

**Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének
Közös jelentése
az AJB-825/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Győr-Pér repülőtér bővítésével kapcsolatos 2012-ben lefolytatott előzetes vizsgálati eljárás során az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) által meghozott határozatot, valamint annak az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség¹ (a továbbiakban: Főfelügyelőség) által meghozott másodfokú – az elsőfokú határozatot helyben hagyó – határozatát sérelmezte. Véleménye szerint az ügyben eljáró hatóságok, illetve szakhatóságok a környezetvédelmi illetve természetvédelmi hatásokat nem vizsgálták meg elég körültekintően, azok tisztázása érdekében nem rendeltek el környezeti hatásvizsgálatot.

A beadvány indokolása szerint a kifutópálya hossza a bővítés után nem 2030, hanem 2230 méter lesz, ami alapján viszont a bővítés egységes környezethasználati engedélyhez kötött. A terv a kifutópálya két végén 100+100 méter „biztonsági sávot” jelöl, amelyet nem számol bele a kifutópályába. A panaszos véleménye szerint a forgalomhoz tervezett gépek egy része „normál esetben” is feltételezi a 2230 m-es kifutópályát – ilyen esetekben a környezeti hatások a kifutópálya teljes leburkolt hosszán jelentkeznek. A fentiek alapján (a 2230 méteres hossz figyelembevételével) a panaszos szerint a bővítéssel kapcsolatos eljárást a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25) Korm. rendelet I. számú melléklete alapján kellett volna lefolytatni.

A beadvány szerint a kifutópálya bővítéséből 680 méter Győr irányába esik, ezáltal az közelebb kerül a Győr-Sashegyen lévő nagytérségi kommunális lerakóhoz is, a két létesítmény közötti távolság kevesebb mint 13 km. Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény szabályozása szerint a repülőtér és nagykapacitású hulladéklerakó között 15 km védőtávolságot kell tartani. Ez véleménye szerint a repülőtéri forgalom miatt aggályos lehet, ugyanis a lerakón időnként madárrajok jelennek meg, illetve a lerakó már többször kigyulladt. Ezzel összefüggésben sérelmezte, hogy a hatóság eljárásában ezt nem vizsgálta, katasztrófavédelmi szakhatóság pedig nem vett részt az eljárásban. A panaszos álláspontja szerint egy polgári repülőtér bármikor igénybe vehető katonai célokra is, így minden polgári repülőtér közös felhasználásának tekintendő. Ebből következően a két létesítmény védőövezeten belüli egymás melletti működése ellentmond a vonatkozó területrendezési törvénynek, a nemzetközi szakmai előírásoknak.

A panaszos álláspontja szerint „*az érintett Natura 2000 terület 2010. évi hirtelen elvizesedése és ennek folytán az ürgék eltűnése nem megalapozott*”. A panaszban foglaltak szerint ebben ugyan a Felügyelőség sem biztos, de a tisztázás érdekében nem intézkedett: szakértői felmérés készítését nem rendelte el, valamint egyszerűsített lyukszámlálást sem végeztetett.

¹ Az egységes környezetvédelmi hatósági rendszert a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet, valamint a vízügyi igazgatási, valamint a vízügyi hatósági feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 482/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet megváltoztatta. Fenti jogszabályokra tekintettel a vizsgált szervek jelenlegi megnevezése Észak-dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség, illetve Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség.

A panaszos véleménye szerint erre való a környezeti hatásvizsgálat lefolytatása – a környezetvédelmi hatóság azonban ezek vizsgálatát a földmunkákat végző beruházóra bízta. „A természetvédelmi szempontból legfontosabb tény eldöntését arra a beruházóra bízta, akinek elsődleges érdeke a gyors földgyalulás és lebetonozás. A beruházó él is az alkalommal és ezért kérte az eredeti vízjogi létesítési engedélyben (9495-11/2012 sz. határozat) foglalt korlátozás eltörlését (abban a hatóság a földmunkák kivitelezését csak vegetációs időszakon kívül engedélyezte). A módosítás lényege: amennyiben a beruházó ürgét, vagy „közösségi jelentőségű növénytársulást” talál, szóljon a Nemzeti Park Igazgatóságnak.” A panasz szerint a hatóság a beruházónak szabad kezet ad, és úgy engedélyezi a földmunkákat, hogy azt nem igazítja az ürgék éves életciklusához.

A panaszos vitatja a hatóság azon megállapítását, miszerint a forgalmi struktúra alapvető megváltozása, a jelentősen megnövekvő mennyiségű nappali és éjszakai műveletszámok valóban nem okoznak nagyobb zajterhelést. A kifutópálya hosszabbítása a 120 tonnáig terhelhető sugárhajtású gépek megjelenése miatt szükséges (S 5.2 kategória: Boeing 737, Airbus 320) – a műveletszám pedig több mint duplájára nő. Véleménye szerint köztudott, hogy a megjelenő (jóval nagyobb) gépek korábban kezdik az ereszkedést és lassabban emelkednek, továbbá az is, hogy működtetésük nagyobb zajkibocsátással jár.

A környezetvédelmi hatóság által előírt hathavonta esedékes, előzetes bejelentéshez kötött és az üzemeltető által végzett/végeztetett zajkibocsátási mérések a beadvány szerint komolytalanok. A beadványozó véleménye szerint közismert az is, hogy – a tényleges gépforgalom, műveletszámok ellenőrizhetetlensége miatt – az utólagos modellszámítás eredménye sem mérvadó. A fentiek alapján kifogásolja, hogy a hatóságok a jelenleg is ismert repülési adatok és előrejelzések ellenére elfogadták a beruházó szakértőjének azon álláspontját, hogy a jelentősen megnövekvő forgalom ellenére a repülési zaj nem fog érzékelhetően növekedni, továbbá azt is, hogy a légügyi hatóság változatlanul megfelelőnek tartja a „C” zajgátló övezetet.

