



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

1051 Budapest, Nádor u. 22.

1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA ÁLLÁSFOGLALÁSA

az M2-es gyorsforgalmi út létesítésére kiadott környezetvédelmi engedély visszavonásának kötelezettségéről

Ügyszám: JNO-455- /2010.

I. A panasz

1. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosához lakossági beadvány érkezett az M2-es autótútkiszélesítésével kapcsolatban. A beadvány szerint az M2-es autótutat Budapest és Vác között 2x2 sávú úttá szélesítik ki. Ennek kapcsán a panaszos kifogásolta, hogy az építendő út Dunakeszi, Toldi-Dombliget Lakóparkkal közös szakasza melletti zajgátló fal építésének kötelezettségét annak ellenére nem rögzítették az építési engedélyben, hogy Dunakeszi Önkormányzat Jegyzője ilyen tartalmú kikötéssel adta meg szakhatósági hozzájárulását.

II. A hatáskör megalapozása, a vizsgálat tárgya

2. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

3. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását. Feladata a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése. A (2) bekezdés alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az e törvényben meghatározott eltérésekkel - feladatkörében eljárva - gyakorolja az országgyűlési biztosnak biztosított hatásköröket.¹

¹ A Főfelügyelőség álláspontja szerint az Obtv. 16. § (1) bekezdése „nem teszi lehetővé a tárgyi ügy vizsgálatát az eljárás jelen szakaszában,” mivel a környezetvédelmi engedély érvényességi idejének meghosszabbítására vonatkozó eljárás van a Főfelügyelőség előtt folyamatban. A Biztos eljárását azonban ez a körülmény nem zárja ki. A vizsgálat tárgya annak elemzése, hogy az M2-es gyorsforgalmi út létesítésére 2004-ben kiadott környezetvédelmi engedély visszavonására vonatkozó törvényi előírást a Főfelügyelőség érvényesítette-e, azaz terheli-e mulasztás e tekintetben. Ezen kérdés a most folyamatban lévő eljárástól függetlenül megítélhető, a mulasztás önmagában vizsgálható. Másfelől hangsúlyozzuk az idézett 27/B § (2) bekezdésének jelentőségét, amelynek értelmében a Biztosra a 16. §-hoz képest speciális rendelkezések vonatkoznak, így az abban foglaltak nem jelentik a vizsgálat lefolytatásának akadályát. Vizsgálatunk szempontjából tehát irreleváns, hogy a Főfelügyelőség egy, a környezetvédelmi engedély módosítására irányuló eljárást folytat.

4. A vizsgálat során észleltük, hogy a gyorsforgalmi út létesítésének környezetvédelmi engedélye 2005-ben, tehát 6 évvel ezelőtt emelkedett jogerőre. Mivel az azóta eltelt idő jelentősnek tekintendő egy hatásvizsgálat köteles tevékenység tekintetében, ezért vizsgálatunk fő hangsúlyát a környezetvédelmi engedély visszavonására vonatkozó törvényi kötelezettség hatályosulására helyeztük. Azon kérdés elemzése ugyanis, hogy a környezetvédelmi engedélyt vissza kellett, illetve vissza kell-e vonni, egyúttal megválaszolja a panaszban felvetetteket is. A környezetvédelmi engedély előfeltétele mind az építési engedélynek, mind pedig a kivitelezésnek, így visszavonásával ez utóbbiakat is felül kell vizsgálni.

III. A tényállás

5. A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestük az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget (a továbbiakban: Főfelügyelőség), illetőleg a Nemzeti Közlekedési Hatóság Kiemelt Ügyek Igazgatóságát (a továbbiakban: NKH), a beruházással kapcsolatos környezetvédelmi engedély, valamint az építési engedély megküldése végett.

6. A Főfelügyelőség az M2 gyorsforgalmi út Budapest-Vác közötti szakasz létesítése vonatkozásában 14/2618/24/2004. számon, 2004. december 31-én környezetvédelmi engedélyt adott, az engedély érvényességi idejének időtartamát 2010. december 31. napjában határozta meg.

7. Az NKH az M2 autópályát 17+850 – 37+100 km sz. közötti szakaszának bővítése és a kapcsolódó közlekedési építmények vonatkozásában a 2008. december 12-én benyújtott kérelem alapján eljárva 2010. január 12-én² KU/KF/186/92/2009. számon építési engedélyt adott.

8. A Főfelügyelőség tájékoztatása szerint a környezetvédelmi engedélyt a kiadása után nem változtatták meg. 2010. november 16-án a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (a továbbiakban: NIF) kérelmet³ nyújtott be a Főfelügyelőségre, amelyben „a környezetvédelmi engedély IV/1. pontjának módosítását kérik határozatlan időre vonatkozó érvényességre, annak érdekében, hogy a projekt teljes befejezéséig az érvényesség fenntartható legyen.”

