JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40.Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

Észrevételek a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv. (továbbiakban: BATrT) felülvizsgálatának egyeztetési anyagához

Üdvözöljük a BATrT felülvizsgálatának teljesítésére irányuló jogalkotói szándékot és köszönjük, hogy a jogalkotási folyamat egyeztetési fázisában Irodánk számára részvételi lehetőséget biztosítottak. Köszönjük, hogy számos részletszabály meghatározása során figyelembe vették a korábbi állásfoglalásainkban foglaltakat.

A törvénymódosítás tervezete legnagyobb pozitívumának az I/3. számú mellékletben foglalt „területi mérleg" elnevezésű dokumentumot tartjuk, amelynek felhasználásával ellenőrizhetővé és követhetővé válnak a BATrT terület-felhasználásra vonatkozó mennyiségi előírásai, tényleges korlátot állítva a túlzott mértékű beépítéseket lehetővé tevő településrendezési döntések elé.

Az alábbiakban kifejtett észrevételeink első része olyan koncepcionális, rendszerjellegű problémákra világít rá, amelyek megoldása – többnyire – a BATrT szabályozási területén kívül, a területrendezést érintő jogszabályok módosításával lehetséges. Hangsúlyozzuk, hogy ezen problémák a területrendezés teljes területét érintik, ezért megoldásuk csak egy jogszabály-csomag megalkotásával lehetséges. Mivel a rendszer jellegű problémák felvetik az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével összefüggő visszásság lehetőségét, így a BATrT módosítása sem fogadható el.

Észrevételeink második része a konkrét normaszöveg adott rendelkezéseinek pontosítását, érvényesíthetőségének elősegítését szolgálja.

A) Koncepcionális észrevételek

A/1 Az OTrT és a kiemelt térségek, illetve megyei területrendezési tervek összhangjának kérdésköre

Az országos területrendezési terv a 2003. évben (2003. évi XXVI. Tv.; OTrT), a kiemelt térségek közül a Balaton tv. a 2000. évben (2000. évi CXII: tv.), míg a Budapesti Agglomeráció területrendezési terve a 2005. évben (BATrT; 2005. évi LXVI. Tv.) lépett hatályba. A jogalkotó elvárása szerint a területrendezési terveket legalább 5 évente felül kell vizsgálni.

A törvények elfogadásának időpontja tehát nem esett egybe, ebből következően a felülvizsgálatok időpontjai között is lényeges – akár több éves – különbség tapasztalható. A területrendezési tervek alapvető szabályait meghatározó OTrT rendelkezései a felülvizsgálat során lényegesen módosulhatnak. Ezeket a módosulásokat azonban a kiemelt térségek – és a megyék – területrendezési terveiben is csak évek múltán vezetik át. Az országos és a térségi területrendezési tervek módosítása közötti időközökben esetenként ellentmondás tapasztalható a tervhierarchia különböző szintjein álló tervdokumentumok előírásai között, ami alapvető feszültséget okoz a területrendezési tervek közötti összhangra vonatkozó alapelvi szintű elvárás érvényesülésére vonatkozóan. Az OTrT 4. § (1) bekezdése szerint az ország településein, az egyes térségekben a területfelhasználásra és az építésre vonatkozó szabályokat e törvény rendelkezéseivel összhangban kell kialakítani, a 23. § (4) bekezdés szerint a területfejlesztési és ágazati programok, valamint a településrendezési tervek készítése, egyeztetése és elfogadása során figyelembe kell venni az országos, regionális és megyei területrendezési tervben foglaltakat.

A területrendezési tervek – időszakosan fennálló és esetleges – összhangjának hiánya, a tervhierarchiában fennálló ellentmondások a jogszabályok kiszámíthatóságára vonatkozó alkotmányos elvárás sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülésével kapcsolatban visszásságot eredményeznek.

Az időszakonként fennálló diszharmónia kiküszöbölhető lenne az egységes – nagyobb méretarányú – országos területrendezési terv megalkotásával, amely alkalmas lenne arra, hogy meghatározza a településrendezési tervek által meghatározott területhasználat alapvető paramétereit, és kijelölje az országos jelentőségű infrastrukturális elemeket.

A/2 Települési kontroll; a településrendezési eszközök BATrT-ellenes tartalmának utólagos „jóváhagyásával” kapcsolatos észrevételek

Ahogyan arra több állásfoglalásunkban rámutattunk, kiemelt fontossággal bír, hogy a magasabb szintű területrendezési tervek alapjául csak jogszerű eljárás során elfogadott településrendezési tervek szolgáljanak.[1] Alkotmányossági szempontból aggályosnak tartjuk, ha a településrendezési eljárás garanciális megsértésével elfogadott településrendezési eszközökben meghatározott terület-felhasználás alapján történik a törvényi szinten elfogadott területrendezési tervek terület-használat meghatározása.