A panaszos aggályosnak találta továbbá, hogy – álláspontja szerint – a hatóság és a szakhatóságok elnagyoltan foglalkoztak a jelentősen megnövekvő forgalom levegőtisztaság-védelmi kérdéseivel.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „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.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)

Vonatkozó jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25) Korm. rendelet (KHVr.)
- a nemzetközi polgári repülésről Chicagóban, az 1944. évi december hó 7. napján aláírt Egyezmény Függetlékeinek kihirdetéséről szóló 2007. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény)
- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OTrT.)
- a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet
- a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének szabályairól szóló 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet
- a repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének részletes műszaki szabályairól szóló 18/1997. (X. 11.) KHVM-KTM együttes rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet
- az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet (NaturaKr.)
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A vizsgálat tárgyát képező repülőtér-fejlesztés részletei az alábbiak:

A fejlesztést megelőző létesítmények:

- 1450x30 méter szilárd burkolatú futópálya fordulóöblökkel
- 1 db 10,5 méter széles gurulóút
- 1 db burkolt forgalmi előtér
- 1db műszaki előtér
- Csapadékvíz-elvezető rendszer
- A futópálya szabványos fénytechnikai rendszere
- Főépület, hangárok, műhelyek
- Üzemanyag-tárolók

A fejlesztés tárgya:

- 2030 méterre meghosszabbított burkolt futópálya
- 2x100 méteres burkolt végbiztonsági övezet
- 15 méterre szélesített gurulóút
- 2 db ICAO C. repülőgép állóhely létesítése (16.000 m²)
- Fénytechnikai és navigációs rendszer korszerűsítése

A panasz vizsgálata érdekében megkerestem a Felügyelőséget, a Főfelügyelőséget, valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatalát (a továbbiakban: Légügyi Hivatal).

1. A Főfelügyelőség az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adta.

1. *Az előzetes vizsgálati eljárás során mind az elsőfokú², mind pedig a másodfokú határozat³ megállapítja, hogy a terület ürgeállományának egyedszáma nem ismert. Az elsőfokú határozat szerint a kérdés megválaszolására további vizsgálatok szükségesek. A másodfokú határozat ehhez annyit tesz még hozzá, hogy akár kipusztult az ürge a területről, akár nem, a kifutópálya bővítése „nincs jelentős hatással a területen még esetlegesen előforduló ürgékre”. Fenti kijelentésekre tekintettel végeztek-e vizsgálatokat az ürgék tényleges számának megismerésére? Amennyiben nem, mire alapozza a Főfelügyelőség a fenti megállapítását?*

A Főfelügyelőség válasza⁴ szerint a tárgyi területen Natura 2000 jelölő állatfajok a következők: ürge (*Spermophilus citellus*), kerecsensólyom (*Falco cherrug*), parlagi sas (*Aquila heliaca*), rétisas (*Haliaeetus albicilla*). A Natura 2000-es terület kijelölése az ürge és a vele táplálkozó ragadozó madarak jelenléte miatt történt. A kijelöléskor mintegy 2000 példányra becsülték az ürgeállományt. 2010 nyarán, a rendkívül magas csapadékmennyiség miatt az ürgék száma nagyon megcsappant, jelenlétét azóta nem tudták kimutatni. Azonban annak megállapítására, hogy a populáció megsemmisült-e, a Felügyelőség szerint további vizsgálatok szükségesek. A felmérések alapján az ürgelyukak eloszlása nem egyenletes a reptér területén, az állatok preferálták a rövidre nyírt fűvű, kifutópályához közelebb eső – ugyanakkor degradált – gyepfelületeket. A korábbi felmérések szerinti 2000 egyedes populációméret – amennyiben az állomány esetleg újra felszaporodna – a területen megtalálná létfeltételeit a kifutópálya bővítése után is, mivel a gyep kezelése a pálya közelében hasonló vegetációt eredményezne, mint korábban az ürgék által előnyben részesített rövidfűvű gyep. A 2010 előtti populációméret könnyen elérhető, vagy akár meg is haladható, mivel az ürgék többsége a gyep minősége miatt korábban is a kifutópálya közelében élt, így annak bővítése megnöveli a szegélyterület – mint potenciális élőhely – nagyságát is. Fentiek alapján a beruházás várhatóan nem veszélyezteteti vagy károsítja a kijelölés alapjául szolgáló ürgeállományt.

2. *Az építési munkálatokkal kapcsolatban keletkezik-e kötelezettsége a kivitelezőnek az ürgék áttelepítésére, amennyiben az építkezés mégis érinti a ténylegesen ott előforduló egyedeket?*

A Főfelügyelőség szerint az építési munkálatok során nem indokolt az áttelepítési kötelezettség megállapítása, mivel 2010 óta nem találtak ürgéket a területen.

3. *A másodfokú határozat szerint a hulladéklerakó és a repülőtér közötti távolság területrendezési és településrendezési kérdéseket vet fel, azonban ezekkel kapcsolatban a Főfelügyelőség nem rendelkezik hatáskörrel. A másodfokú eljárás során mely indokok figyelembevételével tekintett el a hatóság a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresésétől?*

A Főfelügyelőség válasza alapján a szakhatóság bevonásának mellőzésével kapcsolatban az alábbi megállapítások tehetők: A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII.23.) Korm. rendelet 4. számú melléklete szerint szakhatóságként kell megkeresni a területrendezésért felelős minisztert a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében, ha a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és egyedi építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására irányul.

² A Felügyelőség 9590-24/2012. számú határozata

³ A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. számú határozata

⁴ A Főfelügyelőség 14/6086-30/2012. ügyszámú levele

Mivel a tárgyi másodfokú közigazgatási hatósági eljárás egy meglévő létesítmény bővítésének előzetes vizsgálatára vonatkozott, amely nem minősül a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti jelentős módosításnak, így nem szükséges a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresése sem.

4. A beruházás miatt előírtak-e a beruházó részére kompenzációs intézkedést?

A tájékoztatás szerint mivel a jelölő élőhelyre, illetve jelölő fajokra kedvezőtlen hatás nem várható, kiegyenlítő intézkedések előírása nem szükséges az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 10. § (8) és (9) bekezdése alapján.

2. A Légügyi Hivatal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala által feltett kérdésekre az alábbi válaszokat adta.

1. Milyen határozatok vonatkoznak a légitölekedéssel összefüggő zaj megítélésére, valamint a zajgátló védőövezet kijelölésére a repülőtér bővítése előtt, valamint a beruházást követően?

