

**Bianka Enikő KOC SIS\***  
**Mining Law, as traditional, land related part of the Law of Natural  
Resources\*\***

## 1. Introduction

According to Article P) (1) of our Fundamental Law „Natural resources, particularly arable land, forests and water resources, as well as biological diversity, in particular native plant and animal species and cultural values shall comprise the nation’s common heritage; responsibility to protect and preserve them for future generations lies with the State and every individual.”<sup>1</sup> As it is obvious according to the title as well, Mining Law has the closest relationship with land among the natural resources (however, we will see it in further, that mining activity may have effects on other natural resources as well in several situation). As it could be read in the abovementioned legal citation, protection, and preservation for the future generations<sup>2</sup> of these aforementioned natural resources is our responsibility, and obligation. However, it usually occurs, that mining activity endangers these resources, and made obstacles to fulfil our abovementioned obligation. The ongoing Sweden Bunge Ducker Case is a good example of that. Bunge Ducker is located in northern part of Gotland in Sweden. In this case, the Nordkalk company would like to quarry limestone in this area.

---

\* dr., PhD Student, University of Miskolc, Faculty of Law, Department of Agricultural and Labour Law, e-mail: kocsis.bianka@uni-miskolc.hu

\*\* This study has been written as part of the Ministry of Justice programme aiming to raise the standard of law education.

<sup>1</sup> In connection with interpretation of the Fundamental Law – especially related to meaning of the ‘nation’s common heritage’ phrase – explanation of János Ede Szilágyi is relevant from the topic of this study as well: Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 47-49; and Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water service in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 73. Szilágyi expand the interpretation related on category of ‘heritage’ in connection with different legal aspects of waters and lands: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/special edition 1, 122 (footnote 74). László Fodor develops interpretation of the ‘nation’s common heritage’ with similarly valuable remarks; see: Fodor László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 331, 336-337, 340.

<sup>2</sup> Within the topic of sustainability and Mining Law see more details in: Bóhm Judit: A bányászat környezetjogi vonatkozásai, *Bányászati és kohászati lapok*, 2012/5, 3-6, [http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012\\_05.pdf](http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012_05.pdf) (15.12.2017); Bóhm Judit: A közösségi energiapolitika környezeti szempontokat érvényesítő jogi eszközei, *Publicationes Universitatis Miskolcensis. Sectio Juridica et Politica*, 2007/1, 251-265. See more in connection with questions of sustainability: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.

The company applied for environmental permit (which is needed to start the mining activity) in 2006, but it was granted for it only in 2014, after several appeal, and hearing. Reason of the several appeal was, that it became questionable, that whether the mining activity will endanger the status of water in the area, and whether it will have effects on the neighbouring Natura 2000 areas. However in 2015 the Swedish Environmental protection Agency and the County Administrative Board of Gotland appealed against the permission, because these two bodies proposed the area in question to the European Commission as an expansion of an existing Natura 2000 area (if it could be happened, it would be impossible to get the permission) – due to this proposal the permitting procedure was suspended.<sup>3</sup> This case shows clearly, that mining activity may interfere with environmental interests in several situation (for example protection of water or Natura 2000 areas). However from the aspect of the other side, doing mining activity is obviously needed, for example in order to ensure guarantees of energy supply of the country, or in order to product several every day products, which raw material can be found underground, moreover in order to fulfil other (ever increasing) human demands. Thus on the other hand, the abovementioned obligation, and the strict environmental protection rules may obstacle mining activities, since the extremely long permitting procedures may infringe economical interests of the mining entrepreneur, which indirectly may endanger energy supply<sup>4</sup> of the country.

Mining Law is a neglected area of jurisprudence (just a few legal literatures can be found on this subject). However – as László Fodor also emphasized it in one of his former studies – it is an ever developing field as well, and on its regulation European integration has effects, and in this field environmental aspects were also integrated.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> MinPol and partners: *Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, EU Law and Publications Homepage, in: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18c19395-6dbf-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (15.10.2017), doi: 10.2873/920344.

<sup>4</sup> In connection with legal regulation of energy sector see especially: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistélepléseken létrejövő távhő és termelőtetési rendszerek energijogi problémái, *Magyar Enegetika* 2012/6, 22-27; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13, 2757-2763; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a cserneli biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (edit.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012, 170-179; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (edit.): *Studia Iurisprudentialiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.

<sup>5</sup> Fodor László: Bányajog – Hagyományok és mai kihívások között, *Jogtudományi Közöny*, 2012/12, 523.

László Fodor examined in his aforementioned study the material of the Mining Law Seminar published by the Energy Law Institution of University of Köln (Institut für Energierecht an der Universität zu Köln), and he emphasized current challenges and questions, which are existing not only in Germany, but in Hungary as well: (a) neighbouring rights between underground mining and property ownership, (b) relationship between mining indemnity<sup>6</sup> and demands arising from neighbouring rights, (c) questions of carbon dioxide storage in geological formations in the field of Mining Law, (d) underground use conflicts, (e) legal framework of closing mining holdings.<sup>7</sup>

So there is a huge number of interesting research topics in the field of Mining Law, however it could not be examined in a same length study. For this reason, the aim of this study is not analyse these questions in details, but to introduce the legal regulations, and institutional background, and the most important rules in the field of Hungarian Mining Law (mostly focusing on questions of permission), and may be to reveal some problematic point of the field – which can be served as basis for a later, more extensive, longer, individual research as well. In the present study I will deal mostly with the Hungarian regulation, however I will show some cases among the related practice of the Court of Justice of the European Union too (but only in one chapter) – on the one hand, in order to introduce foreign examples, and on the other hand, because we are one of the Member States of the European Union, thus these cases have effects on the Hungarian regulation as well.

In this research I have the following hypothesis: between mining activity and environmental protection there is conflict, which has effects on the related legislation, and which obstacles the fulfilment of obligation, or responsibility for protection of natural resources.

For this reason, questions which will be examined in this study are as follows: What are the most important legal regulations in the field of Hungarian Mining Law? Which bodies are entitled to act in case of permitting procedures related to mining activities? What are the basic concepts and ownership questions of the Mining Law? Which topics are the most important ones among the case law of the Court of Justice of the European Union (in this field), and how can these cases influence on development of the union or national Mining Law?

---

<sup>6</sup> Mining activity may cause environmental damages in several situation. See more in connection with this topic: Csák Csilla: A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/special edition 2, 90-99; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/35, 236-247.

<sup>7</sup> Fodor 2012, 524-525.

## **2. Legal and institutional background of Hungarian Mining Law, and its main regulations**

Related to Hungarian Mining Law, the most important and basic regulations are set in Act XLVIII of 1993 on mining<sup>8</sup>, and in Government Decree No. 203/1998 implementing the Mining Act which was issued in order to execute the MA. Beside these laws, several other legal regulation was made in this field, which contain special rules on mining activity, mineral resource management, technical safety, and concession. Some examples can be found hereunder: (a) Government Decree No. 161/2017 on Mining and Geological Survey of Hungary,<sup>9</sup> (b) Government Decree No. 54/2008 on nominal values of royalty (which – among others – contains important rules related on determination of value of quantity of extracted mineral raw materials, and mining royalties), (c) NFM Ministerial Decree No. 8/2014 on mining concessions, (d) Government Decree No. 53/2012 on mining constructions permitting, furthermore (e) NFM Ministerial Decree No. 78/2015 on mining permitting fees. Beside these regulations several other legal provisions must be applied during the permitting procedures on exploration, exploitation, and extraction, which are not directly concerned on mining, they concerned on other fields, but they contains some rules which are related to mining as well. These fields are especially the followings: (a) environmental protection, (b) nature conservation, forestry, (c) water management, (d) land use planning, spatial development, soil management, (e) transportation, construction, catastrophe protection, moreover police, and military, (f) cultural heritage, (g) furthermore the fields of public administration, and court procedures. The figure No. 1 hereunder shows the proportion of legal regulations derived from these fields in the aggregation of legal regulations on mining activity. According to this illustration, it is obvious, that Mining Law has the most important connection with water management, and environmental protection. Since mining activity may have effects on these fields in several situations (as the later examination of court cases will show it).

---

<sup>8</sup> In further: MA (= Mining Act).

<sup>9</sup> In further: MBFSZ decree.

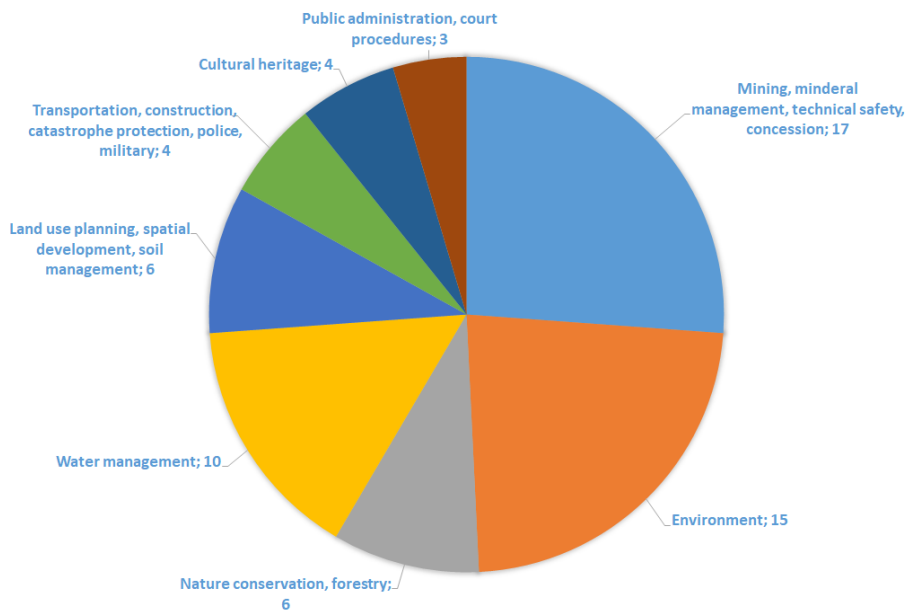


Figure No. 1  
Proportion of legal regulations on mining activity in Hungary<sup>10</sup>

According to institutional structure of the field of Mining Law, the Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (Mining and Geological Survey of Hungary)<sup>11</sup> has the most important role. This authority was established on 1st July 2017 by the merger of the Hungarian Office for Mining and Geology and the Geological and Geophysical Institute of Hungary based on the Governmental decision No. 1009/2017 as well as the Governmental decree No. 161/2017. The MBFSZ is led by the minister responsible for mining, and it is a central budgetary organization functioning as a central office, which has economic structure as well.<sup>12</sup> The reason of importance of this authority is that it has supervisory power related to the field of mining (more details in connection with this can be found in a later part of the study). (Before the establishment of MBFSZ this power was given to the Magyar Bányászati és Földtani Hivatal (Hungarian Office for Mining and Geology)).<sup>13</sup>

As in several other field, a lot of difficult, and long permitting procedure is needed to mining activity as well. In Hungary the following authorities take part in these procedures. In first instance government offices and county directorates for disaster management has this power.