Nem támogatható az a gyakorlat, amely a törvénysértő módon elfogadott, illetve a magasabb szintű jogszabályokkal ellentétes rendelkezéseket, területi lehatárolásokat tartalmazó településrendezési eszközöket mintegy utólagosan „jóváhagyva” azok lehatárolásait beépíti a magasabb szintű területrendezési tervekbe. Ebben az esetben a településrendezési eszköz határozza meg a térségi tervezési eszközök tartalmát, és nem a térségi tervezési eszköz korlátozza az önkormányzatok területfelhasználási döntéseit, tehát nem érvényesülhet a kiemelt térség egységes, strukturált térszerkezetének kialakítására irányuló jogalkotói szándék.

Az országos, illetve térségi, megyei területrendezési tervek tervezési folyamatának koordinálásáért felelős tervezői iroda nem jogosult az egyes települések településrendezési eszközei törvényességének felülvizsgálatára.

[1] Pl. J 4993/2008. számú állásfoglalás (IV/I. fejezet); JNO 69/2010. számú állásfoglalás (IV/A fejezet). Állásfoglalásaink a http://www.jno.hu/hu/?&menu=allasfog címen érhetők el.

Álláspontunk szerint a térségi területrendezési tervek készítésének tervi fázisában mindenképp szükséges a terv területi hatálya alá tartozó települések településrendezési terveinek törvényességi és szakmai kontrollja. Ennek keretében biztosítható, hogy kizárólag a magasabb rendű jogszabályoknak megfelelő településrendezési eszközök tartalmi elemeit vegyék át a területrendezési tervek. A kontrollálás folyamatában meghatározó szerepet kell biztosítani a közigazgatási hivatalok törvényességi felügyeleti, és az állami főépítészi irodák szakmai tevékenységének.

A/3 A moratórium és a területi lehatárolás változtatásának kérdésköre

a) A moratórium kérdésköre

Ahogyan arra J 4993/2008. számú állásfoglalásunkban rámutattunk, álláspontunk szerint alkotmányos visszásságot eredményez az a helyzet, hogy a BATrT megalkotása tervi szakaszában nem volt hatályban a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében meghatározott moratórium. Ennek következtében a megismerhetőséget akadályozó, jogbizonytalanságot és ezért alkotmányossági visszásságot eredményező helyzet állott elő. Jogbizonytalanságot eredményez, hogy a területrendezési tervek tervi, majd parlamenti tárgyalása fázisának időtartama alatt a települések korlátozás nélkül hozhatnak területhasználatot megváltoztató döntéseket, és ennek eredményeként a – szükségképpen statikus, tehát egy adott időpontra vonatkozó állapotot rögzítő – területrendezési tervben nem lehet ábrázolni a törvény elfogadásának időpontjában aktuális, a terv hatálya alá tartozó települések összességére vonatkozó településrendezési döntésekben foglalt állapotot. A jogbizonytalanságot nem rendezi, sőt elmélyíti a BATrT 21. § (4) bekezdése, amely szerint a BATrT hatályba lépésének időpontjáig – 2004. szeptember 1-ig – elfogadott valamennyi településrendezési eszköz területhasználatra vonatkozó elhatározása a tartalmi elemét képezi, hiszen az azokban beépítésre szánt területté minősített területeket a továbbiakban is ilyenként kell tekinteni. Ennek következtében a BATrT szerkezeti tervének hatályos állapota eltér a törvényalkotó által elfogadott, és az Országos Területfejlesztési Hivatal által hitelesített változattól.

A törvény felülvizsgálata során az érintett rendelkezések változatlan formában szerepelnek a tervezetben, tehát hasonló problémák keletkezésére kell számítani.

A települések beépítésre szánt területeinek növelésére vonatkozó moratórium alkalmazásával megakadályozható lenne, hogy a területrendezési terv és a települések településrendezési eszközeiben foglalt tartalmi elemek egymástól eltérjenek, biztosítható lenne a területrendezési terv elfogadásának időpontjában az Alkotmány által is megkövetelt összhang a területrendezési tervek és a településrendezési eszközök között. Továbbá kiküszöbölhető lenne a hatályos BATrT 21. § (4) bekezdésében foglalt jogbizonytalanság is, hiszen nem állna elő olyan helyzet, hogy tekintettel kell lenni a tervi fázis időtartama alatt szabályosan elfogadott településrendezési döntésekben foglalt területi átminősítések hatásaira.