A Légügyi Hivatal tájékoztatása⁵ alapján zajgátló védőövezet a repülőtér környezetének az a része, amelyen a repülőtér üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a közlekedésből származó környezeti zajnak külön jogszabályban⁶ meghatározott zajterhelési határértékeit. A Győr-Pér Repülőtér Kft. figyelemmel a 176/1997. Kr. 4. § (3) bekezdésére⁷ 2011. április 11-én kérelmezte a zajgátló védőövezet kijelölését. A Légügyi Hivatal „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki⁸ a repülőtér körül. A Győr-Pér Repülőtér Kft. a repülőtér fejlesztésével kapcsolatban 2012. június 13-án ismételten zajgátló védőövezet kijelölésére irányuló kérelmet terjesztett elő. Az eljárás lefolytatását a repülőtér tervezett futópálya-hosszabbítása (1450 méterről 2030 méterre), valamint az újonnan megjelenő repülőgép típus (S 5.2) indokolták. A Légügyi Hivatal ismét „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki⁹ a repülőtér körül.

2. Mely szabályok vonatkoznak a kifutópálya hosszára, milyen szakmai előírások vonatkoznak a kifutópályához köthető biztonsági sávra. Miként dől el, hogy a repülőteret használó repülőgépek a kifutópálya mely szakaszát használják, illetve ezek alapján a biztonsági sávok a kifutópálya integráns részét képezik-e?

A Légügyi Hivatal válasza szerint futópálya hosszára, a biztonsági sávok méretére, a futópálya használatára, futópálya integrált részeire vonatkozó hazai előírásokat a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény mellékletében kihirdetett 14. számú Annex tartalmazza.

A Győr-Pér repülőtér futópálya:

- – Meglévő 1450 m x 30 m
- – Fejlesztés 2030 m x 30 m, ICAO kategória 3C.

A futópálya sávja azt jelenti, hogy egy bizonyos távolságban 2%-os emelkedési szöggel számolva a repülést veszélyeztető fizikai akadályok nem lehetnek. Ez a távolság a Győr-Pér repülőtér futópályája esetében az ICAO 14. számú Annex 4-1 táblázata alapján 6,6 km-re adódik. A 2007. évi XLVI. tv. hivatkozásában kihirdetett ICAO Doc 9137 4.7.2. pontja ajánlásként megadja, hogy egy kereskedelmi repülőtér közelében 6,5 km távolságon belül ne legyen madarakat vonzó objektum.

⁵ A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/A/782/1/2013. iktatószámú levele

⁶ A 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 3. számú melléklete

⁷ A 176/1997. Kr. 4. § (3) bekezdése szerint a repülőtér üzembekezdésének a zajgátló védőövezet kijelölését követően legalább tízévenként kezdeményeznie kell a zajgátló védőövezet újbóli meghatározását.

⁸ A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozata

⁹ A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata

3. Az engedélyezési eljárásban részt vevő katasztrófavédelmi szakhatóság milyen álláspontra helyezkedett, véleménye szerint a Győr-Sashegyen létesült hulladéklerakó a repülés biztonsága szempontjából kockázatot jelent-e a repülőteret használó légi forgalom számára? Az engedélyezési eljárásban a Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság vett részt és szakhatósági állásfoglalásában¹⁰ feltétel nélkül hozzájárult a Győr-Pér repülőtér fejlesztéséhez. A Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság az alábbi indoklással adta a szakhatósági hozzájárulását: „A Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatal tárgyi engedélyezési eljárásban szakhatóságként kereste meg Igazgatóságunkat. A megkereséshez csatolt létesítési engedélyezési dokumentációt tűzvédelmi szempontból megvizsgáltuk és kikötés nélkül hozzájárultunk a Győr-Pér Repülőtér fejlesztés létesítési engedély kiadásához.”

Az OTTrT. 1/5. számú melléklete szerint Pér (Győr) repülőtér besorolása „Kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszhető repülőtér”, míg a nevezett törvény 22. § (2) bekezdés 1) pontja alapján az állami repülések célját szolgáló, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőtér 15 km-es körzetében térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki. A nevezett törvényi meghatározás nem vonatkoztatható kizárólag polgári használatú repülőterekre (amilyen a Péri reptér is). A Légügyi Hivatal álláspontja szerint a panaszolt hulladéklerakó 7,5 km-re helyezkedik el a Győr-Pér repülőtértől, ami megfelel a repülőterekre vonatkozó jogszabályi előírásoknak és ajánlásoknak.

3. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala a repülőtér környezetvédelmi engedélye, valamint az azt módosító határozat megküldését kérte a Felügyelőségtől. Tájékoztatást kértünk továbbá arra vonatkozóan, hogy a környezetvédelmi engedély módosítását a Felügyelőség megküldte-e a panaszos civil szervezetnek. A Felügyelőség a kért határozatok másolatának elküldése mellett arról tájékoztattott, hogy a környezetvédelmi engedély módosításáról „az előzetes vizsgálati eljárásban értesült szervezeteket értesítette”.¹¹

4. A beadvány és a tájékoztatások alapján a vizsgált eljárásokban releváns események és határozatok időrendje a következő:

- 2012. február 16.: A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozata a régi műveletszámok alapján zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában
- 2012. június 13.: A Győr-Pér Repülőtér Kft. kérelme a Légügyi Hivatalhoz a – fejlesztés miatt szükségessé váló – zajgátló övezet kijelölésére irányuló eljárás megindítása tárgyában
- 2012. július 19.: A Felügyelőség 4108-6/2012. iktatószámon kiadott szakhatósági állásfoglalása a Légügyi Hivatal zajgátló védőövezet tárgyában folytatott eljárásában
- 2012. szeptember 7.: A Felügyelőség 9590-24/2012. iktatószámú elsőfokú határozata a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában
- 2012. szeptember 7.: A Felügyelőség 5887-2/2012. iktatószámú határozata a repülőtér környezetvédelmi engedélyének módosítása tárgyában
- 2012. szeptember 24.: Fellebbezés a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában kiadott elsőfokú határozattal szemben
- 2012. október 18.: A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. iktatószámú másodfokú határozata a repülőtér fejlesztésének előzetes vizsgálata tárgyában
- 2012. november 6.: A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata a fejlesztést követő állapot zajgátló védőövezet kijelölése tárgyában.