<sup>10</sup> Own illustration made on the basis of summarizing table of the MinPol 2017 study, can be find on pages 1070-1076.

<sup>11</sup> In further: MBFSZ.

<sup>12</sup> MBFSZ decree, § 1 (1).

<sup>13</sup> See § 3 (1) of the Government Regulation No. 267/2006 on Hungarian Office for Mining and Geology.

In second instance more authority is entitled to act – with regard to subject of the appeal these are the followings: (a) Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat (Mining and Geological Survey of Hungary), (b) Nemzeti Közlekedési Hatóság (National Transport Authority), (c) BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (National Directorate General for Disaster Management), (c) Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal (Ministry of Defence Office of Authorities), (d) Országos Rendőrfőkapitányság (Hungarian National Police), (e) Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (National Inspectorate For Environment, Nature and Water) (f) Nemzeti Park Igazgatóság (National Park Directorate), (g) Országos Atomenergia Hivatal (Hungarian Atomic Energy Authority), (h) Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (National Food Chain Safety Office), (i) ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal (National Public Health and Medical Officer Service, The Office of the Chief Medical Officer), (j) Magyar Nemzeti Vagyongazdálkodó Zrt. (Hungarian National Asset Management Inc.). In mining activity related court cases Administrative and Labour Courts have jurisdiction in first instance. In case of an appeal, Regional Courts of Appeal, and after that the Curia has this jurisdiction. And of course, cases in connection with the Fundamental Law and constitutional questions are related to the Constitutional Court.<sup>14</sup>

After examining the legal and institutional background, I will analyse the main rules of the MA, and the basic definitions as well. According to § 49 point 4 of the MA, definition of mining contains of the following elements: *„exploration, exploitation and extraction of mineral raw materials<sup>15</sup> management of wastes derived from these activities , and mineral resource management”*. This section of the Act explains further the definition, set, that the followings shall qualify as mining activity: *“(a) the on-site processing of the extracted mineral raw materials, in hydrocarbon mining making the mineral raw materials suitable for reprocessing or re-utilization, especially the propane-butane recovery, gasoline processing and fuel-cake production, (b) on-site stocking of economic raw materials, (c) interruption, closure of the mine and the hydrocarbon field, (d) the land remediation after the termination of the mining activity, (e) exploration, design, utilization and closure of geologic structures suitable for hydrocarbon storage (f) exploration, recovery and utilization of geothermal energy, and (g) the management of the waste generated during the activities defined in items a)-f).”* Among elements of the definition the followings must be emphasized. According to this Act exploration means: *„mining activity carried out with geological (geophysical, geochemical) and engineering methods, serving the purpose of: (a) the discovery of the mineral raw material deposits, (b) the delimitation and thorough quantitative and qualitative understanding of the discovered mineral raw material deposit, and (c) the understanding of the earth-crust conditions of the geothermal energy, and (d) the understanding of the geological structures, in terms of suitability for underground hydrocarbon storage.”<sup>16</sup>* However exploitation<sup>17</sup> means the mining activity serving the purpose of the extraction of the mineral raw material.

---

<sup>14</sup> MinPol 2017, 1077-1093.

<sup>15</sup> According to the definition in § 49 point 1 of the MA. *„mineral raw material: shall mean mineral materials usable at the given level of scientific and technical development. The soil, subject to a separate Act, and the water, independently of its state shall not qualify as mineral raw materials”*.

<sup>16</sup> MA, § 49 point 17.

<sup>17</sup> MA, § 49 point 9.

And extraction<sup>18</sup> means mining and separation of the mineral raw material from its natural place of occurrence, and its bringing to surface, furthermore the extraction of the mineral raw material from the closed waste heaps and the underground coal gasification shall be considered as extraction as well. Management of mining wastes<sup>19</sup> consists of activities like collecting and storage of waste generated during the mining, storage and processing of mineral raw materials in a waste management site – except wastes originating not directly from such activities –, as well as the transport of such wastes from the place of generation to the waste management site. This element of the definition (management of mining waste) is significant, because on the one hand it connected to the obligation on land remediation subsequent to extraction, and on the other hand inconvenient management of mining wastes gave/gives reasons for court cases in union and national level alike.<sup>20</sup> During the further examination of the definition of mining, some remarks must be made on mineral management too. This activity belongs to the competence of mining supervision body (the Mining Authority) and means a complex of decisions and *measures* “*assuring (a) the registry of quantity, quality and occurrences of the mineral raw materials as well as the data providing needed for the registry, (b) the maintenance, protection of the known and registered mineral raw materials as well as the prevention of unjustified extractions and utilization of the mineral raw materials, (c) minimizing losses during the extraction of the mineral raw materials, (d) settlement of accounts of the extracted mineral raw materials as well as the further extractibility of the closed mineral reserve*”.<sup>21</sup> Which authorities have the competence on mining supervision is set in the abovementioned MBFSZ decree. This regulation entitles several authorities to act in connection with mining supervision and national geological tasks. The Government assigns the Office and the Government Offices of Baranya, Borsod-Abaúj-Zemplén, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest and Veszprém counties to these tasks.<sup>22</sup>

MA contains the main regulations also on ownership of materials extracted by mining activity. According to the Act the mineral raw materials and geothermal energy are state-owned in their natural place of occurrence. However the mineral raw material extracted by the mining entrepreneur and the geothermal energy obtained for energy purposes shall be the property of the mining entrepreneur with the utilization. Moreover, in case of hydrocarbon extraction, mining entrepreneur has the opportunity to acquire the ownership before the extraction. Since according to the Act the mining entrepreneur holding a permit for operation for the natural gas storage specified in a separate Act, may acquire the ownership of the hydrocarbon stored in underground gas storage, as its natural place of occurrence upon request, – in due observation of the

---

<sup>18</sup> MA, § 49 point 15.

<sup>19</sup> MA, § 49 point 47.

<sup>20</sup> Especially the following cases must be mentioned among the practice of the Court of Justice of the European Union: Case C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini v. Commission preliminary ruling [1997] ECR I-03561.; Case C-9/00 Korkein hallinto-oikeus – Finland v. Commission preliminary ruling [2002] ECR I-03533; Case C-6/00 Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [2002] ECR I-01961.

<sup>21</sup> MA, § 49 point 3.

<sup>22</sup> MBFSZ decree, § 3 (1).

general rules relating to the royalty rate – prior to the extraction, by paying 1.4-fold of the royalty amount determined in item b) of paragraph (3) of Section 20 of MA. MA set rules on the method of payment of the abovementioned amount of money – in this case, the mining entrepreneur shall pay the 1.4-times the amount of: (a) the portion exceeding 12% of the value generated from the mineral raw material, within 60 days from the resolution of the Mining Authority on the transfer of property entering into force (mining entrepreneur shall receive the ownership of the hydrocarbon on the payment of this amount), (b) the portion corresponding to the 12% of the value generated from the mineral raw material, in the course of extraction.<sup>23</sup>

Although mining activities belong to the competence of the state, however the minister (responsible for mining activities), through the concession agreement made with domestic or foreign natural people or transparent organization may lease for a specified period: (a) in closed areas, (a/1) the exploration, development and extraction of mineral raw materials, (a/2) exploration, recovery and utilization of geothermal energy; (b) the establishment and operation of crude oil, crude oil products and – with the exception of natural gas – hydrocarbon transmission pipelines.<sup>24</sup> Concession agreement can be concluded only through a public tender. On the one hand, the call for tender has to satisfy the conditions set in Paragraph 8 of the Act XVI of 1991 on the concession<sup>25</sup>, and on the other hand, MA declare some specified content elements as well. According to these provisions, the call for tender shall contain: *“(a) determination of the area or the geospace included in the tender, clearly indicating whether any third person has earned the right to the mining of a mineral raw material, to the recovery, utilization of geothermal energy or to exercising any activities covered by the present Act, (b) the professional requirements of the concession activity, and requirements set on the basis of the results of the vulnerability and loading capability assessments and the obligation for providing a security needed for the fulfilment of requirements, (c) content requirements of the exploration work programme to be submitted, (d) information on the requirements on the participation fee and the requirements related to the economic and financial situation of the tenderer, (e) the requirements of land remediation and restoration of the area covered by the concession area, and the determination of any guarantee for the fulfilment of the obligation”*<sup>26</sup> Beside the general provisions on concessions, a further special rule is that the public call for tender needs to be published in the Official Journal of the European Union, at least ninety days prior to the deadline of the submission period.<sup>27</sup> The minister shall set up a Evaluation Committee for the evaluation of the sent tenders, which are satisfy the conditions laid down in the call for tender. After that, upon the Committee’s proposal the minister makes a decision on granting the concession. Finally, the result of the tender shall be made public and every tenderer shall be notified of it.<sup>28</sup> Afterwards, the minister concludes the concession contract with the winner of the tender.

---

<sup>23</sup> MA, § 3 (1).

<sup>24</sup> MA, § 8.

<sup>25</sup> In further: Concession Act.

<sup>26</sup> MA, § 10 (2).

<sup>27</sup> MA, § 10 (3).

<sup>28</sup> MA, § 11.