Ezért álláspontunk szerint a Tftv. 23/E § (1) bekezdésében foglalt moratórium alkalmazása elengedhetetlen valamennyi területrendezési terv – országos, kiemelt térségekre vonatkozó, megyei – tervi fázisának, vagy legalább a parlament előtti elfogadás időtartama alatt.

b) A területi lehatárolásokat befolyásoló képviselői módosító indítványok kérdésköre

Ahogyan arra J 4993/2008. számú állásfoglalásunkban rámutattunk, álláspontunk szerint az önkormányzatok helyi viszonyok szabályozására vonatkozó szabályozási autonómiájával összefüggésben visszásságot eredményező gyakorlatot jelent, hogy a területrendezési tervek országgyűlés által történő elfogadása során lehetőség van a területrendezési tervek területhasználati lehatárolását módosító egyéni képviselői indítvány benyújtására. Ezek a módosító indítványok – az állásfoglalás korábbi fejezeteiben kifejtettek alapján – a települések területhasználatára vonatkozó alapvető önkormányzati jogosultságot befolyásolják, hiszen az adott település – az Ötv. 8. § alapján – közigazgatási területével szabadon gazdálkodik. A jelenlegi gyakorlat visszásságot eredményez abban a vonatkozásban is, hogy ezeket a területhasználatot befolyásoló módosító indítványokat nem kontrollálja sem tervező, sem a településrendezési, területrendezési eljárásban egyébként részt vevő államigazgatási és civil szervek. A módosítások távlati, így a környezetre gyakorolt hatásának feltárására sincs lehetőség, amely az egészséges környezethez való alkotmányos joggal összefüggő visszásságot eredményez.

Ebből következően nem tartjuk elfogadhatónak a kiemelt térségekre vonatkozóan azt, hogy az elfogadás fázisában – államigazgatási szervek, valamint a társadalmi szervezetek részvételének mellőzésével – terület-felhasználási módok változását eredményező területi módosítások kerüljenek a törvényjavaslatba.

Álláspontunk szerint a visszás helyzet feloldását jelenti, ha – az önkormányzatok hatásköre elvonásának tilalmára vonatkozó jogelvnek megfelelően – az országgyűlés által elfogadott területrendezési tervek esetén nem lehetséges a tervdokumentáció terület-felhasználásának módosítását eredményező egyéni képviselői indítvány benyújtása.

Ennek megfelelően javaslattal fordultunk az országgyűlés elnökéhez a szükséges intézkedések meghozatalának kezdeményezésével.

A/4 Az egyes térségek beépíthetőségére vonatkozó korlátozások- a területi lehatárolás pontossága

A területrendezési tervekben meghatározott egyes térségek, övezetek terület-használatát nagymértékben meghatározzák a tervekben rögzített előírások, amelyeknek a tervhierarchia összhangjára vonatkozó – Tftv. 4. § (1) bekezdés – alapvető elvárás alapján a településrendezési eszközökben érvényesülniük kell.

Az előírások közül több szoros kapcsolatban áll a természet, a környezet védelmére vonatkozó jogalkotói előírásokkal. Ezek közül is kiemelkedőek az ökológiai hálózatra vonatkozó elvárások. Az ökológiai hálózat mind az OTrT, mind a térségi, településrendezési tervek tartalmi elemét képezi, amelyre vonatkozóan kötelező érvényű előírásokat rögzítenek a jogszabályok. Ezek szerint pl. az ökológiai hálózat magterületéhez tartozó területek a településrendezési eszközökben egyáltalán nem (BATrT tervezett szövege), vagy csak szigorú feltételek teljesülése esetén (OTrT hatályos szövege) minősíthetők beépítésre szánt területté.

A jogalkotói elvárás maradéktalan érvényesülésére azonban csak abban az esetben számíthatunk, amennyiben az érintett területek pontosan lehatárolhatók, és így egyértelműen meghatározható, hogy a településrendezési eszközben – amely már az ingatlan-nyilvántartási

térképek felhasználásával készül – egy adott ingatlan területét érinti-e bármilyen kötelező jelleggel alkalmazandó terület-felhasználási korlátozás.

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. Tv (továbbiakban: Tvt.) a természet védelmének tervezési és szervezeti rendszeréről rendelkező IV. részében – többek között – jogalkotásra irányuló felhatalmazó rendelkezéseket tartalmaz a természet védelméért felelős miniszter számára. Ezek köréből kiemelhető az 53. § (5) bekezdésének rendelkezése, mely szerint:

„(5) A miniszter az Alapterv végrehajtása érdekében az agrárpolitikáért felelős miniszterrel és az infrastruktúráért felelős miniszterrel együtt jelöl ki ökológiai (zöld) folyosókat, és határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. Az érzékeny természeti területek létesítésére és fenntartására vonatkozó részletes szabályokat a miniszter az agrárpolitikáért felelős miniszterrel együtt határozza meg.

(6) Ökológiai (zöld) folyosóvá történő kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi.”

Az észrevétel elkészítésének időpontjáig a természet védelméért felelős miniszter nem alkotott a fenti rendelkezésnek megfelelő rendeletet, vagyis nem történt meg az ökológiai hálózat részeként az ökológiai folyosók országos szintű, ingatlan-nyilvántartási bejegyzésre alkalmas, vagyis helyrajzi szám pontossággal megállapított lehatárolása. A jogalkotó elvárása szerint tehát szükséges, hogy az ökológiai hálózat – mint jogi jelleg – a közhitelességgel és bárki számára megismerhetőséggel rendelkező ingatlan-nyilvántartás tartalmi elemét képezze, így szükségesnek tekinti a helyrajzi szám pontosságú lehatárolást.

