

A KÚRIA
mint felülvizsgálati bíróság

Kfv. III. 37. 509/2015/6. szám

A Kúria a dr. Kiss N. Csaba ügyvéd által képviselt I-VII.r. felpereseknek a (...) jogtanácsos által képviselt Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség alperes ellen közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata iránt indított perében, amely perbe az alperes pernyertességének előmozdítása érdekében a dr. Tóbiás Zsolt ügyvéd által képviselt (...) I.r., a (...) jogtanácsos által képviselt BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság II.r., a Márton és Társa Ügyvédi Iroda által képviselt Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat III.r. beavatkozott, a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 2015. február 19.napján kelt 4.K.27.243/2014/22. számú jogerős ítélete ellen a felperesek által 23. sorszám alatt benyújtott felülvizsgálati kérelem folytán az alulírott napon - tárgyaláson kívül - meghozta az alábbi

ítéletet:

A Kúria a Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 4.K.27.243/2014/22. számú ítéletét, valamint az alperes 14/1160-16/2014. számú határozatát - az elsőfokú határozatra is kiterjedően - hatályon kívül helyezi és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására és új határozat hozatalára kötelezi.

A Kúria kötelezi az alperest és az I-III. r. alperesi beavatkozókat, hogy 15 napon belül egyetemlegesen fizessenek meg az I-VII. r. felpereseknek együttesen 140.000 (száznegyvenezer) forint együttes per és felülvizsgálati eljárási költséget.

A le nem rótt 30.000 (harmincezer) forint kereseti és 70.000 (hetvenezer) forint felülvizsgálati eljárási illetéket az állam viseli.

Az ítélet ellen további felülvizsgálatnak nincs helye.

Indokolás

Az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: elsőfokú hatóság) 2006. július 6-án 21.112-1-7/2006. számon egységes környezethasználati engedélyt

adott ki a III. r. alperesi beavatkozó részére a (...) szám alatti telephelyen végzett, „vágóhidak 50t vágott súly/napnál nagyobb termelési kapacitással” tevékenység folytatásához. Az engedély 2021. augusztus 24. napjáig érvényes. A felügyelőség 2009. április 8-án helyszíni ellenőrzést tartott ezen a telephelyen, amelynek nyomán elrendelte a telep környezetvédelmi felülvizsgálatát. A felügyelőség - a III. r. alperesi beavatkozó kérelmére - kötelezte a III. r. alperesi beavatkozót az ötéves felülvizsgálat előrehozott benyújtására. Ezen időszak alatt a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal Bács-Kiskun Megyei Élelmiszer-biztonsági és Állategészségügyi Igazgatósága a 12-1/05586/0002/2009. számú határozatával a III. r. alperesi beavatkozó részére módosított engedélyt adott ki a sertésvágásra, amely szerint a kapacitást 4500 darab/napról 5000 darab/napra növelték. Erre tekintettel az elsőfokú hatóság környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a III. r. alperesi beavatkozót, felhívva, hogy a korábbi - víz- és talajvédelmi szempontú - kötelezést egészítse ki teljes körű környezetvédelmi felülvizsgálatra. A felhívást követően a III. r. alperesi beavatkozó 2010. február 24-én benyújtotta a részleges felülvizsgálati dokumentációt, majd 2011. január 12-én a teljes körű felülvizsgálati dokumentációt. Ez alapján 2012. május 15-én az elsőfokú hatóság a 21112-15-28/2012. számú - egységes szerkezetbe foglalt - határozatával egységes környezethasználati engedélyt adott ki. A III. r. alperesi beavatkozó ezt követően 2012. június 1-jén módosítási kérelmet nyújtott be, amelyben a kapacitást 500 tonna/nap sertésvágásról 560 tonna/napra kívánta változtatni. Mivel a hatásterületen élő egyik ügyfél a 2012. május 15-ei határozatot megfellebbezte, ezért a módosítási eljárást az alperes jogelődje felfüggesztette a fellebbezés elbírálásáig. Az alperes jogelődje az elsőfokú határozatot a 21112-15-28/2012. számú határozatával megsemmisítette és az elsőfokú hatóságot új eljárás lefolytatására utasította. A 2013. március 2-án indult megismételt eljárás keretében az elsőfokú hatóság 2013. március 14-én kelt 21112-15-39/2013. számú végzésében új dokumentáció benyújtására hívta fel a III. r. alperesi beavatkozót. A felhívás alapján a III. r. alperesi beavatkozó az új dokumentációt 2013. augusztus 1-jén megküldte az elsőfokú hatóságnak, s a jogszabályok alapján a tevékenységgel kapcsolatos közleményt az elsőfokú hatóság honlapján és Kiskunfélegyháza Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalában is közzétették, arra észrevétel nem érkezett. Az eljárás során sor került a vonatkozó szakhatóságok bevonására is. Az eljárás folyamatában az elsőfokú hatóság több alkalommal bírságot szabott ki a III. r. alperesi beavatkozóra, mivel az túllépte a 450t/nap, jogerős környezetvédelmi engedélyben foglalt vágási kapacitást. Az elsőfokú hatóság végül a 21112-15-53/2013. számú, 2013. december 31-én kelt határozatával adta meg a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khvr.) szerinti egységes környezethasználati engedélyt, amelyben 500 tonna/nap sertésvágási