This contract may be concluded for a period no longer than 35 years, which may be extended once, with not more than half of the concession contract duration (this extension shall be initiated 6 months prior to its termination – in case of neglecting the deadline the contract shall not be extended). MA has some provisions on the content of this concession contract as well. According to these provisions the content of the exploration work program and the guarantees serving the compliance with the work program shall be laid down in the concession contract. The exploration technical operation plan approved by the Mining Authority shall have to include the undertaken tasks in the work programme specified in the concession contract. Furthermore, the minister may stipulate the reimbursement of the costs necessary for the compliance of the work program if the concession holder fails to fulfill the obligations of the approved work programme. It is also a significant rule of this Act, that should any extractable mineral raw material be left over on the concession area subsequent to termination of the concession contract, a new tender shall be called for by the minister within 3 (three) months subsequent to the termination of the former concession contract (however, in this case by undertaking conditions of the most favourable offer, the concession shall be entitled to the former holder too). Although it is possible to diverge from these ownership regulations of the Act, but basically the superficial installations built upon the concession contract shall be the mining entrepreneur's property, with the commissioning date. For this reason, the mining entrepreneur has an obligation, which important from environmental protection aspects as well, that if the installations may not be operated at the expiry of the contract, the mining entrepreneur shall be obliged to demolish them and remediate the area. When the concession terminates without the closure of mine, the ex-entitled to the concession shall be obliged to carry out all activities in connection with mine closure and land remediation. The Mining Authority shall delete the mining plot from the Registry ex officio subsequent to the approval of mine closure and land remediation.<sup>29</sup> Of course, the state shall not transfer these rights – according to the MA. Exercising the concession mining activity, concession fee shall be paid to the state or other compensation shall be given. This amount of the concession fee, the payment conditions or the other typed compensation and its fulfilment shall be set in the concession contract by the parties.<sup>30</sup> Moreover, another significant provision, that the winner of the tender may transfer the right for exercising the mining concession activity to another party by contract. Of course, transfer of this right shall not be peremptorily, ministerial approval is also needed to it.<sup>31</sup>

---

<sup>29</sup> MA, § 12.

<sup>30</sup> MA, § 12/A (1)-(2).

<sup>31</sup> MA, § 18 (1).

### 3. Practice of Court of Justice of the European Union related to Mining Law

As in case of the community law in general, it is true in case of Mining Law as well, that practice of the Court of Justice of the European Union<sup>32</sup> has a significant role in its development. We can find several cases in the practice of the Court, which have direct or indirect effects on development of this extractive industry. These are mainly economic origin cases (debates on the supply of financial state-aid, deferred terms of tax and royalty payments, anti-dumping of mining products, tenders), however we can find cases related on uranium supply, (for example: occupational diseases, early retirement schemes for miners), moreover on failure in transposing the *acquis* on asbestos exposure in mines too. Furthermore we can find cases with environmental protection subject as well in practice of the EU Court, but number of these cases is lower than the abovementioned ones. Characteristically, in these court cases parties are the individuals, mining companies, Member States and/or the European Commission.<sup>33</sup> Because of the length limits, and in order to avoid to examination of a too wide topic, among the Mining Law related practice of the EU Court, I will enhance only some fields, on which I had referred above. These are as follows: (a) waste management, (b) environmental protection, water management, (c) state aids.

In waste management relations the 2006/21/EC Directive on the management of waste from extractive industries and amending Directive 2004/35/EC must be emphasized<sup>34</sup>. This directive does not set exactly the definition of mining waste (although it has several provisions on its management), however it refers to waste definition of Article 1(a) of Directive 75/442/EEC – according to this „*waste: shall mean any substance or object (they are listed in the Annex I of the Directive) which the holder discards, intends to discard or is required to discard.*” For this reason practice of the EU Court has a significant role in this field as well,<sup>35</sup> which contains several judgements which had effects on establishing, and specifying of definition of mining waste. These are the mining waste definition relevant remarks of the Court among these judgements: (a) economic value of a material is not relevant in the manner of examining the definition of mining waste.<sup>36</sup> (b) The leftover rocks, and sand from a quarry have to be regarded as waste, therefore should be subject to EU waste handling rules.<sup>37</sup> (c) Deposit of hazardous waste in a disused mine to secure hollow spaces (mine sealing) does not necessarily constitute a disposal operation for the purposes of the 2008/98/EC Directive on waste and repealing certain Directives.<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> In further: EU Court.

<sup>33</sup> MinPol 2017, 51-52.

<sup>34</sup> In further: Mining Waste Directive.

<sup>35</sup> MinPol 2017, 52.

<sup>36</sup> Case C-304/94 Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini v. Commission preliminary ruling |1997| ECR I-03561.

<sup>37</sup> Case C-9/00 Korkein hallinto-oikeus – Finland v. Commission preliminary ruling |2002| ECR I-03533; furthermore Case C-114/01 AvestaPolarit Chrome v. Commission preliminary ruling |2003| ECR I-08725.

<sup>38</sup> In further: Waste Framework Directive.

Deposits must be assessed on a case-by-case basis, in order to determine whether or not it is a recovery or a disposal operation for the objectives of the Waste Framework Directive.<sup>39</sup>

As I mentioned above, environmental protection cases also can be found in Mining Law related practice of the EU Court (although their number is not so big). Among these cases the water management relevant ones must be enhanced. Importance of emphasizing this group is that the water is one of the natural resources protected by the Fundamental Law as well, moreover in these cases contradictions between interests on mining activities and water protection can be examined. First of all, it must be emphasized, that one of the most important current objectives<sup>40</sup> of the union water policy, is to attain and maintain the good status of surface and underground waters<sup>41</sup>. Among others, content of this objective was interpreted by the Court in Case C-461/13. In this judgement the Court said, that Member States are required to refuse the authorisation for an individual project where it may cause a deterioration of the status of a body of surface water or where it jeopardises the attainment of good surface water status or of good ecological potential and good surface water chemical status. With analysis of this judgement of the Court, we can find the conclusion, that certain mining activities became extremely costly because of the requirement of good water status.<sup>42</sup>

Although it does not belong to the practice of the EU Court, but in connection with protection of waters one of the cases of the German Federal Constitutional Court must be mentioned (BVerfGE, 58, 300), which reveal another side of the question, it concerned constitutional aspects of it (it is about the right to water, as a fundamental right). According to the facts of the case, the suitor of the main proceedings operates a gravel dredging on his own property, and he also leased the neighbouring parcels in order to exploit gravel and sand. However, the areas were located in a water protection area, and a municipal waterworks of the city was also can be found there. The suitor requested permission for an extension of the gravel extraction (according to the rules for an authorisation under the Water Resources Act). However, the authority rejected his application (and his demand on compensation as well), by the reason, that the distance from the mining sites to the wells of the waterworks are about 120 meters, thus contaminations of the excavated lake could reach a well and thus endanger the public water supply.

---

<sup>39</sup> Case C-6/00 Abfall Service AG (ASA) v. Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie [2002] ECR I-01961.

<sup>40</sup> Original deadline of attaining this objective was 2015, however this deadline can be changed in certain situations. Although the last deadline must be 2027. Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízkeretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 74.

<sup>41</sup> Our country declared the strategy, and the needed activities in the Water basin management plan in order to attain this objective. See more about the topic: Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 475-497.

<sup>42</sup> MinPol 2017, 53.

Although the suitor did not file a suit for granting the requested permission, but he applied for his rejected compensation. The suitor argued that the refusal of a permission for an extraction constitutes an expropriation procedure which effects his established and functioning business and his property. The district court declared this lawsuit as justified. The counter appeal was unsuccessful. After the appeal, the Federal High Court of Justice has stopped the proceedings, and sent the case to the Federal Constitutional Court in order to get a decision, whether the general principles of water management set in the Water Act are incompatible with the fundamental right of property. The Federal Constitutional Court ruled, that in Germany there is a control system, with which the question can be answered. According to the argument of the Court, the Water Act subordinated groundwater under a public law regulation which is separated from the land ownership. These rules generally do not provide a right for the land owner to have access to underground water, but assigns it to the general public. For this reason, rejection of the permit was lawful, since the Water Resource Act does not grant a right to the land owners to influence the underground water. Beside these, the Federal Constitutional Court argued by that, just as the powers which end at the property boundaries, the suitor's legal position ends in principle where the activity comes into contact with groundwater.<sup>43</sup>

In connection with state aids, three cases must be mentioned among the practice of the EU Court. First, and most relevant is the joint Cases T-233/11 and T-262/11. In this case, the Hellenic Republic gave state aid to mining company, to the Elinikos Chrisos company. The Commission opened a formal investigation, and it settled, that the aid was incompatible with the internal market and ordered the Hellenic Republic to recover the aid (No. 2011/452/EU Commission Decision). The main ground of the Commission was that neither an open tender nor an evaluation by independent experts was held during the disputed sale. Another significant judgement of the EU Court was set in a Hungarian Case, in the No. C-15/14, Commission v. MOL Case. The Case has relevance to the internal market rules and to national legislation with regards to undistorted competition vs. exclusive contracts between the government and a licensee (prohibition of selectivity). The case is important also because in it the EU Court determined the conditions by which a situation shall be classified as prohibited state aid. The verdict settled, that to diagnose a measure as prohibited state aid, it is necessary, that the advantage be granted selectively and that it be suitable to place certain undertakings in a more favourable situation than that of others. Finally, the third Case is the No. T-50/06 Case, in which the EU Court annulled the 2006/323/EC Commission Decision, which was about the exception from excise duty (given by France, Ireland, and Italy) on mineral oils used as fuel for alumina productions. The Court declared (which is important in connection with considering state aids), that the exemptions from excised duty can be regarded as state aid as well. In the concrete case, the Court ordered the states concerned to take all measures in order to recover the exemptions from the beneficiaries.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> MinPol 2017, 975-976.

<sup>44</sup> MinPol 2017, 52-53.

#### 4. Summary

In the introduction of this study I started my research with the following hypothesis: between mining activity and environmental protection there is conflict, which has effects on the related legislation, and which obstacles the fulfilment of obligation, or responsibility for protection of natural resources. In my opinion the analyses above could justify this hypothesis. The examined court cases show, that mining activities may infringe environmental interests in several situations – for example: (a) in the field of waste management (since management of wastes emerging during mining activity, and leftover rocks are important questions, which easily can lead to legal disputes), (b) in the field of environment protection (within this topic, water protection is an emphasized field, see e. g. the EU Court Case in connection with good status of waters, or the German Case on relationship between the fundamental right to water and right to property), (c) in connection with protection of Natura 2000 areas (see the Sweden Case in the introduction). Although characteristically they are not concerned on environment protection, but the state aid court cases also must be mentioned with regards to mining. As we saw in the aforementioned cases, the EU Court regularly decide about the requirement of receiving the given aid (excepting some cases, like the Hungarian MOL-Case). Here, I would like to propose to deliberate, that whether the strict judgement of state aids on mining activity (in the same method, like other fields) is appropriate, regarding that mining activities are belonging to the monopoly of the state, underground minerals, materials are owned by the state, thus in these situations the state helps an activity, which otherwise would be its own task.