¹⁰ A Győr-Moson-Sopron Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság 1502-2/2012/H. sz. szakhatósági állásfoglalása

¹¹ A Felügyelőség 7756-10/2014. iktatószámú levele

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra, a 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira. Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V.11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.¹²

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte*.¹³

¹² 9/1992. (I. 30.) AB határozat

¹³ 1160/B/1992. AB határozat

Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák.¹⁴

2. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazása elsőbbséget élvez. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki, nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak alanyi jognak érvényesíthető elemei is vannak.

¹⁴ 36/1992. (VI. 10.) AB határozat

Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog.

3. Az Alaptörvény hatályba lépése előtt az Alkotmánybíróság a jogállamiság elvéből és a foglalt független és pártatlan bírósághoz való jogból vezette le a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírósági gyakorlatban a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogállam fogalmából eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.¹⁵

A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.¹⁶

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹⁷

A jogállamiságnak és tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. A közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők.¹⁸

4. Az Alaptörvény P) cikke előírásaként rögzíti, hogy 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. Ezen túlmenően az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alkotmánybíróság – e rendelkezés újszerű voltára tekintettel – még nem adott iránymutatást annak pontos tartalmára, azonban a – fentiekben említett – határozataiban¹⁹ kiemelte, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézményeknek elsőbbsége van, hiszen az emberi tevékenységek sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak meg.

E magas szintű védelem miatt elvárt, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, amely a fenti – jövő nemzedékek érdekire figyelemmel lévő – védelmi kötelezettséggel összhangban áll. A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít.

¹⁵ 315/E/2003. AB határozat

¹⁶ 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

¹⁷ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁸ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat

¹⁹ Id. 996/G/1990., valamint 28/1994. AB határozatok

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul.

III. Az ügy érdemében

III.1. A futópálya hosszára vonatkozó rendelkezések

A futópálya fogalmát a nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény 14. számú függeléke tartalmazza. A meghatározás szerint futópálya (runway): *egy szárazföldi repülőtéren meghatározott derékszögű terület, amelyet a légi jármű le és felszállására alakítottak ki.*²⁰

Ettől eltérő fogalom a futópálya végbiztonsági terület (runway end safety area – RESA), *amely a futópálya meghosszabbított középvonalára szimmetrikus terület a futópálya sáv végén, amelyet elsősorban a futópálya előtt földet érő, vagy a futópályán túlfutó repülőgép sérülési kockázatának csökkentése érdekében alakítottak ki.*²¹

Fenti fogalmak mellett tartalmazza a függelék a futópálya sáv (runway strip) magyarázatát, *amely a futópályát, és ha ilyet kijelöltek, a biztonsági megállási területet magába foglaló meghatározott terület, amelynek feladata: a) a futópályáról lefutó légi jármű sérülési kockázatának csökkentése; és b) a terület felett le- és felszállás végrehajtása alkalmával átrepülő légi jármű védelme.*²²

Az itt felsorolt meghatározások alapján a futópálya végbiztonsági terület fogalmilag eltér a futópálya meghatározásától, annak nem képezi részét. Ezt az is alátámasztja, hogy a részletes rendelkezések körében a különböző fogalmakkal meghatározott egységekre eltérő szabályok vonatkoznak (a 14. Függelék 3.1, valamint 3.5. pontja értelmében).

Fentiekre tekintettel – mivel a KHVr. mellékletében a futópálya fogalom szerepel – a környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából a futópálya 2030 méteres hossza az irányadó.

Ezzel kapcsolatosan ugyanakkor megjegyzendő, hogy a tárgyi beruházás már meglévő repülőtér bővítését foglalja magában. Ez azt jelenti, hogy a bővített futópálya csak akkor lenne a KHVr. 1. számú melléklet szerint környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenység, ha a bővítés maga meghaladná a 2100 métert.

III.2. Az előzetes vizsgálati eljárásról

A KHVr. a hatálya alá tartozó tevékenységeket érintően a repülőtérrel összefüggésben a következők szerint rendelkezik. Az 1. számú melléklet 40. pontja alapján környezeti hatásvizsgálat köteles létesítmény a legalább 2100 méter alaphosszúságú futópálya.

Továbbá a 3. számú melléklet 94. pontja szerint a felügyelőség előzetes vizsgálatban hozott döntésétől függően környezeti hatásvizsgálatra kötelezett tevékenységnek minősül az a repülőtér is, amely nem tartozik az 1. számú melléklet hatálya alá, azonban védett természeti területen, Natura 2000 területen, barlang védőövezetén található, annak burkolatára való tekintet nélkül.

²⁰ Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6655. oldal

²¹ Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6655. oldal

²² Nemzetközi polgári repülésről szóló egyezmény ANNEX 14/1. Repülőterek: Repülőtér tervezés és üzemeltetés, 1.1. Meghatározások. Magyar Közlöny, 70. szám II. kötet, 6656. oldal

A Felügyelőség az előzetes vizsgálat tárgyában kiadott határozatának²³ indokolása szerint *a hatóság az előzetes vizsgálati dokumentáció alapján megállapította, hogy a repülőtér tervezett fejlesztése a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet 3. számú mellékletének 94. és 129. pontja alapján előzetes vizsgálat köteles tevékenység. Az előzetes vizsgálat lefolytatásának eredményeképpen a Felügyelőség fenti határozatában megállapította, hogy „a beruházás során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, ezért nem tartja indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését.”*

III.2.1. A hatások jelentős voltának megállapítása az előzetes vizsgálat során

A Kvt. szerint a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység, azaz a környezethasználat megszervezését és végzését az *elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei* mentén kell végezni. Az elővigyázatosság elve alapján a döntések és intézkedések során a környezeti kockázatok mérséklésére, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzésére vagy csökkentésére kell törekedni. A megelőzés elve a legrégebb általános környezetpolitikai és környezetjogi jogelv, amelynek célja, hogy a környezethasználók és a hatóságok a károk utólagos helyreállítása helyett a hangsúlyt a károk megelőzésére, elkerülésére fektessék. Az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelmi feladatai kapcsán külön is hangsúlyozta, hogy az eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést – s nem az utólagos szankcionálást – szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.²⁴

Az előzetes vizsgálati eljárás, illetve az azon alapuló esetleges környezeti hatásvizsgálat, az egészséges környezethez való jog egyik fontos intézményvédelmi garanciája. Ez az eljárás minden más eljárást megelőzve vizsgálja a beruházások környezeti hatását a környezeti károk megelőzése érdekében.