kapacitást engedélyezett. Ezt az engedélyt az elsőfokú hatóság kijavította a 21112-15-58/2014. számú határozatával, amelyben a vágóvonal maximális teljesítményét 6000 db sertés - 672 tonna mértékben határozta meg.

Az elsőfokú határozattal szemben a III. r. felperes és egy további helyi lakos nyújtott be fellebbezést, amelyben kifogásolták az engedély azon megállapítását, mely szerint a kapacitás bővítése nem jár a környezet fokozott terhelésével, s azt is, hogy míg a bővítésre a hatóság azonnali hatállyal engedélyt adott, addig a környezetterhelés csökkentését célzó műszaki megoldások kivitelezésére másfél éves haladékot kapott az engedélyt kérő. A fellebbezést benyújtó ügyfelek számos ponton kifogásolták az engedély technológiai jellegű előírásait, s különösen azt kifogásolták, hogy a felügyelőség határozatának indokolása nem támasztotta azt alá, hogy a legjobb elérhető technológia (best available techniques - BAT) alkalmazására sor került-e. A felügyelőségre 2014. március 31-én érkezett az I., II., IV., V., VI. és VII. r. felperesek fellebbezés kiegészítése, melyben elsősorban a zaj- és bűzterhelésre tekintettel kérték az elsőfokú határozat megváltoztatást. Mivel a fellebbezők elsősorban a határozat szakhatósági állásfoglalásban foglaltakat kifogásolták, ezért az alperes kikérte a másodfokú szakhatósági véleményeket is. A szakhatósági állásfoglalásokat követően a hulladékgazdálkodási és szennyvízkezelési kérdések tekintetében kisebb mértékben az elsőfokú határozatot módosítva, az alperes a 2014. április 3. napján kelt 14/1160-16/2014. számú határozatával egységes környezethasználati engedélyt adott ki.

A másodfokú határozattal szemben a felperesek keresetet nyújtottak be a bírósághoz, amelyben kérték az alperes határozatának az elsőfokú határozatra is kiterjedő hatályon kívül helyezését az elsőfokú hatóság új eljárásra kötelezése mellett. Kiemelték, hogy a határozat nem tartalmazott hivatkozást a közvetlenül alkalmazandó 1907/2006/EK - az ún. REACH - rendeletre. Úgy vélték, hogy téves az szakhatósági megállapítás, amely szerint jelentős környezet-egészségügyi terhelés nem keletkezik a bővítéssel. Azt is kifogásolták, hogy a határozat nem nyújt megoldást a legkritikusabb környezeti hatásokra, a sertésvágó-teleppel járó zaj- és bűzhatásokra. A felperesek kifogásolták, hogy a határozatban az alperes nem határozott meg zajvédelmi hatásterületet, valamint, hogy a határozat csak a gépzajról vesz tudomást, s nem veszi figyelembe az állatok által kiadott zajt. A felperesek azt is vitatták, hogy a létesítmény megfelel-e a legjobb elérhető technikának (BAT). A felperesek álláspontja szerint a szennyvíz- és hulladékkezelési előírások sem biztosítják a környezetszennyezés megfelelő mértékű megelőzését. A felperesek még az első tárgyalás előtti előkészítő iratukban kifogásolták azt, hogy a határozat meghozatalakor nem alkalmazták a 480/2013. (XII. 17.) Korm.

rendelet 2014. január 17-étől alkalmazandó szabályait, amelyek az Európai Parlament és Tanács az ipari kibocsátásokról (a környezetszennyezés integrált megelőzése és csökkentése) szóló 2010/75/EU irányelvének hazai átültetését szolgálták. A felperesek szerint fennáll az irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatálya is, így az irányelv figyelmen kívül hagyása szintén súlyos hibának tekinthető.