The above analysed cases obviously have effects on development of the EU (and of certain national) Law. Since, through these cases definition of waste, and mining waste, content of objective on attaining an maintaining good status of waters, and conditions of diagnose of prohibited state aids, etc. were interpreted.

By the examination of the cases, we can settle, that mining activity may endanger the natural resources (e. g. water, biodiversity, etc.) in several situations. However, with regards to the judgements of the EU Court, it can be assessed, that it means only endangerment, since in the practice, in case of a danger, the permit on mining activity will be rejected. For this reason this part of the hypothesis was denied, since the opposition of statement is true, because in most situations the wide environment protection rules obstacle certain mining activities.

As I mentioned in the introduction, the aim of this study is to serve as ground of a later, more extensive research. Thus finally, I would like to enhance some potential questions for the research: (a) Mining is a unique field, its exceptional, that its traditions are recognized in the Act.<sup>45</sup> An interesting research topic is the development of legal regulation on this field, and the question, that – is it possible to preserve these traditions in our ever changing world? (b) Which other fields of environment protection have conflicts with mining activity, and what is the result of these legal disputes, moreover how could be made these conflicts ceased by legal instruments, with speed-up, and making easier the permitting procedures on mining activities, and

---

<sup>45</sup> MA, § 49/A.

securing the protection of the environment?<sup>46</sup> (c) Public participating in these cases also should be examined, since mining may have serious effects on environment, and it may raise several problems, which may concern on the public, and which belongs under the scope of the Aarhus or Espoo Conventions.

---

<sup>46</sup> In this topic several useful information, and interesting question can be found in the above referred MinPol study.

KOCSIS Bianka Enikő\*  
A bányajog, mint a természeti erőforrások jogának földhöz kötődő,  
hagyományos területe\*\*

1. Bevezetés

Alaptörvényünk P) cikkének (1) bekezdése szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”<sup>1</sup> A bányajog, ahogyan azt már a cím is sejteti, ezen erőforrások közül leginkább a földhöz kötődő terület (bár ahogyan azt később látni fogjuk, a bányászati tevékenységnek számos esetben lehetnek kihatásai egyéb, más természeti erőforrásokra). Amint az a fenti jogszabályi idézetből is kiderül, a fent felsorolt természeti erőforrások védelme, fenntartása, valamint a jövő nemzedékek számára való megőrzése<sup>2</sup> mindannyiunk közös kötelezettsége. Azonban jó néhány esetben előfordulhat, hogy a bányászati tevékenységgel veszélybe kerülnek ezek az erőforrások, akadályoztatva van a fenti kötelezettségünk teljesítése. Jó példa erre a jelenleg is folyamatban lévő svéd Bunge Ducker ügy. Bunge Ducker a Svédországhoz tartozó Gotland sziget északi részén található. Az ügy lényege, hogy a svéd Nordkalk cég e területen szeretett volna mész-kő bányászati tevékenységet folytatni.

---

\* dr. jur., tudományos segédmunkatárs, Miskolci Egyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Agrár- és Munkajogi Tanszék, e-mail: joghzs@uni-miskolc.hu

\*\* A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>1</sup> Az Alaptörvény értelmezése kapcsán, különös tekintettel arra, hogy mit jelent a 'nemzet közös öröksége' kitétel, egyfajta értelmezésként jelen cikk témája kapcsán is elfogadható Szilágyi János Ede magyarázata: Szilágyi János Ede: Változások az agrárjog elméletében?, *Miskolci Jogi Szemle*, 2016/1, 47-49.; és Szilágyi János Ede: Current challenges concerning the law of water service in Hungary, *Lex et Scientia*, 2016/1, 73. Az 'örökség' kategória értelmezését tovább bővíti Szilágyi a vizek és a földek eltérő jogi megközelítése kapcsán: Szilágyi János Ede: A magyar földforgalmi szabályozás új rezsimje és a határon átnyúló tulajdonszerzések, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/1. klszm, 122. (74. lábjegyzet). Hasonlóan értékes gondolatokkal gazdagítja a nemzet közös örökségének kategóriájának értelmezését Fodor László; lásd: Fodor László: A víz az Alaptörvény környezeti értékrendjében, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 331., 336-337., 340.

<sup>2</sup> A fenntarthatóság és bányajog témájában lásd részletesebben Bóhm Judit: A bányászat környezetjogi vonatkozásai *Bányászati és kohászati lapok*, 2012/5, 3-6, [http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012\\_05.pdf](http://www.ombkenet.hu/images/stories/banyaszat2012_05.pdf) (2017.12.15.); Bóhm Judit: A közösségi energiapolitika környezeti szempontokat érvényesítő jogi eszközei, *Publicationes Universitatis Miskolciensis. Sectio Juridica et Politica*, 2007/1, 251-265. A fenntarthatóság kérdésköre kapcsán lásd még: Csák Csilla: A jogi szabályozás aktualitásai a fenntarthatóság jegyében, *Műszaki Földtudományi Közlemények*, 2013/1, 72-79.

A cég a bányászat megkezdéséhez szükséges környezetvédelmi engedély iránt már 2006-ban benyújtotta kérelmét, azt azonban többszöri fellebbezés és tárgyalás után csak 2014-ben kapta meg. A többszöri fellebbezés oka az volt, hogy vitatottá vált, hogy a bányászati tevékenység vajon nem veszélyezteti-e a területen található vizek állapotát, illetve kérdéses volt az is, hogy a tevékenység nem lesz-e kihatással a szomszédos Natura 2000-es területekre. 2015-ben azonban újabb fellebbezést nyújtott be a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és Gotland Megyei Tanácsa által, mivel e két szerv javasolta, hogy Bunge Ducker területét is nyilvánítsák Natura 2000-es területté (ami ha megtörténne, az lényegében lehetetlenné tenné az engedély megadását) – e javaslat hatására az engedélyezési eljárás felfüggesztésre került.<sup>3</sup> Ebből az ügyből is látszik, hogy a bányászati tevékenység számos esetben sérthet környezetvédelmi érdeket (például vízvédelem, Natura 2000-es területek védelme). Az 'érme másik oldala' viszont, hogy bányászati tevékenység folytatására igenis szükség van, például az ország energia ellátásának biztonsága garantálása érdekében, vagy például számos olyan hétköznapi termék előállítása érdekében, amelynek alapanyagai a föld mélyén találhatóak, illetve más egyéb (egyre növekvő) emberi igények kielégítése céljából. A másik oldalról tekintve tehát a fent említett kötelezettség, illetve a szigorú környezetvédelmi előírások a bányászati tevékenység akadályát is jelenthetik adott esetben, hiszen a túlzottan elnyúló engedélyezési eljárások a bányavállalkozó gazdasági érdekeit is sérthetik, és ennek folyományaként akár az energiaellátás biztonságát<sup>4</sup> is veszélyeztethetik.

A bányajog a jogtudomány egy némileg elhanyagolt területét képezi (kevés jogi szakirodalommal találkozhatunk ezen a területen). Azonban – ahogyan erre Fodor László is rámutatott egy korábbi tanulmányában – ez is egy folyamatosan fejlődő terület, amelynek szabályozásában érzékelhető az európai jogharmonizáció, valamint

<sup>3</sup> MinPol and partners: *Study – Legal framework for mineral extraction and permitting procedures for exploration and exploitation in the EU*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2017, EU Law and Publications Honlap, in: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/18c19395-6dbf-11e7-b2f2-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (2017. 10. 15.), doi: 10.2873/920344.

<sup>4</sup> Az energia szektorra vonatkozó jogi szabályozás kapcsán lásd különösen: Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A kistélepüléseken létrejövő távhő és termelési rendszerek energiaügyi problémái, *Magyar Energetika* 2012/6, 22-27.; Olajos István – Szilágyi Szabolcs: A megújuló energiaforrások európai uniós jogi szabályozása, különös tekintettel a megújuló energiaforrásokra vonatkozó irányelvekre, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2014/31, 441-450.; Bányai Orsolya: *Energiajog az ökológiai fenntarthatóság szolgálatában*, Debrecen, Dela Könyvkiadó Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, 2014.; Bányai Orsolya – Fodor László: Some environmental law questions related to the extension of Paks nuclear power plant, *Environmental Engineering and Management Journal*, 2013/13, 2757-2763.; Szilágyi Szabolcs: Környezeti hatásvizsgálat a csernelyi biomassza alapú energetikai rendszer vonatkozásában; in: Csák Csilla (szerk.): *Jogtudományi tanulmányok a fenntartható természeti erőforrások témakörében*, Miskolc, Miskolci Egyetem, 2012., 170-179.; Szilágyi Szabolcs: The legal doctrinal basis of energy efficiency, in: Szabó Miklós (szerk.): *Studia Iurisprudentiae Doctorandorum Miskolciensium – Miskolci Doktoranduszok Jogtudományi Tanulmányai*, 2014/14, 269-275.



a környezeti szempontok integrációja egyaránt.<sup>5</sup> Fodor László az említett tanulmányában a Kölni Egyetem Energiajogi Intézete (Institut für Energierecht an der Universität zu Köln) által kiadott bányajogi szemináriumának anyagát elemezte, és olyan aktuális kihívásokra, kérdésekre hívta fel a figyelmet, amelyek nem csak Németországban, de hazánkban is egyformán előttünk állnak: (a) a felszín alatti bányászat és az ingatlantulajdon szomszédjogi viszonya, (b) a bányakártalanítás<sup>6</sup> és a szomszédjogi igények viszonya, (c) a szén-dioxid geológiai formációkban való tárolásának bányajogi kérdései, (d) felszín alatti használati konfliktusok, (e) a bányauzemek bezárásának jogi keretei.<sup>7</sup>

Amint az látható tehát, rengeteg érdekes kutatási kérdés merül fel a bányajog területén, amelyek viszont nem férnek be egy ilyen terjedelmű tanulmány keretei közé. Éppen ezért jelen tanulmány célja nem ezek részletes elemzése, hanem sokkal inkább a hazai bányajog (azon belül is főként a különböző engedélyezési kérdések) jogszabályi, illetve intézményi hátterének valamint a főbb vonatkozó rendelkezések bemutatása, esetleg egy-egy problematikusabb pont megvilágítása – amely akár alapul szolgálhat egy későbbi, alapos, hosszabb, önálló kutatás számára is. A tanulmányban alapvetően a hazai szabályozással foglalkozom, azonban egy fejezet erejéig kitérek az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatára is – egyrészt külföldi kitekintés gyanánt, másrészt pedig annak okán, hogy uniós tagállamként a magyarországi szabályozásra is kihatással vannak ezek az ügyek.

