



A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME T ELLÁTÓ BIZTOSHELYETTES

A jövő nemzedékek szószólójának figyelemfelhívása a nemzet közös örökségének részét képező természeti kincseinket veszélyeztető beruházások kapcsán

Ügyszám: AJB-3555/2021.

Az elmúlt időszakban, különösen a 2020. évtől kezdődően, egyre több helyi, regionális vagy akár országos szintű lakossági tiltakozást kiváltó, így nagy tavaink vagy egyéb kiemelt természeti kincsünk közvetlen környezetében megvalósítani tervezett nagyberuházás előkészítése, engedélyezése vagy éppen kivitelezése kapcsán érkeztek és érkeznek beadványok az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A Fertő tavat érintő szálloda-beruházás is egyike ezen konfliktusokkal terhelt környezetalakításoknak, amelyben társadalmi kezdeményezésre mintegy tizenegyezer magyar és hétezer osztrák¹ állampolgár a „*Fertő-tó korszerű és tájba illő fejlesztéséért*” c. nyílt petícióban² szólított meg³. A petícióban megfogalmazott cél, hogy „*megakadályozzuk egy túlméretezett beruházás megvalósulását, és egyben szorgalmazzuk a Fertő tó természetes értékeit megőrző fejlesztését*”.

A petíció nyilvánosságra hozatalával egy időben tudomásunk szerint keresetlevél⁴ benyújtására is sor került az ügyben, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) pedig kizárja a biztos vizsgálati lehetőségét olyan kérdésben, amelyben a határozat ellen közigazgatási per indult.⁵ Mindazonáltal mindenképpen indokolt egy figyelemfelhívásban összegezni a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében az Alaptörvényből eredő alapjogi kereteket, így különösen a döntéshozatali mechanizmusok során irányadó mérlegelendő szempontokra és a nemzet közös örökségének védelemére, fenntartására és jövő nemzedékek számára történő megőrzésére irányuló egyetemes kötelezettségre vonatkozó általános követelményeket.

¹ A figyelemfelhívás kiadásának napjáig közel 11000 az elérni kívánt 15000 magyar és kb. 6300 az elérni kívánt 7000 osztrák aláíróból.

² https://szabad.ahang.hu/petitions/a-ferto-to-korszeru-es-tajba-illo-fejleszteseert?utm_source=ahang&utm_medium=email&utm_campaign=blast2020-09-09&fbclid=IwAR25tCxFS2UN1OuTXrdmlbO4XSFeg0h2yIQvVJB10rV00i3ZCna6YSm0QAM

³ A petíció a szószóló mellett dr. Gulyás Gergelyt, a miniszterelnökséget vezető minisztert, valamint Dr. Farkas Cipriánt, Sopron város polgármesterét szólítja meg.

⁴ A Greenpeace Magyarország Egyesület mint felperes által a Győri Törvényszékhez a Sopron Megyei Kormányhivatal alperessel szemben közigazgatási határozat – a Sopron Fertő Turisztikai Fejlesztő Nonprofit Zrt. kérelmező részére a Sopron, Fertő-vízitelep fejlesztés II. ütem környezetvédelmi engedélyt módosító GY/40/01956-18/2021. számú határozat – hatályon kívül helyezése (megsemmisítése) iránt benyújtott kereset elérhető: https://www.greenpeace.org/static/planet4-hungary-stateless/2021/04/0589fac9-gphu_fertoto_kereset_20210426.pdf

⁵ Ajbt.18.§

I. Hazánk felelőssége az Alaptörvény P) cikkével összhangban a jövő nemzedékek érdekeinek védelmében elsősorban a nemzet, valamint a nemzetközi közösség és az Európai Unió irányában

Az Alaptörvény P) cikke alapján a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára történő megőrzése mindannyiunk – az állam és mindenki – egyéni és közös kötelezettsége. Több alkalommal⁶ hívtam fel a figyelmet arra a tényre, hogy az Alaptörvény P) cikkéből eredő egyetemes hármass kötelezettség teljesítése egyben egyike hazánk nemzetközi jog alatt különböző egyezményekben részes félként vállalt kötelezettségeinek, valamint tagországgént az Európai Unió joganyagának való megfelelésének is eszköze.

A jövő nemzedékek érdekei szempontjából a nemzet közös örökségének védelme az élet hosszú távú fennmaradásához szolgáló feltételek biztosításával egyenértékű. Ez nem csupán szoros értelemben a fizikai létezés alapját jelentő ökológiai rendszerek – „különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok”⁷ – fenntartását foglalja magában, hanem az ember és az emberi közösségek identitását meghatározó kulturális értékeket is.⁸ Ahogyan a földi ökoszisztémánk egy teljes rendszert alkot, úgy az egyetemes kultúra értékei is mintegy egységes rendszert alkotnak, és mindkét esetben bármely alkotóelem sérelme kihatással van a rendszer egészére, teljességére és annak működését változtathatja meg.

A nemzetközi közösség közös fellépése és törekvése e téren abból a felismerésből fakad, hogy az ökológiai rendszerek és az egyetemes kultúra értékeinek védelme is csak együttes célkitűzéssel és felelősségvállalással,⁹ a helyben és adott helyzetben elérhető legjobb megoldás alkalmazására figyelemmel érhető el. Így a petícióban szereplő Fertő kultúrtáj a Fertő tavat – Eurázsia legnyugatibb sztyeppe tavát – övező hazai, az osztrák településekkel együtt a Világörökség része,¹⁰ a terület pedig egy olyan vízi világ, amelyet az UNESCO bioszféra tartaléknak tekint. A Fertő tó magyarországi része és környezete a Fertő-Hanság Nemzeti Park területéhez, a Fertő tó elnevezésű Natura 2000 területéhez tartozik, amely egyben Ramsari vizes élőhely is, továbbá az Országos Ökológiai Hálózat, illetve a bioszféra-rezervátum magterület övezetének részét is képezi. E kiemelkedő természeti kincs oltalmát tehát nem csupán a hazai jog, hanem számos nemzetközi egyezmény és uniós joganyag garantálja, egyben megalapozza hazánk e tekintetben önként vállalt, fokozott felelősségét is.

Tavaink partjait – legyen szó a Fertő tóról, a tatai Öreg-tóról vagy a Balatonról, de akár kisebb tavainkról is – érintő környezetalakítások szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy számos, a

⁶ A természeti értékek kapcsán a nemzetközi közösségek felé fennálló felelősségről lásd a kritikusan veszélyeztetett státuszú, kihalás szélére sodródott délvidéki földikútya megővására szóló állásfoglalást (2015.09.25.), a biológiai sokféleség védelmének alaptörvényi követelményei kapcsán kiadott figyelemfelhívást (2020.11.23.), a kulturális javak kapcsán pedig az egyetemes kultúra részeként is védelemben részesülésről a nemzet közös örökségének részét képező műemlékek védelme érdekében kiadott figyelemfelhívást (2020.12.22.). A hivatkozott dokumentumok elérhetőek az <http://www.ajbh.hu/dr.-bandi-gyula> oldalon.

⁷ Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből.

⁸ Lásd bővebben a településképi arculat védelmét szolgáló önkormányzati szabályozásokra vonatkozó állásfoglalás 1.1. pontjában.

https://www.ajbh.hu/documents/10180/2715792/Településképi_ÁF_végleges.pdf/8515e7d1-1a9e-4ad6-d5f5-1c8f30d79eda

⁹ A nemzetközi célkitűzések vonatkozásában lásd bővebben az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról szóló állásfoglalást.

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2791084/SDG_elvi+állásfoglalás_2017_12_19_kiadott.pdf/33b3f4e6-ae40-e743-8d32-2c98b8baea4c

¹⁰ 1979-ben az UNESCO-MAB Program keretében nyilvánították a tó területét Bioszféra Rezervátummá. 1989-óta a Ramsari egyezmény nemzetközi jelentőségű vadvizek jegyzékén is szerepel. Az UNESCO Világörökség Egyezménye 2001. december 13-i döntése alapján kultúrtájként vette fel a világörökségi listára.

vizek jó ökológiai állapotát is elősegítő, rendkívül értékes, természetes vagy természetközeli életközösség a víz és a szárazulat találkozásánál, a part mentén alakul ki. Ezek a területek, az ott létrejött ökoszisztéma-rendszerek nagyon érzékenyek és a hasznosításukra vonatkozó szabályozásokban¹¹ is ennek megfelelő védelmet élveznek. A kedvező életkörülmények miatt ezek a területek számos állat- és növényfaj otthonául szolgálnak, köztük sok védett és fokozottan védett fajnak. A vonatkozó nemzetközi egyezmények közül is kiemelendő a témakörrel kapcsolatban az elsősorban a vándorló vízi madarak védelmét biztosító Ramsari, valamint a társadalmi részvételt garantáló Aarhusi Egyezmény¹², az uniós joganyagból a madárvédelmi¹³ és az élőhelyvédelmi¹⁴ irányelv, amelyek alapján történt a Natura 2000 területek kijelölése hazánkban.