Az alperes ellenkérelmében a kereset elutasítását kérte. Hangsúlyozta, hogy a másodfokú határozat megfelel a jogszabályoknak, s kitért arra, hogy az eljárás még 2014-et megelőzően indult, így a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet módosító szabályainak alkalmazására az alperesnek nem volt lehetősége, így nem kellett a BAT-ra vonatkozó új rendelkezéseket alkalmazni. A felperesi kiegészítő iratra adott válaszában az alperes kifejtette, hogy mivel a 2010/75/EU irányelv 82. cikke alapján az irányelvi rendelkezéseket csak 2014. január 7-étől kell alkalmazni, így azok alkalmazása fel sem merülhetett a 2013. március 1-jén indult eljárásban. Az I. r. alperesi beavatkozó nyilatkozatában jelezte, hogy a REACH rendeletre történő hivatkozás nem szükségszerű része a szakhatósági állásfoglalásnak, ugyanis a REACH előírásait tartalmazó hazai jogszabályra, a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvényre külön hivatkoztak. A II. rendű alperesi beavatkozó kérte a kereset elutasítását, arra hivatkozva, hogy a szakhatósági állásfoglalása megfelel a jogszabályoknak. A III. r. alperesi beavatkozó érdemi nyilatkozatot nem tett.

A bíróság 2015. február 19-én kelt ítéletével a keresetet részben alaposnak találta a tekintetben, hogy a határozat nem rendelkezett az állatok által keltett zaj vonatkozásában, amely álláspontja szerint - a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X.29.) Korm. rendelet 2. § i) pontja szerinti üzemi zaj- és rezgésforrásnak tekinthető. Így a határozat jogsértő volt a tekintetben, hogy nem rendelkezett erről a kérdésről, ezért annak a zaj- és rezgésvédelemre vonatkozó részét megsemmisítette és utasította az alperest, amelyben előírta az állatok általi zajkibocsátás figyelembe vételét.

A bíróság egyebekben a keresetet elutasította. Bár az ítélet érvelésében elfogadta, hogy a másodfokú határozat megszületésekor már a 2011/75/EU irányelvnek közvetlen hatálya állt fenn, azonban ezen - az ítélet alapján - „közvetlenül alkalmazandó” rendelkezések anyagi jogszabálynak minősülnek, így azt a jogalkotásról szóló törvény rendelkezéseire figyelemmel a 2013. március 1-jén indult eljárásban nem kell alkalmazni. Így nem fogadta el azokat a felperesi indítványokat, amelyek szerint alkalmazni kellett volna a 480/2013. (XII. 17.) rendelettel módosított Khvr. szabályait a legjobb elérhető technológia (BAT) referencia dokumentumai

tekintetében. Szintén elutasította azt a felperesi felvetést, amely szerint a másodfokú közegészségügyi szakhatósági állásfoglalás megalapozatlanságát vonja maga után, hogy nem hivatkozott külön a REACH rendeletre. A 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet szabályainak alkalmazhatóságát kizáró érvekre hivatkozva utasította el a bíróság a bűzterhelési védelmi övezet kijelölésével kapcsolatos felperesi kereseti kérelmet.