A kutatás során abból a hipotézisből indulok ki, hogy a bányászati tevékenység és a környezetvédelem között alapvetően egy ellentét húzódik, amelynek feloldása a vonatkozó jogalkotásban is érezteti hatását, és amely egyfajta akadályt képezi a természeti erőforrások védelmére irányuló kötelezettség teljesítésének.

A tanulmányban vizsgálni kívánt kérdések tehát a következők: Melyek azok a fontosabb alap jogszabályok, amelyek a magyar bányajogi szabályozás alapját képezik? Mely szervek jogosultak eljárni bányászati tevékenységek engedélyezése kapcsán? Melyek a bányajog alapvető fogalmai, tulajdoni kérdései? Az Európai Unió Bíróságának esetjogában mely kérdéskörök a leghangsúlyosabbak ezen a területen, valamint hogyan hatnak ezek az esetek az uniós illetve a nemzeti bányajog fejlődésére?

---

<sup>5</sup> Fodor László: Bányajog – Hagyományok és mai kihívások között, *Jogtudományi Közöny*, 2012/12, 523.

<sup>6</sup> A bányászati tevékenység számos esetben alkalmas környezeti kár okozására is. Ennek kapcsán lásd bővebben: Csák Csilla: A kártérítés szerepe a környezetjogi szabályozásban, *Miskolci Jogi Szemle*, 2017/2. klszm, 90-99.; Csák Csilla – Hornyák Zsófia: A környezeti kárfelelősség elmélete és gyakorlati megoldásai, *Publicationes Universitatis Miskolciensis Series Juridica et Politica*, 2017/35, 236-247.

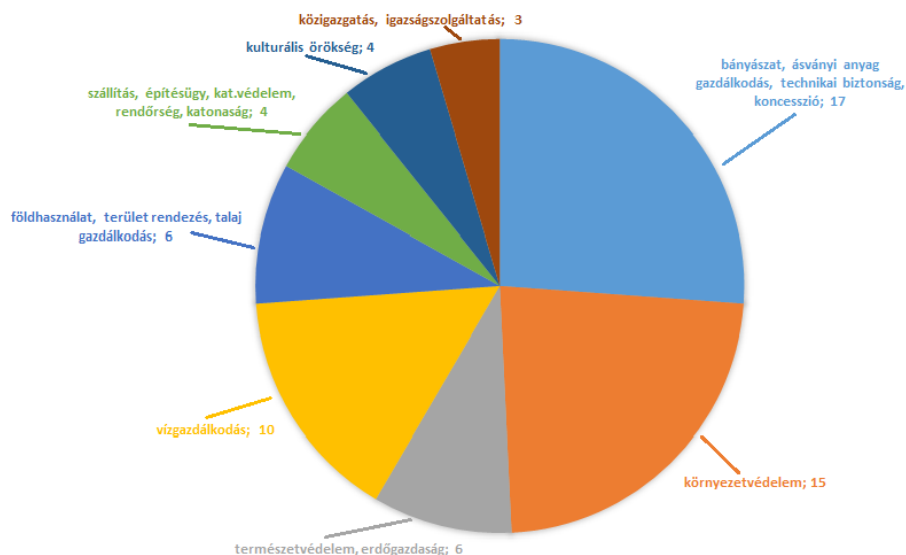
<sup>7</sup> Fodor 2012, 524-525.

## 2. A magyar bányajog jogszabályi és intézményi háttere, fontosabb rendelkezések

Hazai viszonylatban a területre vonatkozóan a legfontosabb, az alapvető rendelkezéseket rögzítő jogszabály a bányászatról szóló 1993. XLVII. törvény,<sup>8</sup> valamint ennek végrehajtási rendelete, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII.19.) Kormányrendelet. Ezek mellett természetesen számos egyéb jogszabály született e területen, amelyek a bányászati tevékenységek, az ásványianyag-gazdálkodás, a technikai biztonság, illetve a koncesszió vonatkozásában tartalmaznak speciális rendelkezéseket. E körbe tartozik például (a) a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálatról szóló 161/2017. (VI.28.) Korm. rendelet,<sup>9</sup> (b) az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajlagos értékének, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról szóló 54/2008. (III.20.) Korm. rendelet (amely fontos rendelkezéseket tartalmaz többek között a kitermelt ásványi nyersanyag mennyisége után keletkező érték és a fizetendő bányajáradék meghatározása kapcsán), (c) a bányászati koncessziós pályázati eljárásról szóló 8/2014. (II.18.) NFM rendelet, (d) a bányafelügyelet hatáskörébe tartozó egyes sajátos építményekre vonatkozó építésügyi hatósági eljárások szabályairól szóló 53/2012. (III.28.) Korm. rendelet, illetve (e) a bányafelügyelet részére fizetendő igazgatási szolgáltatási díjakról és egyéb eljárási költségekről, valamint a felügyeleti díj fizetésének részletes szabályairól szóló 78/2015. (XII.30.) NFM rendelet. E jogszabályok mellett számos olyan jogi normát is alkalmazni kell a kutatási, feltérési, illetve kitermelési engedélyezések során, amelyek nem kifejezetten a bányászat területére vonatkoznak, hanem más egyéb területekre, viszont természetesen tartalmaznak vonatkozó szabályokat. E területek közé tartoznak főként (a) a környezetvédelem, (b) a természetvédelem, illetve az erdőgazdálkodás, (c) a vízgazdálkodás, (d) a földhasználat, a terület rendezés, valamint a talaj gazdálkodás, (e) a szállítás, az építésügy, a katasztrófavédelem, a rendőrség, továbbá a katonaság, (f) a kulturális örökség, (g) valamint a közigazgatás, illetve az igazságszolgáltatás területei. A lenti, 1. számú ábra azt mutatja meg, hogy Magyarországon arányaiban tekintve hogyan is oszlanak meg az e területekről származó jogszabályok a bányászati tevékenységre vonatkozó jogszabály anyagban. Ezen az ábrán jól látszik, hogy a legfontosabb kapcsolódás talán a vízgazdálkodással, illetve a környezetvédelemmel mutatkozik. A bányászati tevékenység ugyanis számos esetben érintheti ezeket a területeket (ahogyan arra később, az elemzésre kerülő jogesetek kapcsán példákat is láthatunk).

<sup>8</sup> A továbbiakban: Btv.

<sup>9</sup> A továbbiakban: MBFSZ rendelet.



1. ábra

A bányászati tevékenységre vonatkozó jogszabályok megoszlása Magyarországon<sup>10</sup>

A terület intézményi struktúráját tekintve a legfontosabb szerepet a Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat<sup>11</sup> tölti be. Ez a szerv 2017. július 1-én jött létre a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, valamint a Magyar Földtani és Geofizikai Intézet egyesítésével az 1009/2017. (I.11.) Kormányhatározat valamint a 161/2017. (VI.28.) Kormányrendelet alapján. Az MBFSZ a bányászati ügyekért felelős miniszter által irányított, központi hivatalként működő központi költségvetési szerv, amely gazdasági szervezettel rendelkezik.<sup>12</sup> E szerv jelentőségének oka (ahogyan az a későbbiekben még további részletezésre kerül), hogy országos illetékességű felügyeleti jogkörrel rendelkezik a bányászat területén. (Az MBFSZ megalapítása előtt e feladatot a Magyar Bányászati és Földtani Hivatal látta el.)<sup>13</sup>

Ahogyan az számos más területen is így van, bányászati tevékenység folytatásához is több rendkívül bonyolult, hosszadalmas engedélyezési eljárás lefolytatására van szükség. Magyarországon az ezen eljárásokban résztvevő hatóságok a következők. Első fokon az ilyen jellegű hatósági feladatok ellátása a kormányhivatalok, illetve a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok által történik.

<sup>10</sup> Saját készítésű ábra a MinPol 2017. tanulmány 1070-1076. oldalain található összefoglaló táblázat alapján.

<sup>11</sup> A továbbiakban: MBFSZ.

<sup>12</sup> MBFSZ rendelet 1. § (1) bekezdés.

<sup>13</sup> Lásd a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdését.

Másodfokon a fellebbezés tárgyától függően több szerv is jogosult lehet eljárni – ezek a következők: (a) Magyar Bányászati és Földtani Szolgálat, (b) Nemzeti Közlekedési Hatóság, (c) BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, (c) Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatal, (d) Országos Rendőrfőkapitányság, (e) Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (f) Nemzeti Park Igazgatóság, (g) Országos Atomenergia Hivatal, (h) Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal, (i) ÁNTSZ Országos Tisztifőorvosi Hivatal, (j) Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. Amennyiben bíróság elé kerül egy bányászati tevékenységgel kapcsolatos ügy, abban első fokon a területileg illetékes Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságok járnak el. Ha további fellebbezés történik az ügyben, akkor az Ítéltáblák, végül pedig a Kúria lesznek jogosultak dönteni. Az Alaptörvényt, alkotmányos kérdéseket érintő ügyekben pedig természetesen e területen is az Alkotmány Bíróság járhat el.<sup>14</sup>

A jogszabályi, illetve az intézményi háttér áttekintése után a következőkben a Btv. néhány fontosabb rendelkezését, illetve a területen használatos alapvető fogalmakat szeretném tisztázni, elemezni. A Btv. 49. § 4. pontja értelmében a bányászat fogalma a következő tevékenységi köröket foglalja magába: „*ásványi nyersanyagok<sup>15</sup> kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyon-gazdálkodás.*” A jogszabály e passzusa továbbá célul tűzi ki a fogalmat, így tehát rögzíti, hogy bányászati tevékenységnek minősül: „*(a) a kitermelt ásványi nyersanyag helyben végzett feldolgozása, a szénhidrogén-bányászatban az ásványi nyersanyag továbbfeldolgozásra vagy továbbfelhasználásra való alkalmasság tétele, különösen a propán-bután kinyerés, a gázolin feldolgozás vagy brikketgyártás, (b) a hasznanyagok helyben végzett készletezése, (c) a bánya szűneteltetése, bezárása, a szénhidrogénmező felhagyása, (d) a bányászati tevékenység befejezését követő tájrendezés, (e) a szénhidrogén tárolására alkalmas földtani szerkezetek kutatása, tárolásra történő kialakítása, igénybevétele és bezárása, (f) a geotermikus energia kutatása, kinyerése és hasznosítása, továbbá (g) az a)-f) pontokban meghatározott tevékenységek során keletkezett hulladék kezelése.*” A fogalmi elemeket áttekintve a következőket érdemes kiemelni. E törvény értelmében kutatásnak minősül minden olyan „*földtani (geológiai, geofizikai, geokémiai) és mérnöki módszerekkel végzett bányászati tevékenység, amelynek célja: (a) az ásványi nyersanyagok lelőhelyének felfedezése, (b) a felfedezett ásványi nyersanyag lelőhely lehatárolása és mennyiségi, minőségi megismerése, továbbá (c) a geotermikus energia földkéregbeli viszonyainak megismerése, valamint (d) a földtani szerkezetek megismerése szénhidrogén felszín alatti tárolására való alkalmasság szempontjából*”<sup>16</sup>. A feltárás<sup>17</sup> ezzel szemben már az ásványi nyersanyag konkrét kitermelésének megkezdését jelenti.

