakó különleges terület funkciójú építési övezetet hoz létre belterületen, ezen a területen is lehetősége nyílik az önkormányzatnak térségi hulladéklerakó hely kijelölésére, védőtávolság alkalmazása nélkül.**

36. A jelenleg hatályos szabályozás a korábbi – törvényben biztosított – védelmi szint csökkenését eredményezi, hiszen e tekintetben (31. pont) – a korábbi szabályozással ellentétben – gyakorlatilag „szabad kezét ad” a települési önkormányzatnak a térségi hulladéklerakó hely kijelölésére vonatkozóan, figyelmen kívül hagyva a védettségi szint érvényesítésének törvényi kötelezettségét. Továbbá a 25., 27., 31. és 32. pontokban foglalt megállapításokkal összhangban kijelenthető, hogy a jelenleg hatályos szabályozás következtében a hulladéklerakással potenciálisan érintett területek nagysága nőtt, tehát a védettségi szint a fenti vonatkozásokban nem nőtt, hanem csökkent.

37. A miniszter álláspontja szerint az általa előadottakból következően „a hulladéklerakással potenciálisan érintett területek nagysága – a különböző területfelhasználási egységek környezeti érzékenységét, valamint beépítési lehetőségét figyelembe véve – nem nőtt, a védettségi szint, pedig nem csökkent, hanem inkább növekedett.”

Megítélése szerint „az Országgyűlés az OTrT. 2008. évi módosításával érdemben eleget tett a vonatkozó AB határozatban foglaltaknak, biztosítva az egészséges környezethez, valamint a

lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogot.”

V. Összefoglalás

38. Összefoglalóan megállapítottam, hogy a térségi hulladéklerakó hely kijelöléséhez vizsgálat alá vonható terület övezete OTrT-beli vonatkozó hatályos szabályozása (22. § (1) bek. k) – figyelemmel a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban foglaltakra – az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot idéz elő, azzal, hogy a korábbi védettségi szintet kellő súlyú alkotmányos indok hiányában csökkentette.

39. Mindezek alapján a jelenlegi szabályozási környezetben a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban foglaltaknak való megfelelést az biztosítja, ha az OTrT. 22. § (1) k) pontja tekintetében a beépítésre szánt területet, mint viszonyítási alapot az OTrT. 2. §-ának 27. pontjában definiált települési terület váltja fel, amely magában foglalja a település belterületét, valamint a beépítésre szánt területek összességét.

VI. Intézkedés

40. A feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az Obtv. 25. §-ában kapott felhatalmazás alapján, az állásfoglalás-tervezetemben leírtakat fenntartva (az eredetileg biztosított védelmi szint kellő súlyú alkotmányos indok hiányában csökkent) – azzal a javaslattal élek a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Miniszterhez (miniszter) – figyelemmel a 106/2007. (XII. 20.) AB határozatban, valamint a miniszter válaszában foglaltakra –, hogy terjessze az Országgyűlés elé az OTrT. 22. § (2) bekezdés eredeti *h*) pontja által megteremtett védelmi szint helyreállítására irányuló jogszabály módosításra vonatkozó javaslatot.

41. Mindezek alapján javaslom az OTrT. 22. § (2) bek. k) pontjának hatályon kívül helyezését és alábbi tartalommal történő módosítását.

Az OTrT 22. § (2) bek. k) pontja helyébe az alábbi rendelkezés lép:

„k) települési területen és annak határvonalától számított 1000 m-en belül,”

42. Az Obtv. 25. §-ában foglaltak alapján kérem Miniszter Urat, hogy állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről 60 napon belül értesítsen.

VII. Utóvizsgálat, másodlagos intézkedések

43. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa irodájának ügyrendje alapján minden állásfoglalást követően utóvizsgálatot kell tartani. Az utóvizsgálat eredményéhez mérten a jelen ügyben a biztos a következő intézkedést teheti:

Az Obtv. 26. § (1) bekezdése alapján, amennyiben a visszásságot előidéző, a Biztos által megkeresett szerv vagy annak felettes szerve érdemi állásfoglalás kialakítását, és az annak

megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, a Biztos – az éves beszámoló keretében – kérheti, hogy az ügyet az Országgyűlés vizsgálja ki. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre.

Az Obtv. 22. § a) pontja alapján az országgyűlési biztos indítványozhatja az Alkotmánybíróságnál a jogszabály, valamint az állami irányítás egyéb jogi eszköze alkotmányellenességének utólagos vizsgálatát.

B u d a p e s t, 2009. május

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa