



**A Kúria
mint felülvizsgálati bíróság
v é g z é s e**

Az ügy száma: Kfv.III.37.438/2021/7.

A felperes: Zöld Kapcsolat Egyesület (3525 Miskolc, Kossuth utca 13.)

A felperes képviselője: Dr. Sóczó Réka Ildikó ügyvéd (3530 Miskolc, Hunyadi utca 4. fsz. 2.)

Az alperes: Pest Megyei Kormányhivatal (1052 Budapest, Városház utca 7.)

Az alperes képviselője: Dr. Szurovecz Zoltán kamarai jogtanácsos

Az I. rendű alperesi beavatkozó: HCM 1890 Zrt. (3508 Miskolc, Fogarasi utca 6.)

Az I. rendű alperesi beavatkozó képviselője: Jarovinszkij Ügyvédi Iroda (1051 Budapest, József nádor tér 12., ügyintéző ügyvéd: Dr. Jarovinszkij Tibor)

A II. rendű alperesi beavatkozó: Nemzeti Népegészségügyi Központ (1097 Budapest, Albert Flórián út 2-6.)

A II. rendű alperesi beavatkozó képviselője: Márton és Társa Ügyvédi Iroda (1062 Budapest, Lendvai utca 22. II. emelet, ügyintéző ügyvéd: Dr. Nemes Dénes)

A per tárgya: környezetvédelmi ügyben hozott közigazgatási határozat felülvizsgálata

A felülvizsgálati kérelmet benyújtó fél: a felperes

Az elsőfokú bíróság neve, határozatának kelte és száma: Miskolci Törvényszék 2021. február 9-én hozott 102.K.700.021/2020/57. számú ítélete.

Rendelkező rész

A Kúria a Miskolci Törvényszék 102.K.700.021/2020/57. számú ítéletét hatályon kívül helyezi és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja.

A Kúria a felperes, az alperes és az I. rendű alperesi beavatkozó felülvizsgálati eljárásban felmerült költségét személyenként 100.000.- (százezer) forintban állapítja meg.

A végzés ellen felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

A felülvizsgálat alapjául szolgáló tényállás

- [1] Az I. rendű alperesi beavatkozó 2015. február 27-én az elsőfokú környezetvédelmi hatósághoz a miskolci telephelyére cementgyártási tevékenységre vonatkozó egységes környezethasználati engedély kiadása iránti kérelmet nyújtott be.
- [2] Az elsőfokú hatóság az egységes környezethasználati engedély kiadásához összevont környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás lefolytatásának szükségességét állapította meg.
- [3] A fenti eljárás eredményeként hozta meg az elsőfokú hatóság 2015. november 27-én az 5734-87/2015. számú határozatát (a továbbiakban: alaphatározat), amelyben az I. rendű alperesi beavatkozó részére 2020. november 30-ig érvényes egységes környezethasználati engedélyt adott meghatározott feltételekkel. A rendelkező részben az elsőfokú hatóság egyebek mellett rögzítette, hogy az I. rendű alperesi beavatkozó az elérhető legjobb technikának, (a továbbiakban: BAT) való megfelelést teljesíti. A határozat rendelkező része a 16-23. oldalakon táblázatos formában fejt ki a BAT kritériumoknak való megfelelést az alkalmazott technológiára vonatkozóan.
- [4] Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság többek között előírta, hogy a telephely technológiai berendezéseinek felújítását követően a tényleges működés megkezdése előtt legalább 6 hónapos próbaüzemet kell tartani. A próbaüzemet mindkét klinkerégető kemence vonatkozásában szükséges lefolytatni. A próbaüzem során a hulladék együttégetés nélküli és a hulladék együttégetéssel történő tevékenységet külön-külön meg kell vizsgálni. A hulladék együttégetési tevékenység a próbaüzem tevékenysége alatt is csak hulladékgazdálkodási engedély birtokában végezhető.
- [5] A határozatban rögzítést nyert, hogy az I. rendű alperesi beavatkozó jelen engedély alapján hulladékgazdálkodási, hulladékkezelési tevékenységet nem végezhet. A hulladékok hasznosítása csak az adott hulladéokra vonatkozó, eredményesen lezárult hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárás követően végezhető, amikor a hulladékhasznosításra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély az egységes környezethasználati engedélybe beépítésre kerül és az jogerőssé válik.
- [6] Az alaphatározat ellen a felperes, az Osteurapäische Zementbeteiligungs GmbH. Magyarországi Fióktelepe (a továbbiakban: GmbH) és egy a perben nem szereplő egyesület terjesztett elő fellebbezést.
- [7] Az I. rendű alperesi beavatkozó – az alaphatározat kiadását megelőzően – 2015. augusztus 7-én „nem veszélyes hulladékok klinkerégető kemencében, valamint salakok cementmalomban történő hasznosítása” tárgyában hulladékgazdálkodási engedély kiadása iránti kérelmet terjesztett elő az elsőfokú környezetvédelmi hatóságnál. Az elsőfokú hatóság a 2016. február 1-jén hozott BO/16/1640-2/2016. számú határozatában (a továbbiakban: módosító határozat) az I. rendű alperesi beavatkozó kérelme alapján a nem veszélyes hulladékok hasznosítására vonatkozó hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárást, valamint a cementgyártási tevékenységre kiadott egységes környezethasználati engedély hivatalból történő módosítására irányuló eljárást egyesítette és az I. rendű alperesi beavatkozó miskolci telephelyén cementgyártási tevékenységre kiadott egységes környezethasználati engedélyt – a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan – módosította, rögzítve, hogy az egységes környezethasználati engedély egyebekben változatlanul érvényes, a módosító határozat kizárólag az alaphatározattal együtt érvényes.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [8] Az alaphatározattal és a módosító határozattal szemben – mások mellett – a felperes terjesztett elő fellebbezést.
- [9] Az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség alperesi jogelőd (a továbbiakban: alperes) végzésével a cementgyártási tevékenységet engedélyező alaphatározattal, valamint az ezt módosító határozattal szemben előterjesztett jogorvoslati kérelmekre tekintettel az eljárásokat a közigazgatási hatóság eljárási és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CIX. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33/B. § (1) bekezdésére alapítottan egyesítette.
- [10] Az alperes a 2016. szeptember 14-én kelt OKTF-KP/4114-37/2016. számú határozatában az alaphatározatot részben, a rendelkező részt és az indokolást érintően megváltoztatta, egyebekben helybenhagyta. A módosító határozatot az alperes helybenhagyta. Többek között kifejtette, hogy az elsőfokú hatóság eljárási hibát vétett, amikor a hulladékhasznosítási engedélyezési eljárást nem egyesítette a még folyamatban lévő cementgyártási tevékenység engedélyezése iránti eljárással. Kiemelte, a Ket. 33/B. §-a nem tesz különbséget a kérelemre indult és a hivatalból indított eljárások között, ezért az eljárások egyesítésének ez nem volt akadálya.
- [11] Rögzítette, hogy a telephelyen végezni kívánt cementgyártás a dokumentációkban szereplő együttétetéssel a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm.rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. melléklet 50. pontjába és a 2. melléklet 5.2. a) alpontjába is besorolható. A Korm.rendelet 1.§ (3) bekezdés b) pontjára figyelemmel a cementgyártás hulladékhasznosítási tevékenységgel (hulladék együttétetéssel) történő végzése a fentiek szerinti környezeti hatásvizsgálat és egységes környezethasználati engedélyezési eljárás lefolytatásához kötött. A vonatkozó uniós jogszabály szerint a hulladékhasznosítási tevékenység (együttétetés) nem a cementgyártás része, hiszen az hagyományos tüzelőanyagokkal is végezhető.
- [12] Az alperes határozatában kiemelte, hogy a módosító határozattal engedélyezett hulladékgazdálkodási tevékenység a rendelkezésre álló adatokra tekintettel nem kifogásolható.
- [13] Az alperes vizsgálta a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 7. § (1) bekezdésének való megfelelést. Megállapította, hogy az egy évre átlagolt szállópor és nitrogén-dioxid transzmisszió nem lépi át az éves egészségügyi határértéket, vagyis az I. rendű alperesi beavatkozó igazolta a Rendelet 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti feltételnek való megfelelést. (A légszennyező pontforrás hatásterületén a helyi mérésekkel megállapított alap levegőterheltség a légszennyező pontforrás kibocsátásával együtt sem haladja meg az éves légszennyezettségi határértéket.)
- [14] Az alperes szerint a Rendeletre alapítottan védőövezet jelen esetben nem jelölhető ki, csak büszszennyezéssel járó tevékenység esetén.
- [15] A felperes fellebbezéséhez csatolta Steiner Ferenc környezetvédelmi szakértő szakvéleményét. Az alperes határozatában vizsgálta és értékelte a szakvéleményben foglaltakat, véleménye szerint az abban írtak nem alapozzák meg az I. rendű alperesi beavatkozói engedélykérelmek elutasítását.

A kereseti kérelmek

- [16] Az alperes határozatát a felperes és a GmbH. támadta keresettel eljárási- és anyagi jogi jogszabálysértésekre hivatkozással.

Az alap bírósági eljárás

- [17] A Miskolci Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság a 12.K.27.777/2016/63. számú ítéletében egyrészt a GmbH. keresetét elutasította, másrészt a jelen per felperesének keresetét elbírálva lényeges eljárási jogszabálysértésre hivatkozással az alperes határozatát az elsőfokú határozatokra is kiterjedően hatályon kívül helyezte és az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte.
- [18] A Kúria a Kfv.II.38.094/2017/23. számú ítéletében a fenti elsőfokú ítéletet az alperes határozatát az elsőfokú határozatokra is kiterjedően hatályon kívül helyező és új eljárás lefolytatására kötelező rendelkezése és a hozzá kapcsolódó illeték- és perköltség fizetésre vonatkozó rendelkezések tekintetében hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította. Ezt meghaladóan a GmbH. – az alapperben I. rendű felperes – keresetét elutasító rendelkezését hatályában fenntartotta.
- [19] Az új eljárásra előírta, hogy az elsőfokú bíróságnak a felperes – az alapperben II. rendű felperes – törvényes határidőben érkezett keresetében foglaltakat kell érdemben elbírálnia és ebben a körben határozatot hoznia.

Az új eljárás eredményeként hozott elsőfokú ítélet

- [20] A törvényszék jogerős ítéletében a felperes keresetét elutasította.
- [21] Az indokolás szerint a Kúria kötelező döntése értelmében a bíróságnak a felperes keresetében írtakat kellett elbírálnia, amelyben a légszennyezettségi adatok elégtelenségére és hiányos voltára, a védőtávolság hiányára utalt, továbbá vitatta, hogy az alaphatározat módosítására irányuló eljárás és a hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárás egyesítésére, így az alaphatározat módosítására van-e jogi lehetőség.
- [22] A nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Ngvt.) 8. § (8) bekezdésére figyelemmel a felperes 49. számú beadványában a hatásterületet illetően előadott hivatkozása tiltott keresetkiterjesztésnek minősül, ezért azt a bíróság érdemben nem vizsgálta.
- [23] A Korm.rendelet 20. § (3) bekezdésére tekintettel az egységes környezethasználati engedély egy integrált, egységes engedély, amely magában foglalja a hatóság által a hatáskörébe tartozó valamennyi engedélyrészt. A hulladékgazdálkodási engedélyt az egységes engedélybe kellett volna foglalni, azonban erre külön eljárás került megindításra. A fentiek szerint az alperes helyesen döntött akkor, amikor a két önálló eljárást egyesítette. Az egyesítés körében nincs különbség a kérelemre, illetve hivatalból indult eljárás között, amennyiben annak feltételei fennállnak, úgy az eljárások egyesíthetők a Ket. 33/B. § (1) bekezdésére alapítottn.
- [24] Az alperes határozatában részletes és okszerű indokát adta döntésének, valamint annak, hogy a fellebbezéseket miért nem fogadta el. A tényállás az I. rendű alperesi beavatkozó részletes hiánypótlására is figyelemmel teljeskörűen feltárássra került a közigazgatási eljárás során, az alperes tényállás-tisztázási kötelezettségének eleget tett.
- [25] A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 4. § 20. pontja és 25. § (2) bekezdése értelmében környezetvédelmi ügyben védőtávolság csak a külön jogszabályban meghatározott esetekben merülhet fel. A Rendelet ilyen előírást nem tartalmaz, ezért a felperes hivatkozásával szemben az elsőfokú engedélyezési eljárásban a hatóságnak a védőtávolságot nem kellett vizsgálnia.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [26] Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) védőterületre vonatkozó 38. §-a nem vehető figyelembe, mert jelen környezetvédelmi hatósági eljárás a Kvt. hatálya alá tartozik, így ezen jogszabály rendelkezései az irányadók. A védőterület légszennyezettségi szempontból nem értelmezhető, a Rendeletben a jogalkotó a hatásterület meghatározást rögzíti, amely a Korm. rendelet szabályaival is összhangban van.
- [27] A törvényszék kiemelte, az I. rendű alperesi beavatkozó felé a kén-dioxid imissziós mérés előírására nem került sor a próbaüzemet illetően. A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I.14.) VM rendelet (a továbbiakban: VM) rendelet) szerinti határértékek figyelembevétele mellett az alperes ellenkérelmében megjelölt 2004-2015. közötti kén-dioxid koncentrációra vonatkozó átlagértékek messze elmaradtak a VM rendeletben rögzített határértékektől. A bíróság ezért úgy ítélte meg hogy a kén-dioxid kibocsátás mérésének előírását az alperes által beszerzett adatok nem indokolták.
- [28] Az elsőfokú bíróság hangsúlyozta, a becsatolt iratokból egyértelműen megállapítható, hogy az engedélyezett tevékenység nélkül is terhelt az érintett térség levegő minősége. Az alperes az engedély megadásakor a fenti körülményekre, valamint a tevékenység volumenére tekintettel a tényleges működés megkezdése előtti hat hónapi próbaüzem tartásáról rendelkezett. A PM10 napi légszennyezettségi adatok alapján a hatóság az engedély megadásának feltételeként a próbaüzem alatt folyamatosan és az üzemszerű működés megkezdését követő egy éven keresztül tartó imisszió vizsgálatot írt elő, amely alapot nyújthat további intézkedések megtételére. A szálló por imisszióhoz a cementgyár korábban sem járult hozzá jelentősen, valamint a gyár leállítását követően sem volt számottevő szállópor imisszió csökkenés a releváns két miskolci mérőállomáson.
- [29] A közigazgatási perben nincs lehetőség általánosságban a védőtávolság, a légszennyezettség mértékének meghatározására és további mérések elvégzésére szakértőt kijelölni, amennyiben nincs ehhez konkrét tényállítás és jogszabálysértés megjelölve. Az elsőfokú bíróság ezért mellőzte a felperes szakértő kirendelése iránti indítványát.
- [30] A törvényszék hangsúlyozta, az I. rendű alperesi beavatkozási kérelem felelős tervező, szakemberek bevonásával készült, amelyet a hatóság szakhatóság megkeresésével a jogszabályi előírásoknak megfelelési szempontjából vizsgált. Az alperes részletesen kifejtette határozatában a felperes által becsatolt szakvéleményben foglaltakkal kapcsolatos álláspontját. Steiner Ferenc szakértő (a továbbiakban: szakértő) maga is elfogadhatónak ítélte az I. rendű alperesi beavatkozó által csatolt dokumentációban foglaltakat. Aggályát azzal kapcsolatban fejezte ki, hogy miként lehetne garanciákhoz kötni az emisszió megtartását. Amennyiben a cementgyár működése során nem felel meg az előírásoknak, akkor az I. rendű alperesi beavatkozó szankcionálható, ez azonban már nem az engedélyezési eljárásra tartozó kérdés.

A felülvizsgálati kérelem és ellenkérelmek

- [31] A jogerős ítélet ellen a felperes terjesztett elő felülvizsgálati kérelmet elsődlegesen annak hatályon kívül helyezése, másodlagosan a hatályon kívül helyezés mellett az elsőfokú bíróság új eljárásra és új határozat hozatalára utasítása iránt.
- [32] Álláspontja szerint az ítélet sérti a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: régi Pp.) 163. § (1) bekezdését; a Rendelet 2. § 29. pontját, 23. §-át, 7. § (2) bekezdését; a Ktv. 6., 24-29. §-át; a Korm. rendelet 6., 7., számú mellékletét; az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontját; a

Kfv.III.37.438/2021/7.

2010/75/EU irányelvet; az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB) C-637/18. számú ügyben hozott ítéletét és ennek folytán a 96/62/EK irányelvet, az 1999/30/EK irányelvet és a 2008/50/EU irányelvet.

- [33] Levegőtisztaság védelmi szempontból előadta, követelmény, hogy az imissziós határértékeket a levegőterheltség szintje ne haladja meg. A Rendelet engedményt tesz a szállópor vonatkozásában arra nézve, hogy a napi határértéket egy naptári év alatt 35 alkalomnál kevesebbszer túl lehet lépni. Miskolc város megvalósuló levegővédelmi adatai szerint az elmúlt évtizedben nem volt olyan év, amikor ez a levegővédelmi követelmény teljesült volna.
- [34] A 2016. évet követő két évben a helyzet tovább romlott, vagyis az engedély kiadásakor nem lehetett azzal a feltételezéssel számolni, hogy más forrásokból származó levegőterhelés-csökkenés javulásával az I. rendű alperesi beavatkozó környezethasználata nem eredményez tartós és folyamatos határérték túllépést.
- [35] Ebben a körben a keresettel támadott határozat sérti a Rendelet 2. § 29. pontját, 3. § -át, 7. § (2) bekezdését és a hivatkozott EUB döntést. Az EUB ebben a határozatában Magyarországot elmarasztalta, mert a szállópor kibocsátási értékek – különösen a Sajó-völgy és Pécs térségében – sértik a vonatkozó uniós irányelvekben foglalt elvárásokat. A határozat és az ítélet súlyosan sérti a Kvt. elővigyázatossági elvét és szankciómentes működést biztosít az I. rendű alperesi beavatkozó számára.
- [36] A felperes kiemelte, a törvényszék tévedett, amikor ítéletében kifejtette, hogy arra figyelemmel nem volt szükséges vizsgálni a védőtávolság hiányát és meglétét, mert annak vizsgálatára a Rendelet a hatásterület meghatározását rögzíti, amely a Korm. rendelet szabályaival összhangban van.
- [37] Az alperes határozata egyrészt hiányosan rögzíti a Korm. rendelet 6. 7. számú mellékletében meghatározott követelményekhez képest a tevékenység hatásterületét, másrészt mellőzi a Kvt. és a 2010/75/EU irányelv szerint kötelezően meghatározandó védőterületre vonatkozó rendelkezéseket. Utóbbi nem hagyható figyelmen kívül, mert a folytatni kívánt tevékenység 1000 méteres körzetében épített lakókörnyezet található.
- [38] A Korm. rendelet 7. számú melléklete határozza meg a hatásterület típusait és a meghatározás szempontjait. A teljes hatásterület a közvetlen és közvetett hatások területének összessége.
- [39] A keresettel támadott alaphatározat rögzít hatásterület meghatározást, azonban nem a vonatkozó szakmai elvárás szerinti módon, így nem tartalmazza valamennyi a tevékenység folytatásával jellemzően jelentkező emissziós kibocsátás tekintetében, és összességében sem értékeli, foglalja össze az egyes elemek összességét.
- [40] A felperes hangsúlyozta, a Korm. rendelet 6. számú melléklet 3. pontjának rendelkezései alapján a sérelmezett határozat hatásterület és hatásfolyamat meghatározása több ponton hiányt szenved. Egyrészt a kérelmező tevékenysége új telepítésnek minősül, így nem mellőzhető az új telepítéssel összefüggő többletkövetelmények teljesítése. Másrészt a határozat térképen szemlélteti az egyes emissziós hatásokat, azok együttes hatása azonban fedve marad. Harmadrészt a tevékenységgel összefüggő legjelentősebb emisszió a szállópor, továbbá a kén-dioxid, nitrogén-oxid és nehézfémek vonatkozásában a határozat semmilyen meghatározást nem rögzít. Negyedrészt zajvédelmi szempontból a hatásterület meghatározás modellezett, de nem tartalmaz a döntés együttes zajvédelmi hatásterületet az üzem valós körülmények között történő működése tekintetében.
- [41] Az elsőfokú határozat a védőtávolság hiányával nem foglalkozik, csakúgy mint az alperesi döntés sem.
- [42] A védőtávolságot korábban az Országos Építési Szabályzat 1000 méterben határozza meg, az OTEK a 38. §-ában foglalkozik a védőterület kialakításával.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [43] A keresettel támadott határozatok nem a volt gyár újraindítását engedélyezik, hanem a meglévő gyár lényeges átalakításával mindkét kemence hulladék együttégetésére ad engedélyt teljesen új eljárás keretében.
- [44] A felperes rámutatott, a különálló eljárások egyesítése a jogi lehetőség hiányára figyelemmel jogszabályellenes.
- [45] A bíróság nem tett eleget a tényállás-tisztázási kötelezettségének, amikor a környezetvédelmi szakértő kirendelése iránti felperesi kérelmet elutasította. Jelen eljárásban a tényállás-tisztázása szakkérdés, szakértő bevonásával lehet csak választ kapni a keresettel támadott kérdésekre.
- [46] Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) 5. § (1) bekezdés d) pontja szerint a felperes teljes személyes illetékmentes, így eljárási illeték megfizetésére nem köteles.
- [47] A határozatban megadott engedély 2020. novemberében lejárt, az I. rendű alperesi beavatkozó új eljárás keretében az engedély felülvizsgálatát kérte. Ha az eljárás jogszerűtlen és jogellenes rendelkezései fennmaradnak, azok hosszú távon, további kontroll nélkül alapozhatják meg a kérelmező tevékenységének gyakorlását.
- [48] Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta. Nyilatkozott a felülvizsgálati kérelemre, fenntartva a korábbi előadásait.
- [49] Az I. rendű alperesi beavatkozó felülvizsgálati ellenkérelmében szintén a jogerős ítélet hatályában fenntartását indítványozta. A levegőtisztaság védelem körében kifejtette, hogy a felperes felülvizsgálati kérelmében vélhetően a Rendelet 7. § (1) bekezdésére kívánt hivatkozni. Ez a jogszabályhely a helyhez kötött légszennyező forrás létesítésének levegőminőségi követelményeire vonatkozik, azonban a perbeli esetben nem létesítésről van szó. Ezt meghaladóan még a felperes által felkért szakértő sem volt azon az állásponton, hogy a cementgyár érdemben növelné Miskolc város amúgy is magas porterhelését.
- [50] A védőtávolság meghatározása tekintetében az I. rendű alperesi beavatkozó előadta, hogy a felülvizsgálati kérelem erre vonatkozó részei szó szerint megegyeznek a felperesnek az elsőfokú eljárásban 49. alszám alatt előterjesztett iratában foglaltakra, amely az elsőfokú ítéletnek megfelelően tiltott keresetkiterjesztésnek minősül.
- [51] Az I. rendű alperesi beavatkozó a védőterület, védőtávolság tekintetében egyetértett az elsőfokú ítélet (55) és (57) bekezdésében írtakkal. A fentiekén túl kifejtette, hogy a közigazgatási eljárások egyesítése nem sértett jogszabályt és szakértő kirendelésére az ügy elbírálása érdekében nem volt szükség.
- [52] A felülvizsgálati kérelem mellékletként csatolt, a szakértő által 2021. február 9-én tett nyilatkozat nem vehető figyelembe, mert a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye.

A Kúria döntése és jogi indokai

- [53] A felülvizsgálati kérelem az alábbiak szerint részben alapos.
- [54] A régi Pp. 275. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye, a Kúria a felülvizsgálati kérelem elbírálása során a rendelkezésre álló iratok alapján dönt. A jogerős ítélet csak a felülvizsgálati kérelem és a csatlakozó felülvizsgálati kérelem keretei között vizsgálható felül.
- [55] A Kúria álláspontja szerint az elsőfokú bíróság a pontosan megállapított tényállásból az ügy érdemében nem helytálló jogi következtetést vont le.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [56] A felülvizsgálati bíróság elsődlegesen rögzíti, hogy a közigazgatási perre és a rendkívüli jogorvoslatként igénybe vett felülvizsgálati eljárásra a régi Pp. szerinti eljárásrend az irányadó.
- [57] A régi Pp. már hivatkozott 275. § (1) bekezdése egyebek mellett rögzíti, hogy a felülvizsgálati eljárásban bizonyítás felvételének nincs helye. Ez azt is jelenti, hogy a felek a felülvizsgálati eljárásban főszabály szerint nem hivatkozhatnak olyan bizonyítékra, amely nem volt tárgya az elsőfokú közigazgatási pernek.
- [58] Az elsőfokú ítéletet a törvényszék 2021. február 9-én hozta meg, a szakértő 2021. február 9-én tett nyilatkozatát a felperes a felülvizsgálati eljárás során csatolta a 2021. április 19-én kelt beadványa mellékleteként. A szakértői nyilatkozatot ezért a Kúria a felülvizsgálati eljárásban nem vehette figyelembe.
- [59] A régi Pp. 275. § (5) bekezdés első mondata értelmében, ha a Kúria az első- vagy másodfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasítja, a hatályon kívül helyező végzésben az új eljárás lefolytatására vonatkozóan kötelező utasításokat ad.
- [60] A törvényszék a Kúria Kfv.II.38.094/2013/27. számú ítéletében elrendelt új eljárásra utasítás eredményeként hozta meg a jelen felülvizsgálati eljárásban vizsgált ítéletét. A Kúria ezen ítéletének (56) bekezdésében elrendelte, hogy az új eljárás során az elsőfokú bíróságnak a II. rendű felperes, – jelen per felperese – törvényes határidőben érkezett keresetében foglaltakat kell érdemben elbírálnia és ismételten határozatot hoznia a II. rendű felperes keresetéről.
- [61] A felülvizsgálati bíróság megítélése szerint a törvényszék eljárása során és ítéletében eleget tett a Kúria új eljárásra kötelező ítéletében foglaltaknak, mert a felperes keresetlevelében megjelölt jogszabálysértéseket vizsgálta, jogszerűen figyelmen kívül hagyva a felperesnek a 2021. január 21-én érkezett 49. alszámú beadványában – hatásterületet illetően megadott hivatkozások – foglaltakat, mert az tiltott keresetkiterjesztésnek minősül. (elsőfokú ítélet (39) és (40) bekezdése)
- [62] A felperes felülvizsgálati kérelmében nem vitatta az elsőfokú bíróság fent kifejtett érvelését. Ennek ellenére a felülvizsgálati kérelem 2. pontja nagyrészt a tiltott keresetkiterjesztéssel érintett 49. alszámú felperesi nyilatkozat 3-6. oldalán írtakat ismétli meg, vagyis ebben a részében a felülvizsgálati eljárás során érdemben nem bírálható el.
- [63] A Ket. 33/B. § (1) bekezdése alapján a hatóság együttes eldöntés céljából elrendelheti az előtte folyamatban lévő olyan eljárások egyesítését, amelyek tárgya egymással összefügg. A hatóság a döntéseit egybefoglalhatja.
- [64] A Korm. rendelet 20. § (4) bekezdése kimondja, a környezetvédelmi hatóság az egységes környezethasználati engedélyre vonatkozó határozatában – a külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével – a földtani közeg, a levegő és víz szennyezésének megelőzése, a zajkibocsátás mérséklése, a hulladékok környezetkímélő kezelése céljából intézkedéseket, környezetvédelmi követelményeket, valamint kibocsátási határértékeket és azok teljesítésére határidőt határoz meg, különös tekintettel a 10. számú mellékletben felsorolt szennyező anyagokra.
- [65] Az elsőfokú hatóság a korábban írtaknak megfelelően az I. rendű alperesi beavatkozó egységes környezethasználati engedély kiadása iránti kérelméhez kapcsolódóan összevont környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárást folytatott le, de nem a Korm. rendelet 20. § (4) bekezdésében írt egységes formában, hanem két lépcsőben. Ennek eredménye az alaphatározat és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos módosító határozat.
- [66] Az alperes határozatában jogszerűen fejtette ki, hogy eljárási hibát vétett az elsőfokú hatóság az eljárás két lépcsőben történő lefolytatásával.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [67] A Kúria hangsúlyozza, az alperes jogszabálysértéstől mentesen, a Ket. 33/B. §-át és a Korm. rendelet 20. § (4) bekezdését betartva egyesítette az eljárásokat. Az ezzel ellentétes felperesi okfejtés nem foghat helyt.
- [68] A Rendelet 1. § (1) bekezdése rögzíti, a rendelet hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki, akik vagy amelyek tevékenysége, létesítménye, terméke levegőterhelést okoz vagy okozhat (a továbbiakban: levegőterhelő). A 2. § 29. pontja értelmében levegővédelmi követelmény: jogszabály vagy hatósági határozat által megállapított előírás, tilalom – beleértve a határértékeket is –, amelynek célja a levegőterhelés megelőzése vagy csökkentése. A 4. § szerint tilos a légszennyezés, valamint a levegő lakosságot zavaró büzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezettséget okoz. Az 5. § (1) bekezdése kimondja, a légszennyező forrás létesítésekor és működése során levegővédelmi követelmények megállapítása és alkalmazása szükséges.
- [69] A Rendelet 7. és 8. §-a a helyhez kötött légszennyező forrás létesítésének levegőminőségi követelményeit rögzíti. A 7. § (1) bekezdése értelmében helyhez kötött légszennyező forrás létesítésekor a levegővédelmi követelményeket az engedélyezési eljárás során úgy szükséges meghatározni, hogy annak várható levegőterhelése ne eredményezze az egészségügyi határértékek túllépését, kivéve az a-c) pontban foglaltakat. A 7. § (2) bekezdése szerint a levegővédelmi követelmények az elérhető legjobb technika alapján állapíthatók meg.
- [70] A levegőtisztaság védelmi (levegőminőségi) követelmények vonatkozásában meghatározó kérdés, hogy az I. rendű alperesi beavatkozó engedélykérelme cementgyár létesítésére, vagy a korábban már működő cementgyár újraindítására vonatkozik, ugyanis ez dönti el azt a kérdést, miszerint a helyhez kötött légszennyező forrás létesítésére irányadó Rendelet 7. §-a jelen ügyben alkalmazandó avagy nem. A törvényszék ítéletében nem foglalt állást ezen jogkérdésben, ezt a Kúria a felülvizsgálati eljárás során nem teheti meg, mert ezzel e körben elvonná a felek és a beavatkozók jogorvoslathoz való jogát.
- [71] A védőtávolság-védőterület tekintetében a felperes keresetlevelében kiemelte, hogy mindkét elsőfokú határozat és az alperesi határozat e vonatkozásban durván jogszabálysértő, mert védőtávolság (védőterület) hiányában környezethasználati engedély nem adható ki. A határozatok hatályon kívül helyezését a felperes kéri, mert körülbelül 35.000 ott lakó ember levegőjét teszik tönkre tudatosan.
- [72] Ugyanakkor a felperes a keresetlevele a) pontjában a védőtávolság-védőterület vonatkozásában az OTÉK előtt hatályos Országos Építésügyi Szabályzatra hivatkozás mellett az OTÉK 38. §-át hívja fel a védőterület kialakításával kapcsolatban.
- [73] A Kúria egyetért a jogerős ítélet (56) bekezdésében foglaltakkal, vagyis az OTÉK 38. §-a jelen környezetvédelmi engedélyezési ügyben nem alkalmazható, mert az ott írt védőterület fogalom meghatározás az építésügyi hatósági eljárásokkal összefüggésben bír relevanciával.
- [74] Ebben a körben a Kvt. 25. § (2) bekezdése az irányadó, mely szerint az egyes övezetekben folytatható tevékenységek a külön jogszabályban a környezetterhelés jellege alapján meghatározott védőtávolság, védőterület megléte és a védelmi előírás megtartása esetén engedélyezhetők. Ez azt jelenti, hogy a környezetterheléssel járó tevékenységekhez kapcsolódóan az egyes ágazati jogszabályok írhatnak elő védőtávolságot, védőterületet, melyek betartása kötelező.
- [75] A Kúria nem ért egyet a törvényszék azon álláspontjával, mely szerint el „kell választani az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást az üzemszerű működéstől. Figyelemmel a feltárt, illetőleg a hatóság által megállapított körülményekre, az I. rendű alperesi beavatkozó az egységes környezethasználati engedély alapján folytathatja tevékenységét, az abban meghatározott paraméterek, kibocsátási határértékek betartásával. Amennyiben működése

Kfv.III.37.438/2021/7.

során nem felel meg az előírásoknak, akkor szankcionálható, ez azonban már nem az engedélyezési eljárásra tartozó kérdés.”

- [76] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa mindenben osztja a Kúria Kfv.II.38.024/2020/15. számú végzése (37) bekezdésében foglaltakkal.
- [77] A Kúria másik tanácsa ezen döntésében rámutatott, „az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás annak megállapítására irányul, hogy a jogszabályi követelmények és a határértékek megtartása az engedély kiadásakor, illetve annak érvényességi idejében a tervezett tevékenységgel kapcsolatban teljesül-e. Az elsőfokú ítéleti megállapítással szemben nem az az eljárás menete, hogy megadásra kerül az egységes környezethasználati engedély, majd azt követően a hatóság az engedélyben foglaltak nem teljesülése esetén szankciót szab ki és kötelezettségeket ír elő. A hatóságnak ugyanis az engedélyezési eljárás során kell arról meggyőződnie, hogy a tervezett tevékenység a jogszabályi követelményeknek és az előírt határértékeknek az engedély érvényességi ideje alatt meg fog felelni. A Korm. rendelet 20. § (4) bekezdése nem értelmezhető akként, hogy a hatóság a környezetvédelmi követelmények és kibocsátási határértékek nem teljesülése esetén is kiadja az engedélyt, azzal, hogy utóbbi további kötelezések, szankció kiszabására irányuló eljárást folytat majd, ugyanis egy olyan tervezett bővítés esetén, ahol már a bővítés előtt sem teljesülnek a környezetvédelmi követelmények és a kibocsátási határértékek, a környezethasználati engedély kiadását meg kell tagadni.”
- [78] A régi Pp. 324. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó 177. § (1) bekezdése értelmében, ha a perben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához, vagy megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, a bíróság szakértőt rendel ki. A 164. § (1) bekezdése alapján a per eldöntéséhez szükséges tényeket általában annak a félnek kell bizonyítania, akinek érdekében áll, hogy azokat a bíróság valónak fogadja el.
- [79] Jelen közigazgatási perben a felperesnek kell az általa megjelölt jogszabálysértések fennállását igazolnia, vagyis a bizonyítási teher a felperesi egyesület oldalán található.
- [80] A felperes a 2019. március 21-én kelt 6. alszámú iratában igazságügyi levegő minőségvédelmi és zajvédelmi szakértő kirendelését indítványozta, mely indítványát a közigazgatási per folyamán végig fenntartotta.
- [81] A törvényszék a szakértő kirendelését azért mellőzte, mert álláspontja szerint a felperes nem konkrétan, hanem általánosságban kérte a szakértő kirendelését a védőtávolság, a légszennyezettség mértékének meghatározása és további mérések elvégzése céljából.
- [82] A felülvizsgálati bíróság hangsúlyozza, a felperes által elsődlegesen vitatott levegőtisztaságvédelmi követelményeknek való megfelelés és ehhez kapcsolódóan a zajkibocsátás megfelelése egyértelműen olyan szakkérdésnek minősülnek, amelyek megítéléséhez olyan különleges szakértelem szükséges, amellyel a bíróság nem rendelkezik, vagyis ezekben a régi Pp. 177. § (1) bekezdésére figyelemmel erre irányuló indítvány és a vonatkozó egyéb, régi Pp-ben meghatározott feltételek teljesülése esetén szakértő kirendelése szükséges.
- [83] A levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi témakörben a felperes a határidőben előterjesztett keresetében vitatta a hatósági megállapításokat, megfelelően konkretizálva az ezekkel szembeni szakmai kifogásokat.
- [84] A Kúria jelen ügyben eljáró tanácsa osztja a másik tanács korábban már hivatkozott Kfv.II.38.024/2020/15. számú végzésében írt azon jogi álláspontot, hogy a teljeskörű felülbírálat elve magában foglalja azt is, hogy amennyiben olyan szakkérdés merül fel, amelynek elbírálására a bíróság kellő szakértelemmel nem rendelkezik, kirendelje a megfelelő szakértelemmel bíró szakértőt.

Kfv.III.37.438/2021/7.

- [85] A felülvizsgálati bíróság szerint a törvényszék a régi Pp. 177. § (1) bekezdését megsértve döntött az igazságügyi szakértő kirendelése iránti felperesi bizonyítási indítvány mellőzéséről.
- [86] A fentiekre tekintettel a Kúria a jogerős elsőfokú ítéletet a régi Pp. 275. § (4) bekezdését alkalmazva hatályon kívül helyezte és az elsőfokú bíróságot új eljárásra és új határozat hozatalára utasította.
- [87] A megismételt eljárásban az elsőfokú bíróság egyrészt köteles a jelen végzésben foglaltakat figyelembe venni és érvényesíteni. Másrészt a megismételt eljárásra a Kúria előírja szakértő kirendelését levegőtisztaság-védelmi és zajvédelmi körben. Szakértő akkor rendelhető ki, ha az e vonatkozásban a régi Pp. által előírt feltételek az ott írt eljárásrendben teljesülnek. (pl. szakértői díjelőleg előzetes letétbe helyezése)
- [88] Az elsőfokú bíróság a szakvélemény birtokában lesz abban a helyzetben, hogy megalapozottan döntsön a kereseti kérelméről. A törvényszéknek figyelembe kell vennie az EUBC-637/18. számú ügyben hozott ítéletét.
- [89] Ha a szakértő kirendelése a felperes miatt hiúsul meg, úgy ezt a tényt a törvényszéknek a felperes terhére kell értékelnie.

A döntés elvi tartalma

- [90] *Erre vonatkozó bizonyítási indítvány előterjesztése esetén szakértőt kell kirendelni olyan a perbe jelentős tény vagy egyéb körülmény megítéléséhez, amelyhez különleges szakértelem szükséges.*

Záró rész

- [91] A felülvizsgálati kérelmet a Kúria a régi Pp. 274. § (1) bekezdése szerint tárgyaláson bírálta el.
- [92] A Kúria a felperes, az alperes és az I. rendű alperesi beavatkozó felülvizsgálati eljárásban felmerült költségének az összegét a régi Pp. 275. § (5) bekezdés második mondatának megfelelően megállapította, annak viseléséről az új határozatot hozó bíróság dönt.
- [93] A végzés elleni felülvizsgálatot a régi Pp. 271. § (1) bekezdés e) pontja zárja ki.

Budapest, 2021. november 17.

A kiadmány hitelül:
tisztviselő