<sup>14</sup> MinPol 2017, 1077-1093.

<sup>15</sup> A Btv. 49. § 1. pontjának fogalom meghatározása értelmében „*ásványi nyersanyag: olyan ásványi anyag, mely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagnak a külön törvény hatálya alá tartozó talaj és halmozállapotától függetlenül a víz*”.

<sup>16</sup> Btv. 49. § 17. pont.

<sup>17</sup> Btv. 49. § 9. pont.

A kitermelés<sup>18</sup> pedig nem más, mint az ásványi nyersanyag természetes előfordulási helyéről történő lefejtése, elválasztása, felszínre hozatala, valamint e szerint minősül az elhagyott meddőhányókból történő ásványi nyersanyag kitermelése és a szén föld alatti elgázosítása is. A bányászati hulladékok kezelése<sup>19</sup> pedig olyan, a bányászat eredményeként közvetlenül keletkezett hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket fed le, mint e hulladékok hulladékkezelő létesítményben történő gyűjtése és tárolása, valamint a hulladék keletkezési helyétől a hulladékkezelő létesítményig történő szállítása. E fogalmi elem (a bányászati hulladékkezelés) rendkívül fontos, hiszen egyrésztől kapcsolódik a bányászati tevékenység befejezését követő tájrendezésből eredő kötelezettségekhez, másrészt a bányászati hulladékok nem megfelelő kezelése számos peres ügghöz vezet, vezetett uniós és hazai szinten egyaránt.<sup>20</sup> A bányászat fogalmának fogalmi elemeit tovább vizsgálva, fontos rögzíteni néhány gondolatot az ásványvagyon-gazdálkodás kapcsán is. E tevékenység a bányafelügyeletet ellátó szerv hatáskörébe tartozik, és azon döntéseinek és intézkedéseinek összességét foglalja magában, „*amely biztosítja (a) az ásványi nyersanyagok mennyiségének, minőségének és lelőhelyeinek nyilvántartását, valamint a nyilvántartás vezetéséhez szükséges adatszolgáltatást, (b) a megismert és nyilvántartott ásványvagyon megőrzését, védelmét, valamint az indokolatlan ásványi nyersanyag-kitermelések és -igénybevételek megakadályozását, (c) az ásványi nyersanyagok kitermelése során a veszteségek csökkentését és (d) a kitermelt ásványi nyersanyagokkal történő elszámolást, valamint a visszahagyott ásványvagyon további kitermelhetőségét*”.<sup>21</sup> Azt, hogy konkrétan mely szervek láthatnak el bányafelügyeleti tevékenységet, a fentebb már említett MBFSZ rendelet határozza meg. E jogszabály a bányafelügyeleti és az állami földtani feladatokkal kapcsolatos tevékenység ellátására több szervet is felhatalmaz. Ekként jelöli meg tehát a Kormány az MBFSZ-t, továbbá a Baranya, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Pest és a Veszprém Megyei Kormányhivatalt.<sup>22</sup>

A Btv. tartalmazza a bányászati tevékenység során kitermelt anyagokra vonatkozó legfontosabb tulajdonjogi rendelkezéseket is. A törvény értelmében az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia természetes előfordulási helyükön állami tulajdonban vannak. Azonban bányavállalkozó által kitermelt ásványi nyersanyag a kitermeléssel, az energetikai célra kinyert geotermikus energia a hasznosítással a bányavállalkozó tulajdonába megy át. Szénhidrogén kitermelés esetén van azonban lehetőség arra is, hogy a bányavállalkozó még a kitermelés előtt tulajdont szerezzen.

---

<sup>18</sup> Btv. 49. § 15. pont.

<sup>19</sup> Btv. 49. § 47. pont.

<sup>20</sup> Az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából főként az alábbi ügyek emelendők ki: Európai Unió Bírósága C-304/94 sz., Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 1997. június 25-én hozott ítélete (EBHT, 1997 I-03561); Európai Unió Bírósága C-9/00 sz., Korkein hallinto-oikeus – Finland kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2002. április 18.-án hozott ítélete (EBHT, 2002 I-03533); Európai Unió Bírósága C-6/00 sz., Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ügyben, 2002. február 27-én hozott ítélete (EBHT, 2002 I-01961).

<sup>21</sup> Btv. 49. § 3. pont.

<sup>22</sup> MBFSZ rendelet 3. § (1) bekezdés.

A törvény értelmében ugyanis a föld alatti gáztárolóban, mint természetes előfordulási helyén lévő, állami tulajdonban álló szénhidrogén tulajdonjogát, kérelemre, a külön törvényben meghatározott földgáztárolási működési engedéllyel rendelkező bányavállalkozó – a bányajáradék mértékére vonatkozó általános szabályok alkalmazásával – a Btv. 20. § (3) bekezdésének b) pontja alapján meghatározott bányajáradék-összeg 1,4-szeresének megfizetésével a kitermelést megelőzően is megszerezheti. A Btv. pontos rendelkezéseket tartalmaz a fent említett összeg megfizetésének módjára is, miszerint ezen összeg (a) az ásványi nyersanyag után keletkező érték 12%-át meghaladó részét a tulajdonba adásról rendelkező bányafelügyeleti határozat jogerőre emelkedését követő 60 napon belül (a szénhidrogén tulajdonjoga ezen rész-összeg megfizetésének időpontjában száll át a bányavállalkozóra), (b) az ásványi nyersanyag után keletkező érték 12%-ának megfelelő részét pedig a kitermeléskor fizeti meg a bányavállalkozó.<sup>23</sup>

Habár hazánkban bányászati tevékenység folytatása alapvetően az állam joga lenne, azonban lehetőség van arra, hogy a bányászatért felelős miniszter belföldi vagy külföldi természetes személlyel vagy átlátható szervezettel kötött koncessziós szerződéssel meghatározott időre átengedje: (a) zárt területen (a/1) az ásványi nyersanyagok kutatását, feltárását, kitermelését, (a/2) a geotermikus energia kutatását, kinyerését és hasznosítását, (b) a kőolaj, a kőolajtermék, továbbá - a földgáz kivételével - az egyéb szénhidrogén-gáz szállítóvezetékek létesítését és üzemben tartását.<sup>24</sup> Koncessziós szerződés megkötésére csak nyilvános pályázat kiírásán keresztül kerülhet sor. E pályázati kiírásnak meg kell felelnie egyrészt a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény<sup>25</sup> 8. §-ában rögzített kitételeknek, másrészt a Btv. néhány speciális tartalmi elemet is tartalmaz erre nézően. Ennek értelmében a koncessziós pályázati kiírásnak tartalmaznia kell: „(a) a pályázatban meghirdetett terület vagy térrész meghatározását annak feltüntetésével, hogy a területen, vagy a térrészben harmadik személy rendelkezik-e jogosultsággal ásványi nyersanyag bányászatára, geotermikus energia kinyerésére, hasznosítására vagy az e törvény hatálya alá tartozó egyéb tevékenység gyakorlására, (b) a koncessziós tevékenység szakmai követelményeit, valamint az érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálat eredménye alapján meghatározott követelményeket, és a követelmények teljesítéséhez szükséges biztosítékadási kötelezettséget, (c) a benyújtandó kutatási munkaprogram tartalmi követelményeit, (d) a pályázó gazdálkodási, pénzügyi helyzetének bemutatására vonatkozó követelményre, a részvételi díjra vonatkozó tájékoztatást, valamint (e) a koncessziós tevékenységgel érintett terület tájrendezésére, helyreállítására vonatkozó követelményeket és a kötelezettség teljesítésére szolgáló biztosíték meghatározását.”<sup>26</sup> A koncesszióra vonatkozó általános előírásokon felül további speciális kitétel a bánya koncesszióra nézve, hogy a nyilvános pályázati felhívást a Koncessziós törvényben foglaltakon túl az Európai Unió Hivatalos Lapjában is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam lejártát megelőző legalább kilencven nappal.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Btv. 3. § (1) bekezdés.

<sup>24</sup> Btv. 8. §.

<sup>25</sup> A továbbiakban: Koncessziós törvény.

<sup>26</sup> Btv. 10. § (2) bekezdés.

<sup>27</sup> Btv. 10. § (3) bekezdés.