Tudomásunk szerint azonban nem áll rendelkezésre az ökológiai hálózat helyrajzi szám pontosságú lehatárolása, így nem érvényesül a Tvt. elvárása, és nem biztosítható maradéktalanul az ökológiai érdekeket figyelembe vevő területrendezés és az azon alapuló településrendezési tervezés.

A/5 A tervezett normaszöveg által alkalmazni kívánt „területcserével” kapcsolatos észrevételek: a *mezőgazdasági térség és a települési térségek közötti „területcsere” lehetővé tétele által okozott visszásság lehetősége; az* állami főépítész által kiadott terület-felhasználási engedéllyel kapcsolatos észrevételek

A normaszöveg tervezetének 7. § (3) bekezdése szerint:

„(3) A (2) bekezdésben rögzített növekményen felül a település legfeljebb olyan mértékben bővítheti - az állami főépítész térségi terület-felhasználási engedélye alapján - a városias települési térségnek és a hagyományosan vidéki települési térségének a kiterjedését, amilyen mértékben az e törvény mellékletét képező térségi szerkezeti tervben rögzítetthez képest máshol - a mezőgazdasági térség javára - csökkenti a városias települési térség és a hagyományosan vidéki települési térség kiterjedését. A területcsere során a városias települési térség és a hagyományosan vidéki települési térség területének nagysága nem változhat.”

A tervezett rendelkezés két szempontból aggályos:

a) A tervezett intézkedés által okozott jogbizonytalanság

A területrendezésről és területfejlesztésről szóló 1996. évi XXI. tv. (továbbiakban: Tftv.) 6. § d) pontja szerint az Országgyűlés törvénnyel elfogadja az ország, a Budapesti Agglomeráció, a Balaton Kiemelt Üdülőkörzet területrendezési tervét, valamint a régiók területi lehatárolására és székhelyére vonatkozó szabályozást. A Tftv. idézett szabálya szerint tehát a BATrT tartalmi elemeit – szakértő tervezői munka eredményeként – az Országgyűlés törvénnyel fogadja el.

Az OTrT tartalmazza a települési térség fogalmi meghatározását, az OTrT-vel összhangban a BATrT meghatározza a – városi, illetve hagyományosan vidéki – települési térségbesorolás alá tartozó területeket. A törvény és annak melléklete egymás elválaszthatatlan részét képezik, a melléklet tartalmi elemének megváltoztatása a törvény módosítását igényli. A tervezett koncepció szerint az állami főépítész terület-felhasználási engedélyével – egy hatósági döntés értelmében – módosulna a törvény tartalma.

A 8/2003. (III. 14.) AB határozat rendelkező része alkotmányos követelményként rögzítette az alábbiakat: *„Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor. A jogbiztonság elve megköveteli, hogy a jogalkotás, s ennek részeként a jogszabályok módosítása, hatályba léptetése ésszerű rendben történjék, a módosítások egyértelműen követhetőek és áttekinthetőek legyenek mind a jogalanyok, mind a jogalkalmazó szervek számára.”* (ABH 2003, 74.)

Aggályos, hogy az állami főépítész által kiadott terület-felhasználási engedély – lényegében területi korlátozás nélkül – módosítja a törvény részeként megjelenő mellékletek tartalmi elemeit. Álláspontunk szerint a területcsere intézménye nem felel meg a módosítások áttekinthetősége, követhetősége követelményének, ezért a normaszöveg elfogadása esetén jogbiztonság sérelmén keresztül az egészséges környezethez való alkotmányos jog sérelmét okozná.

b) A környezeti információhoz való hozzáférés szempontja

Ahogyan arra a J 4993/2008. számú állásfoglalásunkban rámutattunk, a környezetvédelmi törvény alapelvei között nevesíti a tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság követelményét. Az alapelv részletes jogszabályi tartalmát a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. LIII. tv. (továbbiakban: Kvt) 12. § határozza meg. A Kvt. 12. § (1) bekezdése szerint a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

A környezeti információ fogalmát a magyar jogrendben először határozta meg a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló a 2001. évi LXXXI. törvény. A törvény meghatározások elnevezésű 2. cikk 3. pontja szerint „környezeti információ” bármely írott, látható, hallható, elektronikus vagy egyéb formában megjelenő információ, melynek tárgyai – egyebek mellett – a jogalkotási tevékenység eredményeként keletkező *tervek és*

programok, amelyek befolyásolják vagy befolyásolhatják a környezeti elemeket. A nyilvánosság környezeti információkhoz való hozzáférésének rendjéről szóló 311/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 2. § a környezeti információ fogalmát az előzőekben az Aarhus-i egyezménnyel összhangban határozza meg. Eszerint: a megjelenési formájától függetlenül környezeti információ minden olyan információ (adat), amely – témánk szempontjából kiemelendő c) pont szerint – a környezettel összefüggő intézkedésekre, különösen az azokkal kapcsolatos ágazati politikára, jogszabályokra, tervekre, programokra, megállapodásokra, illetve az környezetre, a környezeti elemek állapotára, illetve a környezeti terhelésre hatással lévő vagy valószínűleg hatással lévő tevékenységekre, valamint a környezet és a környezeti elemek védelmére hozott intézkedésekre és tevékenységekre vonatkozik.