Az ítélet ellen a felperesek nyújtottak be felülvizsgálati kérelmet. Felülvizsgálati kérelmükben arra hivatkoztak, hogy álláspontjuk szerint a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 15. §-a alapján a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet rendelkezéseit alkalmazni kell, ugyanis a másodfokú hatósági eljárás lezárta előtt hatályba léptek e rendelkezések, és eljárási jellegű rendelkezéseknek kell tekinteni őket. A felülvizsgálati kérelem arra is hivatkozott, hogy azért is jogszabálysértő az ítélet, ugyanis a másodfokú hatóságnak - figyelemmel a 2010/75/EU irányelv közvetlen hatályára - már alkalmaznia kellett volna az irányelvi rendelkezéseket, hiszen azok az irányelv 82. cikke alapján már 2014. január 7-étől alkalmazandók voltak. Az alperes felülvizsgálati ellenkérelmében a felülvizsgálati kérelem elutasítását és az ítélet hatályban tartását kérte, ugyanis álláspontja szerint a döntése a hatályos jogszabályoknak megfelelő volt, a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet módosításainak alkalmazására pedig - a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjára figyelemmel a másodfokú eljárásban nem volt lehetőség. Az alperes tájékoztatta a Kúriát, hogy a bíróság ítélete alapján az elsőfokú hatóság jogutódja kiadta a felülvizsgálni kért ítélet alapján módosított elsőfokú határozatát. A II. r. beavatkozó szintén az ítélet hatályban tartását kérte.

Sérrelmezték azt is, hogy a bíróság a zaj és rezgésvédelemmel kapcsolatos egyéb kifogásaikat nem bírálta el.

A felülvizsgálati kérelem alapos.

A Kúriának abban kellett állást foglalnia, hogy a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet, illetve az annak alapjául szolgáló 2010/75/EU irányelv rendelkezéseit alkalmaznia kellett volna-e az alperesnek eljárása során. E körben a Kúria megállapítja, hogy a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet rendelkezései - alperes állításainak megfelelően - anyagi jogi jellegűek, s nem eljárásjogiak, így a felperesnek az eljárásjogi érvekre alapozott felvetései nem megalapozottak.

A Kúria véleménye szerint azonban megalapozottak az irányelv közvetlen hatályára vonatkozó felperesi felvetések. Bár az irányelvek vertikális közvetlen hatályát általában tilalmazza az uniós jog, azonban az irányelvek közvetlen hatálya tekinthető

egyfajta szankciónak, amit az átültetés határidejét elmulasztó, vagy az átültetési kötelezettséget nem teljesítő tagállammal szemben lehet alkalmazni. Az Európai Bíróság esetjoga szerint el kell ismerni annak a lehetőségét, hogy magánszemély kötelezetteknek is viselniük kell a környezeti hatásvizsgálatra vonatkozó irányelv tekintetében fennálló, tagállami jogalkotási kötelezettség késedelmes teljesítésének a következményeit [Wells ítélet, C-201/02, EU:C:2004:12, 56-68. pontjai, valamint Salzburger Flughafen kontra Umweltanstalt ítélet C-244/12, EU:C:2013:203, 44. pontja]. Jóllehet erre az ügyre a 2010/75/EU irányelv vonatkozik, azonban arra figyelemmel, hogy a nyilvánosság jogorvoslathoz való jogai megegyeznek, ezen ítélet megállapításai e körben is alkalmazandóak. Figyelemmel arra, hogy az adott ügyben a hatásvizsgálat lefolytatására mindenképpen sort kellett keríteni, ezért ez szintén megalapozza a fenti elv alkalmazását. A 2010/75/EU irányelv rendelkezései kellőképpen pontosak és konkrétak, valamint feltétel nélküliek, így a BAT-követelményekre vonatkozó rendelkezések közvetlen hatálya megállapítható. Ezt támasztja alá az is, hogy a 2010/75/EU rendelet 80. cikke alapján a tagállamoknak az irányelv rendelkezéseit 2013. január 7-éig kellett volna átvenniük, azaz eddig a napig kellett volna kihirdetni a nemzeti jogba átültető nemzeti jogszabályokat. Az irányelv 82. cikke kimondja, hogy a BAT-rendeletek tekintetében a rendelkezéseket 2014. január 7-étől kezdődően alkalmazni kell. A felperesek is helyesen hivatkoztak rá, hogy az „alkalmazni kell” kitétel arra utal, hogy az egyébként megismerhető, nyilvános és hozzáférhető irányelvi rendelkezések egy éves felkészülési időt adtak arra, hogy a már meglevő engedéllyel rendelkező jogalanyok is az új előíráshoz igazítsák működésüket. Így az „alkalmazni kell” megszövegezés alapján, ha nem lett volna folyamatban hatósági eljárás, akkor is ennek megfelelően kellett volna a tevékenység folytatását kialakítani a III. r. alperesi beavatkozóknak. Így az alperesnek az eljárása során – amely csak 2014. április 3-án zárult le – figyelembe kellett volna vennie ezeket a 2014. január 7-étől kezdődően alkalmazandó szabályokat.