A pályázatok elbírálása úgy történik, hogy a beérkezett, és a kiírásban szereplő feltételeknek megfelelő pályázatok értékelésére a miniszter egy minősítő bizottságot hoz létre. Ezt követően e minősítő bizottság javaslata alapján dönt a miniszter a koncesszió megadásáról. Végül a pályázat eredményét természetesen nyilvánosságra kell hozni és arról valamennyi pályázót értesíteni kell.<sup>28</sup> A pályázat nyertesével ezt követően a miniszter egy koncessziós szerződést köt. Ez a szerződés legfeljebb 35 évi időtartamra jöhet létre, amely egy alkalommal, legfeljebb a koncessziós szerződés időtartamának felével, meghosszabbítható (e hosszabbítást a szerződés lejáratát megelőzően legalább 6 hónappal korábban kell kezdeményezni – a határidő elmulasztása esetén a szerződést meghosszabbítani nem lehet). A koncessziós szerződés tartalmára nézve is rögzít néhány előírást a Btv. Ennek megfelelően e dokumentumban meg kell állapodni a kutatási munkaprogram tartalmában és a teljesítésére szolgáló biztosítékokban. A bányafelügyelet által jóváhagyott kutatási műszaki üzemi tervnek tartalmaznia kell a koncessziós szerződéssel megállapított munkaprogramban vállalt feladatokat. Továbbá a szerződésben a miniszter kikötheti a munkaprogram befejezéséhez szükséges költségek megtérítését arra az esetre, ha a koncesszió jogosultja az elfogadott munkaprogramban vállalt kötelezettségét nem teljesíti. Fontos rendelkezés, hogy ha a koncessziós szerződés megszűnését követően a koncessziós területen kitermelhető ásványi nyersanyag marad vissza, a koncessziós szerződés megszűnését követő 3 hónapon belül a miniszter új koncessziós pályázatot ír ki (azonban ebben az esetben is a legkedvezőbb ajánlat feltételeinek vállalása esetén a koncesszió a volt jogosultat illeti meg). Habár lehetőség van ettől eltérő módon is rendezni a tulajdoni kérdéseket, alapvetően a koncessziós szerződés alapján megépített külszíni létesítmények az üzembe helyezés időpontjával a bányavállalkozó tulajdonába kerülnek. Ebből kifolyólag a bányavállalkozó egyik környezetvédelmi szempontból is fontos kötelezettsége, hogy ha a koncessziós szerződés megszűnésekor e létesítmények tovább nem üzemeltethetők, a bányavállalkozó köteles azokat elbontani és a területet helyreállítani. Amennyiben a koncesszió úgy szűnik meg, hogy a bánya bezárása nem történik meg, a koncesszió volt jogosultja köteles továbbá a bányabezárási és tájrendezési munkákat elvégezni. A bányafelügyelet a bányabezárás és a tájrendezés elfogadását követően hivatalból törli a bányatelket.<sup>29</sup> Az állam természetesen nem ingyenes engedi át az őt megillető, ezen jogok gyakorlását – a Btv. értelmében a koncesszióköteles bányászati tevékenység gyakorlásáért ugyanis az állam részére koncessziós díjat kell fizetni, vagy más ellentételezést kell adni. E koncessziós díj összegéről, megfizetésének módjáról illetve az egyéb ellentételezésről, annak teljesítése módjáról a koncessziós szerződésben kell megállapodniuk a feleknek.<sup>30</sup> Fontos rendelkezés továbbá, hogy a koncessziós pályázat megnyerése esetén is van lehetősége a nyertes pályázónak arra, hogy a megnyert bányászati koncessziós tevékenység gyakorlásának jogát szerződéssel másra átruházza. E jog átruházása azonban természetesen nem történhet önkényes módon, ahhoz a bányászattért felelős miniszter hozzájárulása is szükséges.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Btv. 11. §.

<sup>29</sup> Btv. 12. §.

<sup>30</sup> Btv. 12/A. § (1)-(2) bekezdés.

<sup>31</sup> Btv. 18. § (1) bekezdés.

### 3. Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a bányajog területén

Ahogy az általánosságban a közösségi jog vonatkozásában megállapítható, úgy kifejezetten a bányászattal kapcsolatos uniós joganyagra is igaz, hogy annak fejlődésére nagy hatással van az Európai Unió Bíróságának<sup>32</sup> gyakorlata. Jó néhány olyan ügygel találkozhatunk a bíróság esetjogában, amelyek közvetve, vagy közvetlenül, de hatással voltak e termelő ágazat joganyagának fejlődésére. Ezek az ügyek főként gazdasági eredetűek (állami támogatásokkal, bányajáradék mértékével, bányászati termékek kereskedelmének akadályozásával, pályázatokkal kapcsolatos viták), de találkozhatunk uránium szükségletre, személyes érdekek ütközésére (például: munkavállalók jogaival, bányászat területén dolgozók korai nyugdíjazásával, foglalkozásból eredő megbetegedésekkel kapcsolatos viták), illetve a területre vonatkozó uniós szabályok nem megfelelő átültetésére implementálására visszavezethető ügyekkel is. Találkozhatunk továbbá környezetvédelmi eredetű jogesetekkel is az EU Bíróság esetjogában, azonban ezek száma az előzőekben említettekhez képest jelentősen kisebb. Ezekben a bírósági ügyekben peres felekként jellemzően magánszemélyek, bányászattal foglalkozó cégek, az egyes tagállamok, illetve az Európai Bizottság vesznek részt.<sup>33</sup>

Az EU Bíróság bányajogot érintő esetjogából a terjedelmi korlátok betartása, illetve a téma kereteinek túlfeszítése elkerülése érdekében csak néhány területet emelnék ki, amelyekre már korábban is utaltam a tanulmányban. Ezek a következők: (a) hulladékgazdálkodás, (b) környezetvédelem, vízgazdálkodás, (c) állami támogatások. A hulladékgazdálkodás vonatkozásában fontos kiemelni az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló 2006/21/EK irányelvet<sup>34</sup>. Ez az irányelv (habár számos rendelkezést tartalmaz annak kezelése vonatkozásában) nem határozza meg kifejezetten a bányászati hulladék fogalmát, viszont utal a 75/442/EGK irányelv 1. cikkének a) pontjában rögzített hulladék fogalomra, mely szerint „*hulladék: bármely, az 1. sz. melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles.*” Éppen ezért kiemelten fontos ezen a téren is az EU Bíróság esetjoga<sup>35</sup>, amely viszont több olyan ítéletet is tartalmaz, amelyek valamilyen aspektusól hozzájárulnak a bányászati hulladék fogalmának kialakításához, pontosításához. A Bíróság által ezen ügyek kapcsán tett, a bányászati hulladék fogalmának szempontjából is releváns megállapítások a következők: (a) egy anyag hulladék fogalmának való megfelelése szempontjából nem minősül releváns tényezőnek az adott anyag gazdasági értéke.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> A továbbiakban: EU Bíróság.

<sup>33</sup> MinPol 2017, 51-52.

<sup>34</sup> A továbbiakban: Bányászati hulladék irányelv.

<sup>35</sup> MinPol 2017, 52.

<sup>36</sup> Európai Unió Bírósága C-304/94 sz., Euro Tombesi and Adino Tombesi, Roberto Santella (C-330/94), Giovanni Muzi and others and Anselmo Savini kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 1997. június 25.-én hozott ítélete (EBHT, 1997 I-03561).



(b) A használaton kívüli kőbányákból visszamaradt kövek, illetve homok is hulladéknak minősülnek, ezért azokra alkalmazni kell az Európai Unió hulladékkezelési szabályait.<sup>37</sup>  
(c) A veszélyes hulladék bezárt bányák üregeiben történő lerakása nem feltétlenül tartoznak a hulladékokról és egyes irányelvek hatályaon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv<sup>38</sup> szerinti ártalmatlanítási műveletek közé. Azt, hogy a hulladéklerakás a Hulladék keretirányelv szerinti hasznosításnak vagy ártalmatlanításnak minősül, minden egyes ügyben egyedi módon, estről-estre kell megvizsgálni.<sup>39</sup>

Ahogy azt már korábban is említettem, az Európai Unió Bírósága bányajog területén kialakult joggyakorlatában (még ha kisebb számban is, de) találkozhatunk környezetvédelmi ügyekkel is. Az esetek ezen köréből a vízvédellel kapcsolatos ügyek emelendők ki. Az esetek ezen csoportjának kiemelése már csak azért is fontos, mert a víz a magyar alkotmány által is védett természeti erőforrások közé tartozik, és az ide tartozó ügyek elemzése során megvizsgálhatjuk azt is, hogy bizonyos esetekben hogyan konkurálnak egymással a bányászati tevékenység folytatásához, illetve a vizek védelméhez fűződő érdekek. Mindenek előtt fontosnak tartom kiemelni, hogy az uniós vízpolitikai egyik legfontosabb aktuális célkitűzése<sup>40</sup> a felszíni és felszín alatti vizek jó állapotának elérése, illetve fenntartása.<sup>41</sup> Többek között e célkitűzés tartalmát értelmezte a Bíróság a C-461/13 számú ügyében. Vonatkozó ítéletében a Bíróság kimondta, hogy a tagállamok kötelesek az engedélyt megtagadni minden olyan egyéni projekt esetében, ahol fenn áll a lehetősége annak, hogy a beruházás a felszíni vizek állapotának romlását okozza, vagy az veszélyezteti a felszíni vizek jó állapotának, jó ökológiai potenciáljának, illetve jó kémiai állapotának elérését. A Bíróság ezen ítéletét tovább gondolva arra a következtetésre juthatunk, hogy bizonyos esetekben az egyes bányászati, kutatási tevékenységek kimagaslóan költségesek lehetnek a vizek jó állapotának követelménye okán.<sup>42</sup>

Jóllehet nem az Európai Unió Bírósága előtt zajlott az ügy, de a vízvédellel kapcsán mégis érdemes lehet megemlíteni egy, a német Szövetségi Alkotmánybíróság előtt zajlott ügyet (BVerfGE, 58, 300), amely a kérdést egy másik oldalról közelíti meg, a vízhez való jog, mint alkotmányos alapjog aspektusából.

---

<sup>37</sup> Európai Unió Bírósága C-9/00 sz., Korkein hallinto-oikeus – Finland kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2002. április 18.-án hozott ítélete (EBHT, 2002 I-03533); valamint az Európai Unió Bírósága C-114/01 sz., AvestaPolarit Chrome kontra Bizottság előzetes döntéshozatali ügyben, 2003. szeptember 11.-én hozott ítélete (EBHT 2003, I-08725).

<sup>38</sup> A továbbiakban: Hulladék keretirányelv.

<sup>39</sup> Európai Unió Bírósága C-6/00 sz., Abfall Service AG (ASA) kontra Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie ügyben, 2002. február 27.-én hozott ítélete (EBHT, 2002 I-01961).

<sup>40</sup> A cél elérésére elsődlegesen 2015-ös évet tűzték ki, azonban e határidőt bizonyos esetekben ki lehet tolni. Mindazonáltal a hosszabbítás végső határideje 2027. Szilágyi János Ede: A magyar víziközmű-szolgáltatások és a Vízeretirányelv költségmegtérülésének elve, *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 74.

<sup>41</sup> Hazánk az e cél eléréséhez szükséges stratégiát, teendőket a Vízyűjtő gazdálkodási tervben dolgozta ki. A témáról lásd bővebben: Szilágyi János Ede: Az EU és Magyarország vízstratégiája, *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, 2013/31, 475-497.

<sup>42</sup> MinPol 2017, 53.