A BATrT törvény a környezetre vonatkozó tényezőkre befolyást gyakorló terv, hiszen annak előírásai meghatározzák egy adott régió térszerkezetének, infrastrukturális hálózatának alakulását, így olyan paramétereket rögzít, amelyek befolyásolják a Budapesti Agglomeráció egyes területein végezhető tevékenységeket, a környezethasználat alapvető kereteit. A BATrT és mellékletei így az Aarhusi egyezmény értelmében környezeti információnak minősülnek. Az egyezmény 2. cikkének 9. pontja szerint a nyilvánosságnak hozzá kell férnie a környezeti információhoz.

A területcsere intézményének lehetővé tétele esetén a környezeti információ, vagyis az agglomeráció területének felhasználására vonatkozó szabályok összessége nem lesz azonos a Budapesti Agglomeráció területrendezési tervéről szóló 2005. évi LXIV. tv. hatályos állapotához csatolt mellékletekben foglaltakkal; hanem attól egyes települések esetén nehezen nyomon követhető módon eltérő lesz. Ezért a tervezett jogintézmény aggályosnak tekinthető az állampolgárok és a hatóságok számára biztosítandó megismerhetőség szempontjából.[2]

c) Az állami főépítész terület-felhasználási engedélyével kapcsolatos általános jellegű észrevételek

A tervezett normaszöveg több esetben a BATrT rendelkezésétől való eseti eltérés lehetőségét az állami főépítész terület-felhasználási engedélyének függvényévé teszi. *Így az előzőekben bemutatott „területcsere” intézményén túl az 5. § (3) bekezdés szerint az „Új beépítésre szánt terület a település közigazgatási határához 200 m-nél közelebb csak az állami főépítésznek a területrendezési hatósági eljárás során kiadott területfelhasználási engedélye alapján jelölhető ki.”*

A normaszöveg tervezett szövege a hatályba léptető és záró rendelkezések körében a Tftv. módosításáról is rendelkezik. Eszerint a Tftv. 23/D. § (3) és (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:
„(3) A kiváló termőhelyi adottságú szántóterület övezetében, a kiváló termőhelyi adottságú erdőterület övezetében, a magterület övezetében, az ökológiai folyosó övezetében és az erdősítésre alkalmas terület övezetében, valamint a kiemelt térségek területrendezési tervére vonatkozó törvények hatálya alá tartozó település közigazgatási határától számított 200 méternél közelebbi területen a beépítésre szánt területek kivételes kijelölése és e törvényekben meghatározottak szerinti területcsere az állami főépítésznek a területrendezési hatósági eljárás során kiadott térségi területfelhasználási engedélye alapján történik.

[2] A térképi mellékletek utólagos átrajzolása pedig bizalmatlanságot kelt az érintettekben és visszaélésekre is alkalmas lehet.

(4) A térségi területfelhasználási engedély kiadása csak akkor tagadható meg, ha a tervezett hálózat vagy építmény nem felel meg az elfogadott országos, vagy az adott térségre vonatkozó területrendezési terv előírásainak."

A térségi terület-felhasználási engedélyre vonatkozó tervezett szabályozás aggályosnak tekinthető, hiszen nincs összhangban az OTrT-ben foglalt jogalkotói elvárással. Az OTrT hatályos szövege kivételes lehetőségként határozza meg azokat az eseteket, amikor a „védett" területek beépítésre szánt területté minősíthetők, így szigorú feltételek teljesülését kell vizsgálni a területrendezési hatósági eljárásban. Ezzel szemben a tervezett normaszöveg a beépítésre szánt területté minősítés lehetőségét főszabályként teszi, hiszen a kért terület-felhasználási engedély csak akkor tagadható meg, amennyiben az elfogadott országos, vagy az adott térségre vonatkozó területrendezési terv előírásaiba ütközik a tervezett hálózat vagy építmény.

A leginkább problematikusnak a 200 m-es védőtávolság alkalmazására vonatkozó szabály érvényesülése tekinthető. A BATrT tervezett 5. § (3) bekezdése ugyanis a területrendezési hatósági eljárása lefolytatásán túlmenően nem támaszt további feltételt ahhoz, hogy a védőtávolságon belüli terület beépítésre szánt területté minősíthetővé váljék. Mivel a terület-felhasználási engedély kiadása csak abban az esetben tagadható meg, ha az országos, illetve a kiemelt térségi területrendezési tervekben foglalt előírások nem teljesülnek, így a védőtávolságon belül található területek minden esetben beépítésre szánt területté minősíthetők, ha azok nem tartoznak pl. az ökológiai hálózat magterületéhez, vagy más olyan területhez, amelyek beépítésre szánt területté minősítése egyébként sem volna lehetséges.

Álláspontunk szerint a szabályozás tervezett módja nem biztosítja az agglomeráció települései összenövésének megfelelő korlátozását. Az előzőekből következően a tervezett normaszöveg nem biztosítja strukturált térszerkezet – az agglomeráció területén a települések összenövését gátló szabály megalkotásával – kialakítására irányuló eredeti jogalkotói szándék érvényesülését.

Álláspontunk szerint – az előzőekben vázolt problémák miatt – a terület-felhasználási engedély intézményének felülvizsgálata szükséges. Amennyiben a jogalkotó szerint az intézmény a területrendezés területén nélkülözhetetlen, úgy azt megfelelő garanciális szabályok bevezetése mellett, a lehető legszűkebb körben tartjuk alkalmazhatónak.

A/7 Városias települési térség-beépítésre szánt területek kérdésköre: mekkora is ténylegesen az a terület, amellyel a következő öt évben bővülhet a beépítésre szánt területek nagysága?

Ahogyan a bevezető részben is kifejtettük, a tervezet egyik legnagyobb pozitívumát abban látjuk, hogy a területi mérlegben rögzített értékek kötelező irányszámokként határozzák meg az egyes települések területén átminősíthető területek nagyságát.

A BATrT jelenleg hatályos szövege lehetőséget biztosít arra, hogy a 2005. évi állapot szerint mezőgazdasági térség területfelhasználási kategóriába tartozó területeket az önkormányzatok településrendezési eljárásaik során beépítésre szánt területté minősítsék.

A hatályos szabályozás a település közigazgatási területének teljes területén található beépítésre szánt területek nagyságához viszonyítva határozza meg a beépítésre szánt területté minősíthető területek arányát.

A tervezett normaszöveg a területi mérlegben meghatározott települési térség nagyságához viszonyítva határozza meg a következő öt éves ciklusban átminősíthető területek maximális nagyságát. Az elmúlt öt év alatt nem történt meg valamennyi települési térség területfelhasználási kategóriába tartozó terület beépítésre szánt területté minősítése, így jelentős nagyságú felhasználatlan területek keletkeztek. Álláspontunk szerint, ha a tervezet a már átminősített és a még beépítésre nem szánt területként lehatárolt területeket egyaránt figyelembe veszi a viszonyszám meghatározásánál, úgy a tervezett rendelkezés a hatályban levő normaszöveghez képest lényegesen magasabb arányú átminősítést tehet lehetővé. Az előzőekben felvázolt probléma a 2005. évben települési térség kategóriába sorolt és a településrendezési eszközökben beépítésre szánt területté nem átminősített területek a tervezés folyamán történő „visszaminősítése”-vel küszöbölhető ki.

A túlzott mértékű beépítések megakadályozása érdekében szükségesnek tartjuk a fenti rendelkezés viszonyszámainak újragondolását, hogy a térségi tervezési folyamat következtében ne súlyosbodhassanak az agglomeráció területén jelenlevő urbanizációs problémák.

B) A normaszöveg tervezetének részletszabályaihoz fűzött észrevételek

B/1 A települési térség területfelhasználási kategóriára vonatkozó szabályokat rögzítő 5. §:

a) A (3) bekezdés előírásként rögzíti, hogy:

„Új beépítésre szánt terület a település közigazgatási határához 200 m-nél közelebb csak az állami főépítésznek a területrendezési hatósági eljárás során kiadott területfelhasználási engedélye alapján jelölhető ki.”

A koncepcionális észrevételek körében kifejtettük álláspontunkat a szabályozással kapcsolatban. Aggályosnak tartjuk, hogy az állami főépítész számára nem áll rendelkezésére megfelelő eszköz az engedély kiadásának megtagadására, így sérül a strukturált térszerkezet kialakítására irányuló jogalkotói szándék.

b) A (4)-(5) bekezdések rendelkezései szerint:

„(4) Városias települési térségben és hagyományos vidéki települési térségben új lakóterületet csak a települési területhez kapcsolódóan és csak abban az esetben lehet kijelölni, ha ott az ellátó műszaki és humán infrastruktúra-hálózat kapacitásai azt lehetővé teszik, vagy ezek a kapacitások a terület igénybevételével párhuzamosan kiépülnek.
(5) Városias települési térségben és hagyományosan vidéki települési térségben 5 ha-t meghaladó kiterjedésű új lakóterület kijelölésére ott van lehetőség, ahol a terület 5 km-en belül kötöttpályás tömegközlekedési eszközökkel is megközelíthető.”