A hazai szabályozásban az ún. építésügyi kiemelt beruházások¹⁵ esetén egyre tágabb körű felmentések érvényesülnek a területhasználati országos közérdeket megtestesítő országos területrendezési tervben meghatározottak, valamint a tervrend alacsonyabb szintű tervei – így a helyi településrendezési eszközökben foglaltak – alól. Ezek a kivételek azonban nem befolyásolják a hazai természetvédelmi szabályozás egyébként meglévő horizontális jellegét, ennek megfelelően az Alaptörvényben gyökerező természetvédelmi szempontokat csak nagyon szűken meghatározott esetben lehet felülírni. Mindemellett **az Alaptörvény uniós jogi klauzulát megfogalmazó E) cikke, a nemzetközi közösséggel való együttműködést és a nemzetközi jog és a hazai jog viszonyát meghatározó Q) cikke, valamint a P) cikkéből fakadó alapjogi követelményekkel összhangban e kiemelt jelentőségű területeket érintő bármely, a környezetet alakító emberi tevékenység kapcsán fel kell hívni a figyelmet a fentebb említett természeti és jogi összefüggésekre. Az állam jövő nemzedékekkel kapcsolatos, valamint nemzetközi jogi és uniós kötelezettségei olyan stabil, meghatározott viszonyítási és hivatkozási pontjai a védelemnek, melyeket sem a hazai jogalkotási, sem a jogalkalmazási gyakorlat nem ronthat le, illetve ha erre mégis sor kerülne, akkor az ezen**

¹¹ Az országos és kiemelt térségi területrendezési tervről szóló 2018. évi CXXXIX. törvény 4.§ 56.pontja a vízgazdálkodási térségről, valamint a területrendezési tervek készítésének és alkalmazásának kiegészítő szabályozásáról szóló 9/2019. (VI.14.) Korm. rendelet 6.§ a nagyvízi meder övezetében beépítésre szánt terület kijelölésének tilalmáról, illetve különösen a nagyvízi meder, a parti sáv, a vízjárta és a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról, hasznosításáról, valamint a folyók esetében a nagyvízi mederkezelési terv készítésének rendjére és tartalmára vonatkozó szabályokról szóló 83/2014. (III.14.) Korm. rendelet 2. címe a parti sávra vonatkozó korlátozó rendelkezésekről.

¹² 1993. évi XLII. törvény a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízimadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott Egyezmény és annak 1982. december 3-án és 1987. május 28-június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről. 2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről.

¹³ A 79/409/EGK irányelvet hatályon kívül helyező, az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről.

¹⁴ A Tanács 92/43/EGK irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről.

¹⁵ Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 4.§ (3a) bekezdése értelmében: „A magyar történelem kiemelkedő jelentőségű helyszínein lévő, a nemzeti vagyronról szóló törvény szerint az állam kizárólagos tulajdonába tartozó építmények vagy nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülő műemlékek és műemlékegyüttesek, valamint a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény szerint nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházás során építési tevékenységgel érintett telekre, valamint az országos jelentőségű kulturális és sport rendeltetésű építmények telkére, valamint az azok közvetlen környezetébe tartozó telkekre vonatkozóan az ott megvalósítandó közérdekű beruházás érdekében, valamint a nemzetbiztonsági célú építmények telkére vonatkozóan a Kormányrendeletben megállapíthatja a beépítés szabályait, az egyedi építési követelményeket és a területrendezési szabályokat.”

követelményekben meghatározott jogkövetkezményekkel¹⁶ – akár az Európai Bizottság kötelezettségességi eljárásával¹⁷ – is szembesülhetünk.

II. A döntéshozatali eljárások, így a hatósági mérlegelés P) cikkéből eredő alkotmányos elvei

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az Alaptörvény P) cikkéhez, valamint az egészséges környezethez, illetve a testi, lelki egészséghez való alapvető jogról szóló XX. és XXI. cikkekhez kapcsolódó alapjogi kereteknek megfelelő jogalkotás és jogalkalmazás követelményei egyértelműek. Ezen követelmények betartása egyben a fentebbi pontban leírt nemzetközi jogi és uniós követelményeknek való megfelelést is biztosítja.

Ezen elvárások között kiemelt helyen szerepelnek mindenekelőtt a megelőzés és elővigyázatosság elvei, valamint a visszalépés tilalma. A biológiai sokféleség védelmének alaptörvényi követelményei kapcsán kiadott figyelemfelhívásomban¹⁸ ezek a sarokpontok már részletesen kifejtésre kerültek. A petícióval – és keresettel – érintett szálloda-beruházás engedélyezése és kivitelezése kapcsán arra ismételtelen fel kell hívni a figyelmet, hogy a szóban forgó alkotmányos alapelvek a jogalkalmazók – így a hatóságok – számára is zsinórmértékül szolgálnak. **A környezet és természet jogszabályokkal garantált, elért védelmi szintjét a hatóság egyedi döntése sem ronthatja le, mérlegelésében ez abszolút korlátot jelent.**¹⁹

A döntéshozó a kiemelt környezetvédelmi – tágabb megközelítésben a nemzet közös örökségének védelmét szolgáló – érdekekkel összefüggő döntésében **csakis olyan más érdeket vagy államcél** vehet ezzel párhuzamosan figyelembe, amely ugyancsak az Alaptörvény szintjén részesül védelemben.²⁰ **Hangsúlyozandó, hogy a gazdasági érdekek és a fejlesztői szemlélet nem tartozik ezen körbe**, azok nem élveznek a P) cikk oltalmához fogható alaptörvényi védelmet. A jogalkalmazó mozgástere még tovább szűkül a tekintetben, hogy megfelelő versengő közérdek esetében is csak a **szükségesség és arányosság tesztjét** alkalmazva kerülhet sor a figyelembevételre, vagyis csakis az elérendő célhoz szükséges – tegyük hozzá, feltétlenül szükséges - mértékben és azzal arányosan.²¹ Az Alkotmánybíróság azt is hangsúlyozta, hogy a vállalkozáshoz való jog nem élvezhet elsőbbséget a környezethez való joggal szemben, hiszen egy vállalkozás mindig csak az irányadó jogszabályi keretek között folytatható.

A környezetvédelmi (hatósági) intézményrendszer feladata éppen az, hogy az állam az egészséges környezethez való alapvető jog körében az objektív, intézményvédelmi kötelezettségét teljesítse, amellyel a sajátos tárgyú alapjog-védelmet biztosítani tudja²², ezáltal alaptörvényi kötelezettségén keresztül elősegítse az állam alkotmányos keretek közt történő működését. Az Alkotmánybíróság elvi élel mondta ki, hogy a környezetvédelmi hatáskört is

¹⁶ Lásd a településtervezéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló T/15397. törvényjavaslattal kapcsolatos figyelemfelhívás III. pontját.
https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/A+Szózszóló+figyelemfelhívása+a+T_15397+törvényjavaslat+kapcsán/29f9ec41-9ad1-c71c-f5b5-42b5440ded58

¹⁷ EUMSZ 258. cikk.

¹⁸ Lásd részletesen a biológiai sokféleség védelmének alaptörvényi követelményei kapcsán kiadott figyelemfelhívásban.
<https://www.ajbh.hu/documents/10180/2926454/Fogoly+figyelemfelhívás/4e8da940-d9ad-2156-205f-8f579f1a5f8d>

¹⁹ 3223/2017. (IX.25.) AB határozat [29] bekezdése.

²⁰ Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján.

²¹ 17/2018. (X.10.) AB határozat [99] bekezdése.

²² 4/2019. (III.7.) AB határozat [72] és [73] bekezdései.

gyakorló hatóságok számára alkotmányos követelmény, hogy ne rendeljék alá a környezetvédelmi szempontokat egyéb versengő (pl. gazdasági) érdekeknek.²³

Az Alaptörvény P) cikkéről az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy a public trust doktrína alkotmányos értelemben a jövő nemzedékek, mint kedvezményezettek érdekében az egyfajta bizalmi vagyionkezelőként eljáró állami szervekre azt a kötelezettséget rója, hogy csak addig a mértékig tegyék lehetővé a természeti kincsek használatát és hasznosítását, „*ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti.*” Ennek megfelelően az államnak „*a természeti kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.*”²⁴ A public trust doktrínát elismerő jogrendszerekben a vizes ökoszisztémák stabilitása és hasznáinak a köz általi hozzáférhetősége és élvezete széles körű jogi védelemben részesül.²⁵ Mindez arra tekintettel indokolt is, hogy ezek az élőhelyek a társadalom tagjai számára nélkülözhetetlen esztétikai, sőt spirituális szolgáltatásokat nyújtanak, számos egyéb ellátó és szabályozó szolgáltatásuk mellett.

Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény kontextusában is hangsúlyozta már, hogy a P) cikk védelmi körébe tartozó természeti kincsek esetén nem lehet a földhasználat jogával rendelkező személy kizárólagos saját vállalkozási érdekének tekinteni a természeti kincsekkel történő gazdálkodást, hiszen „*az nem csak egyéni jogosultságot testesít meg, hanem közvetetten az egész társadalom érdekkörébe is tartozik.*”²⁶ A testület kimondta továbbá,²⁷ hogy a környezet- és természetvédelem megvalósítása az állam részéről mindig egyfajta önkorlátozást feltételez. Mindezen elvi megfontolásoknak az egyedi hatósági eljárásokban, az állami szervek által a versengő érdekek között elvégzendő méltányos mérlegelés során is irányadónak kell lennie. **A beruházásokhoz fűződő magánérdekek tehát az Alaptörvény értékrendje és szabályai szerint nem írhatják felül a jelen és a jövő közérdekét érintő természetvédelmi érdekeket.**

A nemzet közös örökségének védelme továbbá nem képzelhető el a jogalkalmazás egyéb szereplői, így különösen az adott esetben jelentős környezeti hatásokkal bíró döntéseket hozó gazdasági szereplők, valamint a szakmai, társadalmi szervezetek és végezetül az egyéni felelősséget vállaló polgárok nélkül sem. Mindannyian több szerepben, feladatkörben eljárva alakítjuk e viszonyokat, használjuk környezetünket, és ezek nem könnyen összeegyeztethetők minden esetben. A legutóbbira, a személyes szintre, az egyén P) cikkből adódó felelősségére azért kell felhívni külön is a figyelmet, mert ez szövi át valamennyi további tevékenységünket, egyben ad konkrét egyedi tartalmat a jövő nemzedékek – utódaink – érdekei védelmének, a közügyekben való részvételünk módjának és irányának, mindenki saját felelős döntéseinek.

A petíció így fogalmaz: „*mi, civilek is elismerjük, hogy a fejlesztés elkerülhetetlen*”. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a kezdetektől rámutatott, hogy „*egyetlen fejlett ország sem képes arra, hogy differenciálás nélkül az ország egész területén garantálni tudja a környezet minimális terheltségét. Az emberi életkörülmények javítása, vagy akár csak szinten tartása elképzelhetetlen termelő beruházások, illetőleg az infrastruktúra fejlesztése nélkül, már pedig akár az útépités, akár a vasútépités vagy a települések fejlesztése óhatatlanul növeli az adott*

²³ 4/2019. (III.7.) AB határozat [66] bekezdése

²⁴ 14/2020. (VI.9.) AB határozat [22] bekezdése.

²⁵ Lásd különösen az Egyesült Államok szövetségi bíróságainak gyakorlatát, amely a doktrína alapján megtiltotta a tengerparti ingatlanok magántulajdonosainak a tengerparti szakaszok lezárását, és kötelezővé tette a köz hozzáférését a partszakaszokhoz (Oregon ex rel. Thornton, 462 P.2d.), valamint a védett tavi ökoszisztémák vízhez való igényét az antropogén vízigényekkel szemben is megőrzendőnek rendelte (Mono Lake ügy, 658 P.2d 709, 711 (Cal. 1983).

²⁶ 14/2020. (VI.9.) AB határozat [61] bekezdése.

²⁷ 16/2015. (VI.5.) AB határozat [110] bekezdése.

*térsejben a korábbi környezet-terhelést.*²⁸ Ugyanakkor az emberi ráhatás – a természeti vagy az épített környezet alakításának – iránya erre a természetes folyamatra nem tetszőleges, annak elsődleges korlátja, hogy az életet biztosító feltételeket tiszteletben tartsa, azokat az utánunk következőknek is megóvja. Megjegyzendő, hogy a természeti környezetet csupán „kiaknázó”, a rövid távú gazdasági érdeket előtérbe helyező döntések folytán eltűnő értékek, a környezet leromlása épp azt az értéket lehetetleníti vagy értékteleníti el akár már középtávon is, amiért eredetileg érdemessé válik egy ilyen terület a beruházásra: a szép és harmonikus természeti környezet zavartalan élvezetét.

A változás az élő rendszerek természetes velejárója. Ennek megfelelően környezetünk védelme sem statikus állapot, hanem rendszeres, megalapozott döntéseken alapuló cselekvést vagy éppen annak korlátozását igénylő folyamatok összessége. Ezt követeli meg a jogrendszer alapját, és így elsődleges hivatkozási pontunkat jelentő Alaptörvény P) cikke, mégpedig megkülönböztetett szerepe és felelőssége folytán elsőként is az államtól²⁹ és mindenkitől, valamint erre vállalt hazánk a nemzetközi jog és az uniós jog szerint is kötelezettséget.

Budapest, 2021. május 25.

Dr. Bándi Gyula
a jövő nemzedékek szószólója

²⁸ 14/1998. (V. 8.) AB határozat 3. pont.

²⁹ 3104/2017. (V.8.) AB határozat [39] bekezdése.