A tényállás szerint a felperes saját tulajdonában álló területén foglalkozott kavics bányászattal, illetve a saját területe mellett található szomszédos területeket is bérelte és azokon kavics, illetve homok bányászat folytatása érdekében feltérési munkálatokat végzett. A területek azonban vízvédelmi területeknek minősültek, és városi vízmű is működött rajtuk. A felperes kérelmezte engedélye kiterjesztését a kavics kitermelés megkezdésére (a német vízügyi törvényre is hivatkozással). A hatóságok azonban visszautasították ezirányú kérelmét (illetve kártalanítási igényét is), arra való hivatkozással, hogy a bányászati terület és a vízmű között csak 120 méter távolság lett volna, ami veszélyeztette volna a város vízellátását. A felperes az engedély megadása iránt ugyan nem nyújtott be további fellebbezést, azonban kártalanítási igénye elutasítása miatt igen. Igényét azzal az érveléssel próbálta meg alátámasztani, hogy a kitermelési engedély megtagadása esetében egy kisajátítási eljárás megindulását is eredményezte, ami viszont kihatással van a már működő vállalkozására, illetve tulajdonára, kárt okozva neki azzal. A felperes kárigényét végülis elismerte az eljáró tartományi bíróság. Az ezen ítélettel szembeni további fellebbezés sikertelen volt. A fellebbezést követően a Szövetségi Legfelsőbb Bíróság az eljárást felfüggesztette, és a Szövetségi Alkotmánybírósághoz fordult annak a kérdésnek az eldöntése érdekében, hogy vajon a vízügyi törvényben található általános vízgazdálkodási elvek inkompatibilisek-e a tulajdonhoz való alkotmányos alapjoggal. A Szövetségi Alkotmánybíróság kiemelte, hogy Németországban működik egy kontroll rendszer, amelynek elvei alapján a kérdés megválaszolható. A Bíróság érvelése szerint a vízügyi törvény közjogi szabályozás alá rendeli a felszín alatti vizek kérdését, amit így tehát elkülönülten kell kezelni a tulajdoni kérdésektől. Ebből kiindulva a földtulajdonosnak nincs általános felhatalmazása a felszín alatti vizekhez való hozzáféréshez, hanem e jog a közösséget illeti meg. Az engedély megtagadása tehát jogosan történt, hiszen vízügyi törvény sem tartalmaz olyan rendelkezést, amely hasonló felhatalmazást adna a földtulajdonosnak a felszín alatti vizekre történő bármilyen behatás gyakorlására. A Szövetségi Alkotmánybíróság emellett azt a megállapítást is felhozta érvként, hogy a tulajdonos tulajdoni jogosítványait csak tulajdonának határáig gyakorolhatja, tulajdonosi pozíciója pedig véget ér ott, ahol cselekvése érinteni kezdi a felszínalatti vizeket.<sup>43</sup>

Állami támogatások kapcsán három ügyet érdemes kiemelni az Európai Unió Bíróságának esetjogából. Az első, és talán legfontosabb ilyen ügy a T-233/11 és T-262/11 egyesített ügyek. Az ügy lényege az volt, hogy a Görög Köztársaság állami támogatást nyújtott egy bányász társaságnak, az Elinikos Chrisos cégnek. A Bizottság hivatalos vizsgálatot indított az ügyben, és végül arra a megállapításra jutott, hogy a Görög Köztársaság által nyújtott támogatás a belső piaccal összeegyeztethetetlen, és arra kötelezte a Görög Államot, hogy követelje vissza az általa korábban nyújtott támogatást (a Bizottság 2011/452/EU határozata). A Bizottság döntését azzal indokolta, hogy sem nyilvános pályázat kiírására, sem pedig független szakértő bevonására nem került sor az állami támogatás odaítélésekor. Egy másik szintén fontos ítéletet a Bíróság egy magyar vonatkozású ügyben hozott meg, méghozzá a C-15/14 sz. Bizottság kontra MOL ügyben.

---

<sup>43</sup> MinPol 2017, 975-976.

Az eset az uniós belső piaci szabályok, és saját nemzeti szabályozásunk szempontjából is releváns, még hozzá a torzulásoktól mentes piaci verseny kialakítása, valamint a kormány és az engedélyesek közötti kizárólagos (szelektivitás tilalmába ütköző) szerződések megelőzése kapcsán. Az ügy azért is jelentős, mert a Bíróság abban rögzítette a tiltott állami támogatás fennállása megállapításának feltételeit. Az ítélet kimondja, hogy egy adott intézkedés tiltott állami támogatásnak való minősítéséhez szükséges, hogy a juttatott előny szelektív jellegű legyen, amely egyben alkalmas arra, hogy az érintett vállalkozást kedvezőbb helyzetbe hozza más, piaci verseny társaival szemben. Végül a harmadik ügy a T-50/06 sz. ügy, melyben az Európai Unió Bírósága megsemmisítette a Bizottság 2006/323/EK határozatát, amely a timföldgyártáshoz üzemanyagként felhasznált ásványolajok esetében (a Franciaország, Írország, illetve Olaszország által) alkalmazott jövedéki adó alóli mentességről született. A Bíróság az ügy kapcsán az állami támogatások megítélése vonatkozásában azt a fontos megállapítást tette, hogy adott esetben az adómentesség nyújtása is minősülhet az uniós jogba ütköző tiltott állami támogatásnak. A konkrét esetben a Bíróság arra kötelezte a vétkes államokat, hogy az általuk juttatott mentességet vonják vissza a kedvezményezettektől.<sup>44</sup>

#### **4. Összefoglalás**

Tanulmányom elején abból a hipotézisből indultam ki, miszerint a bányászati tevékenység és a környezetvédelem között alapvetően egy ellentét húzódik, amelynek feloldása a vonatkozó jogalkotásban is érezteti hatását, és amely egyfajta akadályát képezi a természeti erőforrások védelmére irányuló kötelezettség teljesítésének. Úgy gondolom, hogy e hipotézis a fent leírtak alapján igazolást nyert. Az ismertetett jogesetektől egyértelműen látszik, hogy a bányászati tevékenység folytatása számos esetben sérthet környezeti érdekeket ez megmutatkozik például: (a) a hulladékgazdálkodás terén (hiszen a bányászat során keletkező hulladékok, akár csak a visszamaradó kavics kezelése is rendkívül fontos kérdéskör, amely ahogyan azt láthattuk, jogvitákhoz is vezethet), (b) a környezetvédelem területén (ezen belül kiemelt terület a vízvédelem, lásd például a vizek jó állapotának biztosításával kapcsolatos uniós jogesetet, vagy a vízhez való alkotmányos alapjog és a tulajdonjog kapcsolata vonatkozásában felmerült német ügyet), (c) a Natura 2000-es területek védelme kapcsán (lásd a bevezetőben ismertetett svéd ügyet). Jellemzően nem környezetvédelemmel kapcsolatos ugyan, de a bányászat kapcsán rendkívül fontos az állami támogatásokkal kapcsolatos ügyek kiemelése is. Ahogyan azt a tanulmányban ismertetett esetek kapcsán láthattuk, az Európai Unió Bírósága ilyen esetekben általában a támogatás visszavonása mellett dönt (néhány kivételtől eltekintve, mint például a magyar MOL-ügy). Itt vetném fel annak gondolatát, hogy érdemes lenne megfontolni azt, hogy vajon mennyire jogos a bányászati tevékenységekhez nyújtott állami támogatások (más területekhez hasonló) szigorú megítélése, annak fényében, hogy a bányászati tevékenység végzése alapvetően állami monopólium, a 'föld méhének kincsei' alapvetően állami tulajdonban vannak,

---

<sup>44</sup> MinPol 2017, 52-53.

és ezekben az esetekben az állam lényegében egy olyan tevékenység gyakorlásához nyújt segítséget, amelyet egyébként neki kellene elvégeznie.

A fentebb elemzett jogesetek egyértelműen hatással voltak az uniós jog fejlődésére (és esetenként bizonyos nemzeti jogfejlődésre is). Hiszen ezek révén értelmezésre került például a hulladék, illetve a bányászati hulladék fogalma, a vizek jó állapotának elérésére vonatkozó célkitűzés tartalma, vagy például a tiltott állami támogatások megállapításának feltételei.

A megvizsgált ügyek kapcsán azt is láthattuk, hogy a bányászati tevékenység valóban sok esetben az egyes természeti erőforrások veszélyeztetésével járhat (pl. víz, biodiverzitás, stb.). Azonban az Európai Unió Bíróságának tényleges döntéseinek fényében megállapíthatjuk, hogy ez tényleg csak veszéllyel fenyegetettséget jelent, ugyanis a gyakorlatban ha fennáll az ilyen veszély, akkor a tevékenység folytatására irányuló engedély megtagadásra kerül. Így tehát a hipotézis ezen része megdőlt, hiszen ez az állítás inkább fordítva igaz, mert a legtöbb esetben inkább a kiterjedt környezetvédelmi szabályozás képezi gátját az egyes bányászati tevékenységek folytatásának.

Ahogy arra a bevezetőben is utaltam, e tanulmány célja, hogy alapul szolgáljon egy későbbi, mélyebb kutatásnak. Így végezetül szeretnék néhány lehetséges további kutatási kérdést felvetni: (a) A bányászat egy olyan különleges terület, amelynek hagyományait kivételes módon törvényi szinten is rögzítették.<sup>45</sup> Érdekes lehet annak vizsgálata, hogy vajon hogyan fejlődött ennek a területnek a jogi szabályozása, mennyire lehetséges a mai, folyamatosan változó világunkban e hagyomány megőrzése. (b) Érdemes lenne annak további kutatása is, hogy a környezetvédelem mely más egyéb területeivel áll gyakori konfliktusban a bányászati tevékenység, hogy ezek a jogviták milyen eredménnyel zárulnak, és hogyan lehetne ezt a konfliktust jogszabályi szinten feloldani, a bányászati tevékenységek engedélyezését meggyorsítani, egyszerűbbé tenni a környezetvédelmének biztosítása mellett.<sup>46</sup> (c) A nyilvánosság részvételének jogát is érdemes lenne további vizsgálat alá vetni, hiszen a bányászat, mint környezetet érintő tevékenység kapcsán számos olyan problémakört vet fel, amely így a nyilvánosságot is érintheti, és ami mint olyan, az Aarhusi, vagy például az Espooi Egyezmény hatálya alá tartozik.

---

<sup>45</sup> Btv. 49/A. §.

<sup>46</sup> Ebben a témakörben számos hasznos információ, érdekes kérdés található a már többször idézett MinPol tanulmányban.