Üdvözöljük a lakóterületek kijelölésének infrastrukturális feltételeit meghatározni kívánó jogalkotói szándékot. Álláspontunk szerint ezekben a pontokban azonban az ellenőrzés lehetőségét is rögzíteni szükséges. Vagyis a rendelkezéseknek tartalmaznia kellene a **feltételek igazolására irányuló számítások, közmű-nyilatkozatok előírásának szükségességét** is, amelyeknek a véleményezési dokumentáció részeként el kell készülniük. Továbbá a tervezet nem tartalmazza a „műszaki és humán infrastruktúra-hálózat” meghatározását. Ezen előírások rögzítésével várható a rendelkezés gyakorlati érvényesülése.

c) A (7) bekezdés rendelkezései szerint:

„(7) A nagy kiterjedésű zöldterületi térségben csak zöldterület, beépítésre szánt különleges sportolási célú, rekreációs funkciójú, valamint temetőterületek terület-felhasználási egység jelölhető ki.”

A nagy kiterjedésű zöldfelületi térség besorolás alá tartozó területekre vonatkozóan a normaszöveg tervezete nem határozza meg az elhelyezhető terület-felhasználási egységek arányát és a beépítés maximális értékét sem. Álláspontunk szerint – a magas zöldfelületi arányú települési térség jelenlegi tervezetben meghatározott szabályozásához hasonlón – **szükséges lenne a beépítésre szánt területek maximális arányának meghatározása.** Ezzel a megoldással megelőzhető lenne az alapvetően zöldfelület funkciójú területek túlzott arányú beépítése.

d) A (8) bekezdés rendelkezései szerint:

„(*8*) A magas zöldfelületi arányú települési térség*nek* legfeljebb 30%-án beépítésre szánt *üdülőterület, rekreációs funkciójú, valamint oktatási, egészségügyi, kutatás-fejlesztési és sport célú terület-felhasználási egység,* legalább 70%-án pedig beépítésre nem szánt terület alakítható ki.”

Üdvözöljük a magas zöldfelületi arányú települési térség szabályozására irányuló jogalkotói szándékot, mely egyértelműen rögzíti, hogy milyen funkciók és milyen arányban helyezhetők el az adott területeken. Az alkalmazás szempontjából ugyanakkor nehézségeket okozhat a rekreációs funkciójú egység szabályozása, hiszen az OTÉK nem tartalmazza sem a rekreációs funkció fogalmát, sem a rekreációs területekre vonatkozó beépítési paramétereket (bár a BATrT tervezett normaszövege tartalmazza a fogalom magyarázatát).

B/2 Az erdőterületek védelme; az erdőgazdálkodási térség (6. §), a mezőgazdasági térség (7. §) és a különleges rendeltetésű térség (8. §) szabályozására vonatkozó rendelkezések tükrében

a) Az erdőgazdálkodási térségre vonatkozó – jelenleg hatályos és a normaszöveg tervezete – szabályozás áttekintése

A BATrT erdőgazdálkodási térségre vonatkozó 6. § jelenleg hatályos szövege szerint:

„6. § (1) Az erdőgazdálkodási térség legalább 90%-át erdőterület kategóriába kell sorolni. Legfeljebb 10%-án egyéb beépítésre nem szánt terület alakítható ki, amelynek során a meglevő védelmi elsődleges rendeltetésű erdőterületek kiterjedése nem csökkenhet.”

A normaszöveg tervezet szerint:

6. § *(1)* Az erdőgazdálkodási térség*et* legalább *85%-ban* erdőterület *terület-felhasználási egységbe* kell *sorolni.* A meglévő védelmi elsődleges rendeltetésű erdőterületek kiterjedése nem csökkenhet.

Az országos területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. Tv. jelenleg hatályos szövege szerint:

„6. § (1) Az országos területfelhasználási kategóriákon belül a kiemelt térségi és megyei területfelhasználási kategóriák kijelölése során a következő szabályokat kell alkalmazni:

a) az erdőgazdálkodási térséget legalább 75%-ban erdőgazdálkodási térség kategóriába kell sorolni, a fennmaradó részén - a városi ranggal rendelkező települések kivételével - városias települési térség nem jelölhető ki;”

Az OTrT jelenleg hatályos szövege az erdőgazdálkodási térség nem erdőterület kategóriájú részein kevés korlátozást tesz a terület-felhasználás szabályozása vonatkozásában. Kizárólag a városi települési térség területének kijelölését tiltja – de ebben a vonatkozásban is kivételt enged a városi rangú települések esetében.

A BATrT jelenleg hatályos szabálya korlátozza az erdőgazdálkodási térség besorolás alá tartozó területek nem erdőterület kategóriájú területein elhelyezhető terület-felhasználási

módok körét. Így kizárólag beépítésre nem szánt terület kijelölését tesz lehetővé ezeken a területeken.

A tervezett normaszöveg a BATrT jelenleg hatályos rendelkezéseihez képest csökkenti az erdőgazdálkodási térség területén belül kötelezően erdőterületként kijelölendő területek arányát (90%→85%). Bár az OTrT 2003. évi és 2008. évi rendelkezéseiben is hasonló tendencia tapasztalható, mivel azonban a BATrT tartalmazhat az OTrT-nél szigorúbb rendelkezéseket, így ez a mennyiségi visszalépés nem támogatható.