KHVR 4. sz. melléklete szerint az előzetes vizsgálati dokumentációnak előzetes becslésének magában kell foglalnia a Natura 2000 területet érintő hatásokat és a jelölőfajokra gyakorolt hatásokat az 5. fd) pont szerint. A Felügyelőség a beruházás hatásainak jelentős voltát – és így a környezeti hatásvizsgálat elrendelésének szükségességét – a kérelmező által készített előzetes vizsgálati dokumentáció alapján vizsgálta.

A benyújtott dokumentáció alapján a Felügyelőség az előzetes vizsgálatáról szóló határozatában táj- és természetvédelmi szempontból az alábbiakat állapította meg: *„Az ürge populáció 2010. évben a leesett sok csapadék miatt nagyon lecsökkent, hogy megsemmisült-e, annak a kérdésnek a megválaszolására további vizsgálatok szükségesek. (...) Az ürge eloszlása (N2000 hatásbecslési dokumentáció, 20. oldal) azt mutatja, hogy a repülőtéren belül a három fűmagassági szintből a legrövidebbre vágott füves területet kedvelték legjobban az ürgek (pl. kisépplésálló füves pálya).”*

A határozat táj- és természetvédelmi részének összefoglalásaként tartalmazza, hogy *„a Natura 2000 gyepterület (nem jelölt élőhely) 4 ha-os csökkenése nem veszélyezteti az élőhely és a jelölőfaj fennmaradását. A jelenlegi megfigyelések alapján az ürge nagyon alacsony egyedszámban vagy egyáltalán nem található meg a területen (ennek vizsgálatát szükséges lefolytatni) de amennyiben felszaporodna, a jelöléskor meglévő 2000 darabos populáció a kisebb területen is teljes életteret talál, sőt növekedhet is.”*

²³ A Felügyelőség 9590-24/2012. iktatószámú határozata

²⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

A Főfelügyelőség másodfokú határozatában²⁵ a kérdésre vonatkozóan a következő megállapításokat tette: „A [Natura 2000] kijelölés az ürge jelenléte, és a vele táplálkozó ragadozó madarak miatt történt. A jelöléskor mintegy 2000 példányra becsülték az ürgeállományt. 2010 nyarán, a rendkívül magas csapadékmennyiség miatt az ürgek száma nagyon megcsappant, 2010 óta jelenlétét nem tudták kimutatni. Az ürge létfeltételei közé tartozik a rendszeresen nyírt vagy legeltetett gyep, mely az 1970-es években mesterségesen létesített, vetett füves területen biztosított volt részére. A korábban szántóként létező terület alkalmatlan volt az ürge számára, ezért a reptér működése és az ezzel járó kaszálás-nyírás szükséges volt az ürgeállomány fennmaradásához. Annak eldöntésére, hogy az ürge kipusztult a területről, vagy kis egyedszámban még jelen van, további vizsgálatokat alapján lehetséges. Bármelyik eset áll is fenn, megállapítható, hogy a tervezett bővítés, mely a kifutópálya pereme körüli gyepet érinti, nincs jelentős hatással a területen esetlegesen még előforduló ürgekre.”

Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése a Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, az 1-3. számú mellékletben meghatározott fajok és a 4. számú mellékletben meghatározott élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása. A 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet 2. A) számú melléklet tartalmazza a közösségi jelentőségű állatfajokat, amelynek 26. pontja alatt szerepel a közönséges ürge.

Tekintettel arra, hogy a szóban forgó Natura 2000-es terület egyik jelölőfaja az ürge, a Natura 2000-es elvek és feladatok szempontjából kulcskérdés a faj jelenlétére vonatkozó ismeretek tisztázása. A határozatok megállapításai alapján mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú hatóság további vizsgálatok elvégzése nyomán látta lehetségesnek annak eldöntését, hogy a területen megtalálható-e az ürge, amelynek populációja hozzájárult a terület Natura 2000 védelem alá helyezéséhez. A határozatokban foglaltak ellenére azonban egyik hatóság sem rendelkezett arról, hogy milyen formában valósuljanak meg a tárgyi vizsgálatok.

A jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye a vizsgált eljárás kapcsán azt is jelenti, hogy a hatóság által megállapított tényállás, valamint az abból levont következtetések összhangban álljanak a határozat rendelkező részében foglaltakkal. A hatóság döntésének ellentmondás-mentessége a jogbiztonságból fakadó alapvető igény.²⁶ A 13/2013. (VI. 17.) AB határozatban az Alkotmánybíróság is megerősítette, hogy a jogbiztonsághoz tartozó igény, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek.²⁷ Hasonlóképpen fontos alkotmányos garanciális követelmény, hogy az állam minden egyedi aktusa (bírói ítéletek, közigazgatási határozatok) világosak legyenek.²⁸ A hatóságok világos, követhető és ellentmondásmentes döntései a jövőbeli jogalkalmazói döntések előreláthatósága miatt is fontosak,²⁹ hiszen azok közvetetten a jogkövető magatartás lehetőségének biztosítására is szolgálnak.

²⁵ A Főfelügyelőség 14/6086-21/2012. iktatószámú határozata

²⁶ 154/2008 (XII. 17.) AB határozat, párhuzamos indokolás

²⁷ 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, 33. bekezdés

²⁸ Györfi Tamás, Jakab András, Salát Orsolya, Sonnevend Pál, Sulyok Gábor, Kovács Mónika, Tilk Péter: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jogi, In: Az Alkotmány Kommentárja II. (szerk: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2. § (185) pont.

²⁹ Györfi Tamás, Jakab András, Salát Orsolya, Sonnevend Pál, Sulyok Gábor, Kovács Mónika, Tilk Péter: Alkotmányos alapelvek; ellenállási jogi, In: Az Alkotmány Kommentárja II. (szerk: Jakab András), Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 2. § (98) pont.

A jelen esetben a határozat döntési megfontolásai nem voltak világosak és követhetők, mivel a határozatban foglalt megállapítások (a vizsgálat szükségességéről) és az azokból levont következtetések (a vizsgálat el nem rendeléséről) ellentmondtak egymásnak.

A hatóságoknak a jogbiztonságból fakadó indokolási kötelezettsége továbbá kihatással van az előzetes vizsgálat, illetve a környezeti hatásvizsgálat intézményvédelmi garanciális funkciójára is. Az előzetes vizsgálat garanciális jellege ugyanis csak akkor érvényesül, ha a hatóságok az előzetes vizsgálati eljárásukban az általuk szükségesnek tartott vizsgálatok elvégzéséről rendelkeznek.

A fentiek alapján tekintettel arra, hogy a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a határozatában szükségesnek tartott további vizsgálatok elrendeléséről nem gondoskodott, eljárásával a jogbiztonsággal, valamint az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggő visszásságot okozott.

III.2.2. A területrendezésért felelős szakhatóság bevonása

Az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatásának idején az eljárásban kijelölt szakhatóságok körét a jelenleg már nem hatályos 347/2006. Kr. 4. számú melléklete tartalmazta.

A 4. számú melléklet 9. pontja szerint, ha a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és egyedi építmények megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására irányul, a területrendezési tervekkel való összhang tekintetében az eljáró hatóság első fokú eljárásában meg kell keresnie az illetékes állami főépítést, másodfokú eljárásában pedig a területrendezésért felelős minisztert.

A kérdéssel összefüggésben a Főfelügyelőség a következő – fentiekben már idézett – választ adta: *„Mivel tárgyi másodfokú közigazgatási hatósági eljárás egy meglévő létesítmény bővítésének előzetes vizsgálatára vonatkozott, amely nem minősül a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet szerinti jelentős módosításnak, így nem szükséges a területrendezésért felelős szakhatóság megkeresése sem.”*³⁰

A 347/2006. Kr. 4. számú melléklet 9. pontja alapján a kérelem a területfejlesztési koncepciók, programok és a területrendezési tervek tartalmi követelményeiről szóló jogszabály szerinti országos vagy térségi jelentőségű műszaki infrastruktúra hálózatok és *egyedi építmények* megvalósítására, valamint azok jelentős módosítására vonatkozik.

Az egyedi építmények fogalma az OTrT. 2. § 2. pontja szerint: a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól szóló kormányrendelet szerint a *szerkezeti tervben megállapított* és alkalmazott építmények.

A szerkezeti terv tartalmát *a területfejlesztési koncepció, a területfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről, valamint illeszkedésük, kidolgozásuk, egyeztetésük, elfogadásuk és közzétételük részletes szabályairól* szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet tartalmazza. A Korm. rendelet 7. számú melléklete foglalja magában a területrendezési tervek tartalmi követelményeit. A 7. számú melléklet 1.3. pontja pedig tartalmazza a műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendjét, ezen belül pedig kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszthető repülőteret. Az OTrT. 1/5. számú melléklete szerint Pér (Győr) repülőtér besorolása „Kereskedelmi (nemzetközi) repülőtérre fejleszthető repülőtér”.

³⁰ A Főfelügyelőség 14/6086-30/2012. ügyszámú levele

A KHVr. 2. § (2) bekezdés a) pontja abg) alpontja szerint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából *jelentős módosítás* a 3. számú melléklet 130. pontjában felsorolt tevékenység olyan megváltoztatása, különösen a tevékenység bővítése, illetve technológia-, termékváltás, amelynek következtében az alábbiakban megadott feltételek valamelyike fennáll: a tevékenység volumene (különösen kapacitása, az előállított termék mennyisége, a létesítmény befogadóképessége) a tevékenység megvalósítására vonatkozó korábbi engedélyben meghatározott mértéket legalább 25%-kal meghaladja.

A repülőtérrel kapcsolatos KHVr.-beli rendelkezések küszöbértékként a repülőtér futópályájának a hosszát rögzítik, ez határozza meg a tevékenység környezeti hatásvizsgálat szerinti besorolását. Véleményünk szerint ezért ezt kell a repülőtér tevékenysége volumenének, így a repülőtér kapacitásának mutatószámaként figyelembe venni. A futópályát 1450 méterről 2030 méterre hosszabbították meg, ezáltal az eredeti méretéhez képest 40%-kal nőtt a hossza. Tekintettel arra, hogy jelen beruházás a repülőtér futópályájának 25%-ot meghaladó bővítésére vonatkozott, a KHVr. szerint jelentős módosításnak minősül. Emiatt a szóban forgó beruházás előzetes vizsgálati eljárásában a 347/2006. Kr. 4. számú melléklete 9. pontja szerint az eljáró hatóságnak meg kellett volna keresnie a területrendezésért felelős szakhatóságot.

A Felügyelőség és a Főfelügyelőség a beruházást környezeti hatásvizsgálati eljárás szempontjából nem jelentős módosításnak minősítette, és minősítése alapján nem vonták be a területrendezésért felelős szakhatóságot az eljárásba. A hatóságok eljárásukkal az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoztak.

III.2.3. Az engedélyezési eljárásban vizsgálati tárgyak

A környezeti hatásvizsgálat lefolytatásának vizsgálatánál, ezáltal az előzetes engedélyezési eljárás során is lényeges tényező a futópálya tervezett hossza. A beruházás során a hosszabbítással a futópálya hossza 2030 méter lesz, amelynek mindkét végéhez 100-100 méter biztonsági övezetet is terveztek. Amellett azonban, hogy a futópálya bővítésének hossza határozza meg a tevékenység környezeti hatásvizsgálat szerinti besorolását, a futópálya végén elhelyezkedő biztonsági zónák is a tervezett beruházás részét képezik.

Ezzel kapcsolatosan az előzetes vizsgálati dokumentáció többször tartalmaz félrevezető ismertetéseket. A dokumentáció 1.3. pontja szerint: *„Az előzetes vizsgálati dokumentáció tárgyát a Győr-Pér repülőtér képezi a tervezett beruházásokkal, fejlesztésekkel (meglévő burkolt pálya megerősítése és meghosszabbítása (2030 m-re), a guruló út szélesítése, burkolat megerősítése, új előtér építése, a csapadékvíz elvezető rendszer bővítése, valamint a fénytechnikai és rádió navigációs rendszer korszerűsítése) együtt.”*³¹

A dokumentáció 2.2.1. pontja sorolja fel a repülőtéren tervezett beruházásokat, fejlesztéseket, amely a futópálya hosszabbítása vonatkozásában az alábbiakat tartalmazza: *„meglévő 1450 m x 30 m-es aszfaltburkolatú futópálya hosszabbítása 2030 m-re, a meglévő szakasz burkolatának megerősítésével.”*³² Emellett azonban nem utal a 100-100 méteres biztonsági övezet megvalósítására. A dokumentáció 5.7. pontja mutatja be a beruházás tájvédelmi vonatkozásait. E körben a fejlesztés, bővítés tájra gyakorolt hatásként említi a futópálya 1450 m-ről 2030 m-re történő hosszabbítását, amelynek tájra gyakorolt hatásaként a burkolt felületek növelését, a biológiailag aktív felületek csökkenését, valamint a kedvezőtlen tájképi hatást említi.³³

³¹ Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 12. oldal

³² Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 14. oldal

³³ Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 89. oldal

A dokumentáció itt sem említi a 2x100 méteres burkolatnövelést, holott annak megvalósítása nyilvánvalóan ugyanolyan tájképi jelentőséggel bír, mint a futópálya hosszának növelése.³⁴

A Felügyelőség az előzetes vizsgálat tárgyában hozott határozatban szintén nem említi a tervezett beruházás tárgyaként a futópálya két végére tervezett 100-100 méteres biztonsági övezetet. A határozat a futópályát érintő változtatásként csak a 2030 méterre meghosszabbított burkolt futópályát tartalmazza, ugyanez állapítható meg a III.5. pont alatt említett, a Felügyelőség által a környezetvédelmi engedély módosítása tárgyában kiadott határozatról.

Fentieknek megfelelően tehát nemcsak a futópályát hosszabbították meg, hanem azt biztonsági övezettel is bővítették, így összességében a burkolt felület hossza 1450 m-ről 2230 m-re nőtt. A Felügyelőség határozatának – tekintettel arra, hogy az is a beruházás részét képezi – ki kellett volna térnie a futópályán túl a biztonsági övezetre is. Mivel a Felügyelőség az engedélyezési eljárásban nem tért ki a beruházás minden részletére, a jobbiztonsággal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

III.3. A győri hulladéklerakó és a repülőtér közötti minimális távolság

A beadvány hivatkozott a beruházás megvalósításakor hatályban levő OTÉK. 22. § (2) bekezdés l) pontjára, amely szerint *az övezet meghatározásánál figyelembe kell venni, hogy az állami repülések célját szolgáló, valamint a közös felhasználású katonai és polgári repülőtér 15 km-es körzetében, térségi hulladéklerakó hely nem jelölhető ki.*³⁵

Fenti jogszabályhely ugyanakkor nem vonatkoztatható a reptér jelenlegi bővítésére, mivel az hulladéklerakó kijelölésére vonatkozik, ezáltal ebben az eljárásban a hatóságok számára nem irányadó. A reptér közelében levő fizikai akadályokra, valamint madarakat vonzó objektumokra vonatkozó szabályokat a 2007. évi XLVI. tv. függelékei tartalmazzák. Ahogy a Légügyi Hivatal válaszában is szerepel: „A 2007. évi XLVI. tv. hivatkozásában kihirdetett ICAO Doc 9137 4.7.2 pontja ajánlásként megadja, hogy egy kereskedelmi repülőtér közelében 6,5 km távolságon belül ne legyen madarakat vonzó objektum.”

Mivel tehát a hulladéklerakó ennél távolabb helyezkedik el a reptértől, megállapítható, hogy a jelenleg hatályos szabályok alapján a hulladéklerakó helyszíne nem képezi akadályát a reptér bővítésének.

III.4. A repülőtérrel kapcsolatos zajvédelmi rendelkezések

Az előzetes vizsgálati dokumentáció zajvédelmi szempontból a repülőtér fejlesztése nyomán megállapította, hogy *„a légi forgalom és a közúti forgalom fejlődése következtében fellépő zajterhelés változást tekintve összegezve tehát megállapítható, hogy a létesítmény fejlesztésének hatása nem jelentős.”*³⁶

A Légügyi Hivatal 2012. november 6-án kiadott határozatában³⁷ a repülőtér környezetében, a repülőtér területét magában foglaló „C” jelű zajgátló védőövezetet jelölt ki, amely megegyezik a repülőtér bővítése előtt, 2012. február 16-án kijelölt zajgátló védőövezet besorolásával.³⁸

³⁴ Ezzel ellentétben a Péri Repülőtér fejlesztési kérelem Natura 2000 Hatásbecslése tartalmazza a biztonsági övezet megvalósítását, mind a hatásbecslés 3.1., mind pedig a 3.2. pontja alatt.

³⁵ A rendelkezést 2014. január 1-jei hatállyal az egyes törvények területrendezéssel összefüggő módosításáról szóló 2013. évi CCXXIX. törvény 38. § g) pontja hatályon kívül helyezte.

³⁶ Győr-Pér Repülőtér Előzetes Vizsgálati Dokumentáció, 82. oldal

³⁷ A Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/383/0/2012. iktatószámú határozata

³⁸ Ezt a Légügyi Hivatal LR/RK/NS/B/653/0/2012. iktatószámú határozatában jelölte ki.

A környezeti hatásvizsgálat tárgyában mind a Felügyelőség elsőfokú, mind pedig a Főfelügyelőség másodfokú határozata szerint a „Nemzeti Közlekedési Hatóság Légügyi Hivatala az LR/RK/NS/B/0/2012. számú határozatában a repülőtér területét magába foglaló „C” zajgátló védőövezetet jelölt ki.” A hivatkozott iktatószám ugyanakkor nem egyezik a Légügyi Hivatal határozatának iktatószámával.

A Felügyelőség határozata a fenti hivatkozást 1.5. pontja: „A fejlesztést követően tervezett légitforgalom nagysága és felosztása” alatt tartalmazza, amely a fejlesztést követő műveletszámokat foglalja magában. A határozat indokolásában pedig hozzáteszi, hogy „a fejlesztést is figyelembe véve a védőterületet a repülőtér magában foglalja, azon nem terjed túl. A zajgátló védőterület kijelöléséhez a Felügyelőség az alábbi zajvédelmi előírások teljesítése mellett járult hozzá a 4108-6/2012 számú szakhatósági állásfoglalásában: A tervezett repülőtér-fejlesztés megvalósulását követően, a használatbavételi engedély jogerőre emelkedése után 6 hónaponként a Felügyelőséggel előre egyeztetett időpontokban és helyszíneken a repülőtér üzemeléséből származó környezeti zajkibocsátást méréssel kell ellenőrizni. A zajvizsgálatokról készült mérési jegyzőkönyveket a Felügyelőség rendelkezésére kell bocsátani.”³⁹

A másodfokú határozat is hivatkozik a Légügyi Hivatal határozatára, a hivatkozás szövegekörnyezete pedig szintén azt a látszatot kelti, mintha a másodfokú hatóság a fejlesztést követő légi forgalom tárgyában meghozott határozatára utalna.

Mind az elsőfokú, mind pedig a másodfokú, az előzetes vizsgálat tárgyában meghozott határozat azonban időben megelőzte a Légügyi Hivatalnak a fejlesztést követő légi forgalom tárgyában kiadott határozatát, ugyanis a Légügyi Hivatal a tárgyi határozatát a Felügyelőség határozatánál két hónappal, a Főfelügyelőség határozatánál pedig 3 héttel később adta ki. A környezetvédelmi hatóságok határozatuk kiadásakor így nem hivatkozhattak a Légügyi Hatóságnak a fejlesztést követő műveletszámok alapján meghozott határozatára, mivel azt akkor a Légügyi Hatóság még nem hozta meg. A hivatkozások mindenek ellenére azt a látszatot keltik, mintha az első- és a másodfokú környezetvédelmi hatóság határozata a Légügyi Hivatalnak a már megváltozott műveletszámok alapján hozott határozatára épülne. Fentiek alapján a Felügyelőség és a Főfelügyelőség a jogbiztonsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

A Felügyelőség és a Légügyi Hivatal határozatai alapján tisztázatlan továbbá a műveletszámok pontos mértéke, mivel a határozatokban megadott műveletszámok nem egyeznek egymással a PROP 1B, a PROP 2, az S 5.1, valamint az S 5.2 kategóriájú légi járművek tekintetében, amely a jogbiztonsággal összefüggő visszásságot idéz elő.⁴⁰

III.5. A repülőtér környezetvédelmi engedélyének módosítása

A Felügyelőség a repülőtér részére a bővítést megelőző működésére vonatkozóan 2000-ben H-10940-5/2000-I. számú határozatával adott környezetvédelmi engedélyt. 2012-ben – a fent leírtak szerint – előzetes vizsgálati eljárást folytatott le a repülőtér bővítéséről, amelynek eredményeképp kiadta 9590-24/2012. számú határozatát. Az előzetes vizsgálati eljárásban hozott határozat nem első fokon emelkedett jogerőre, mivel az eljárásban részt vevő civil szervezet a határozattal szemben fellebbezést nyújtott be. A Felügyelőség ugyanakkor ettől függetlenül, az előzetes vizsgálatban meghozott jogerős határozat hiányában (az előzetes vizsgálat tárgyában kiadott határozattal azonos napon) 5887-2/2012. számú határozatával módosította a repülőtér környezetvédelmi engedélyét.

³⁹ A Felügyelőség 9590-24/2012. számú határozata, 5-6. oldal

⁴⁰ Az eltérés PROP 1B kategóriában 6db, PROP 2 kategóriában 288 db, S 5.1 kategóriában 6 db, míg S 5.2 kategóriában 40 db művelet.

A környezetvédelmi engedélyt módosító határozatának indokolása szerint a Felügyelőség „megállapította, hogy a beruházással kapcsolatban kizáró ok nem merült fel, a bővítés során nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, így nem tartotta indokoltnak környezeti hatásvizsgálat végzését, ezért a H-10940-5/2000-I. számú határozattal kiadott környezetvédelmi engedélyt az előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását követően a Korm. rend 10. § (8) bekezdése alapján a rendelkező részben foglaltak szerint módosította.”

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség úgy módosította a repülőtér környezetvédelmi engedélyét, hogy az annak alapját képező határozat még nem emelkedett jogerőre, a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okozott.

Mivel a panaszos beadványában kiemelte, hogy a környezetvédelmi engedély módosításáról nem értesült, a Felügyelőség tájékoztatását arra vonatkozóan is kértem, hogy a fenti határozatot mely szerveknek vagy személyeknek küldte meg. A Felügyelőség válaszában arról tájékoztatott, hogy határozatáról „az előzetes vizsgálati eljárásról értesült szerveket értesítette, így az ügyfélként bejelentkezett Reflex Környezetvédelmi Egyesületet is.”

A Felügyelőség ugyanakkor a fenti kijelentését semmilyen dokumentummal nem támasztotta alá, továbbá magából a környezetvédelmi engedélyt módosító határozatból sem derül ki, hogy azt kinek kézbesítették. A Felügyelőség ezáltal a tisztességes eljárással összefüggő visszásságot okozott.

III.6. A katasztrófavédelmi szakhatóság részvétele az eljárásban

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy az előzetes engedélyezési eljárásba az eljáró hatóság nem vonta be a katasztrófavédelmi szakhatóságot. A kérdéssel összefüggésben megállapítottuk, hogy az előzetes vizsgálati eljárás kapcsán nincs olyan előírás, amely alapján az eljáró Felügyelőségnek vagy Főfelügyelőségnek a katasztrófavédelmi szakhatóságot be kellett volna vonnia, így e tekintetben nem merült fel visszásság gyanúja.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy a Felügyelőség és a Főfelügyelőség eljárásaiban a megelőzés szempontjai szerint gondoskodjon a természetvédelmi értékek megfelelő megóvásáról, valamint a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a földművelésügyi minisztert, hogy a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével – a Ket. 115. §-ában foglalt jogkörében – tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2015. január

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.