A Kúria e körben megállapítja, hogy külön környezeti hatásvizsgálati eljárás hiányában is alkalmazni kell ezeket a rendelkezéseket a korábban kiadott engedéllyel rendelkező szervezeteknek, s tevékenységüket az új szabályokhoz kell igazítani, ugyanis ez az engedély ún. anyagi módosítása esetének tekinthető, amikor is nem az engedélyt, hanem az annak alapjául szolgáló rendelkezéseket módosítják. Tekintettel arra, hogy a perbeli eljárásra nincs olyan a Jat. 15. § (1) bekezdés a) pontjának és a Pp. 339/A. §-ának rendelkezéseitől eltérő hatályba léptető rendelkezés, amely szerint a kérelem beadásakor hatályos szabályokat kell alkalmazni, és az új szabályokat a jövőre nézve kell alkalmazni, tehát nem merül fel, hogy ez a jogalkotás az engedélyt kérő terhére visszamenőlegesen hátrányos volna, ezért ezen rendelkezések alapján a másodfokú határozat meghozatalakor már

hatályban volt és alkalmazandó szabályok szerint kellett volna a jövőbeni magatartási szabályokat előíró engedélyt kiadni.

Mindezekre figyelemmel helytálló a felpereseknek azon érvelése, hogy a 2010/75/EU rendeletnek, valamint az azt a hazai jogba átültető 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendeletnek a rendelkezéseit már a másodfokú eljárásban is érvényesíteni kellett volna, ezért a Kúria álláspontja szerint az alperes jogsértően hagyta figyelmen kívül ezen rendelkezések alkalmazását, s vette figyelembe a Khvr. 2014. január 7-ét megelőző hatályos szabályait.

Tekintettel arra is, hogy a felülvizsgálni kért jogerős ítélet az ítéleti indokolással ellentétesen nem rendelkezett rendelkező részében az új eljárásra kötelezésről, továbbá a zaj és rezgésvédelemmel kapcsolatos kereseti kérelmeket valóban nem mérítette ki, a Kúria a jogerős ítéletet, az alperes határozatát - az elsőfokú határozatára kiterjedően - a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 275. § (4) bekezdése alapján teljes egészében hatályon kívül helyezte egyúttal az elsőfokú hatóságot új eljárásra kötelezte, azzal az iránymutatással, hogy a hatályon kívül helyezett elsőfokú ítélet jelen ítélettel nem vizsgálta és így nem érintett zaj és rezgésvédelemmel kapcsolatos iránymutatását is betartva, azt is vizsgálja meg, hogy a III. r. alperesi beavatkozó tevékenysége megfelel-e a 2010/75/EU irányelv a magyar jogba átültető, a 480/2013. (XII. 17.) Korm. rendelettel módosított Khvr. rendelkezéseinek, s hogy erre figyelemmel az egységes környezethasználati engedély milyen feltételekkel adható meg a III. r. alperesi beavatkozónak. A Kúria az időközben - korábbi ítéleti kötelezés nélkül, és felülvizsgálati kérelem benyújtására tekintet nélkül meghozott elsőfokú módosított határozatra - melyet jelen eljárás nem érintett és nem is érinthetett - figyelemmel megjegyzi, hogy az ügyben a megismételt eljárást lefolytató elsőfokú hatóságnak kell olyan helyzetbe hoznia az ügyfeleket, hogy az új eljárásban meghozott döntésével jelen ítéleti rendelkezéseknek megfelelő helyzet alakuljon ki.

A pervesztes alperes és alperesi beavatkozók a Pp. 270. § (1) bekezdése folytán alkalmazandó Pp. 78. § (1) bekezdése alapján köteles a perköltség megfizetésére, amelyet a bíróság a 32/2003. (VIII. 22.) IM rendelet 3. § (3) bekezdésére figyelemmel állapított meg. A kereseti és a felülvizsgálati eljárási illetéket az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bek. c) pontja alapján az állam viseli.

Budapest, 2015. október 27.

Dr. Kovács András s.k. a tanács elnöke, előadó bíró,
Dr. Kovács Ákos s.k. bíró, Dr. Fekete Ildikó s.k. bíró