A BATrT tervezett normaszövege egyáltalán nem tartalmaz rendelkezést az erdőgazdálkodási térség besorolás alá tartozó területek nem erdőterület kategóriájú területei vonatkozásában. Így az erdőgazdálkodási térség terület-felhasználásának korlátozására az OTrT általános szabályai értelmében csupán a városias települési térség – a városi rangú települések kivételével – kijelölésének tilalmára vonatkozó korlátozás vonatkozik. **Ebből következően a településrendezési eszközökben a tervezet szerint erdőgazdálkodási térség besorolású területeken is lehetővé válik beépítésre szánt terület kijelölése, amely mindenképp visszalépést jelent az erdőterületek vonatkozásában a jelenleg hatályos jogszabályokban rögzített védelmi szinttől.**

b) A mezőgazdasági térségre vonatkozó – jelenleg hatályos és a normaszöveg tervezete – szabályozás áttekintése

A BATrT mezőgazdasági térségre vonatkozó jelenleg hatályos szövege szerint:

„7. § (1) A mezőgazdasági térség legalább 75%-át mezőgazdasági terület kategóriába kell sorolni. Legfeljebb 15%-án erdőterület és legfeljebb 10%-án bármely települési területfelhasználási egység kialakítható.”

Az OTrT jelenleg hatályos szabályozása szerint:

„6. § (1) Az országos területfelhasználási kategóriákon belül a kiemelt térségi és megyei területfelhasználási kategóriák kijelölése során a következő szabályokat kell alkalmazni:
b) a mezőgazdasági térséget legalább 75%-ban mezőgazdasági térség kategóriába kell sorolni, a fennmaradó részén - a városi ranggal rendelkező települések kivételével - városias települési térség nem jelölhető ki;”

A normaszöveg tervezete szerint:

„7. § (1) A mezőgazdasági térség legalább 90 %-át mezőgazdasági terület-felhasználási egységbe kell sorolni. Legfeljebb 10 %-án bármely települési terület-felhasználási egység kialakítható.”

Megállapítható, hogy a BATrT jelenleg hatályos szabályozásától eltérően a normaszöveg tervezete nem teszi lehetővé a mezőgazdasági térség területén erdőterület kialakítását.

Álláspontunk szerint a normaszöveg tervezetének erdőgazdálkodási és mezőgazdasági térségekre vonatkozó 6. és 7. §-ai – együttesen – bár továbbra is biztosítják a meglevő erdőterület mennyiségi védelmét, azonban korlátozzák az új erdőterületek kialakításának lehetőségét, hiszen az erdőgazdálkodási térségen kívül nem teszik lehetővé erdőterület kijelölését.

c) A különleges rendeltetésű térségre vonatkozó szabályozás áttekintése

A különleges rendeltetésű térség új területfelhasználási kategóriaként jelenik meg a BATrT szabályozásában. Fogalmát a tervezett normaszöveg 1/A § d) pontja határozza meg, mely szerint:
„különleges rendeltetésű térség: olyan térség, amelybe beépítésre nem szánt erdőterületek vagy mezőgazdasági területek, különleges rendeltetésű, egészségügyi vagy sport célú (golf és lovas pálya) - valamint kutatás-fejlesztési és megújuló energia célú területek tartoznak."

A különleges rendeltetésű térségre vonatkozó tervezett normaszöveg mindössze azt rögzíti, hogy ezeket a területeket a településrendezési eszközökben különleges, beépítésre nem szánt terület-felhasználási egységbe lehet sorolni.

Álláspontunk szerint a különleges rendeltetésű térségre vonatkozó szabályozás az erdőterületek mennyiségi védelmére vonatkozó követelményekkel is ellentétes, hiszen az erdőterületek csökkenését eredményezheti.

Az erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amelynek léte a környezetre gyakorolt hatásaiból eredően az egészséges emberi élet egyik alapvető feltétele. Az erdő a termőtalaj, a légkör és a klíma védelmében, a vizek mennyiségének és minőségének szabályozásában betöltött meghatározó szerepe mellett meghatározza a táj jellegét, szebbé teszi a környezetet, testi, lelki felüdülést ad, őrzi az élővilág fajgazdagságát, megújítható természeti erőforrásként a környezeti állapot folyamatos javítása mellett nyersanyagot, energiahordozót és élelmet termel. Az erdők tehát hozzájárulnak a budapesti agglomeráció környezetminőségi problémáinak enyhítéséhez, ezért a jövő nemzedékek életminőségének biztosítása szempontjából mindenképp kívánatos a meglevő erdőterületek fenntartása, az új erdőterületek kialakítása.

Álláspontunk szerint a tervezett normaszöveg nem biztosítja megfelelően az erdőterületek mennyiségi védelmét, új erdőterületek keletkezésének lehetőségét.