9. A NIF 2011. január 13-án újabb levéllel fordult a Főfelügyelőséghez, amelyben kérte, hogy a folyamatban lévő M2 környezetvédelmi engedélymódosítás térjen ki az új csomópontokra (az eredeti határozat nyitva hagyta a kérdést önkormányzati egyeztetések miatt), valamint az egyébként nem hatásvizsgálat-köteles bekötő utakra is. Az eljárás az állásfoglalás kiadásakor még folyamatban volt.

IV. Jogi elemzés

10. A vonatkozó jogszabályi előírásoknak⁴ megfelelően a beruházás kivitelezésének megkezdéséhez építési engedély szükséges, amely engedély kiadásának előfeltétele, hogy az engedélyes a beruházásra vonatkozó érvényes környezetvédelmi engedéllyel rendelkezzen. Az építésügyi hatóságnak a határozat kiadásakor tekintettel kell lennie a környezetvédelmi

² Az NKH tájékoztatása szerint arra a törvényes határidőn belül fellebbezés nem érkezett, ezért a határozat jogerőssé vált.

³ A kérelem 2010. november 8-án kelt.

⁴ Az építési engedélyezési eljárásra vonatkozó rendelkezéseket az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 34. §-a; az utak építésének, forgalomba helyezésének és megszüntetésének, eljárásáról szóló 15/2000. (IX. 16.) KöViM rendelet (a továbbiakban: KöViM rendelet) tartalmazza. A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1. melléklete szerint a beruházás hatásvizsgálat-köteles tevékenységnek minősül. Az általános eljárási szabályoktól való eltérést a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény teszi lehetővé.

engedélyben foglaltakra, az abban előírt követelményekre. Ennek megfelelően építési engedély kizárólag érvényes környezetvédelmi engedély birtokában adható. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 66. §-a a környezethasználat megkezdésének feltételeként nevesíti a környezeti hatásvizsgálat hatálya alá tartozó tevékenységek esetén a tevékenység vonatkozásában a környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi engedélyt, illetve rögzíti, hogy a tevékenység csak az engedély jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg, illetve folytatható.

A) A Főfelügyelőség jogsértő módon elmulasztotta visszavonni a környezetvédelmi engedélyt

11. A Kvt.-nek - a környezetvédelmi engedély kiadásakor hatályos - 70. § (3) bekezdése alapján a felügyelőség a környezetvédelmi engedélyt visszavonja, ha a jogerőre emelkedéstől számított három éven belül a tevékenységet, illetve az ahhoz szükséges építési előkészítési munkákat nem kezdték meg, illetőleg ha a jogosult nyilatkozik arról, hogy a környezetvédelmi engedéllyel nem kíván élni, továbbá akkor is, ha az engedélyezéskor fennálló feltételek lényegesen megváltoztak.

12. Az M2 gyorsforgalmi út létesítésére kiadott környezetvédelmi engedély 2005. január 17-én emelkedett jogerőre. A jogerőre emelkedéstől számított három év 2008. január 17-én járt le. Ezen időszak alatt sem az autópálya építését, sem annak építési előkészítési munkálatait nem kezdték meg. Ebből következően a környezetvédelmi engedélyt a Főfelügyelőségnek 2008. január 18-án vissza kellett volna vonnia.

13. A környezetvédelmi engedély visszavonását a Főfelügyelőség elmulasztotta. Mulasztásával az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő, hiszen a visszavonásra azért lett volna szükség, hogy sor kerüljön az időmúlásra tekintettel a beruházás alapjául szolgáló körülmények ismételt vizsgálatára, új környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatására. Mulasztása további érdeksérlemeket is okozott, hiszen a visszavonás hiányában a környezetvédelmi engedély alapján építési engedélyt is szerzett az építető.

14. A környezeti hatásvizsgálat rendeltetése, hogy egy tevékenység valamennyi környezeti elemre gyakorolt hatását feltárja annak eldöntése érdekében, hogy az adott tevékenység engedélyezhető-e, és ha igen miként lehet a várható hatásokat elkerülni, megelőzni, illetve azokat a lehető legkisebbre csökkenteni. Ehhez nélkülözhetetlen a meglévő környezeti állapot alapos felmérése, majd ezen adatok alapján a várható hatások azonosítása. Napjainkban mind az élő és élettelen, a természeti és az ember alkotta környezet, mind a jogi szabályozás és a környezetvédelmi és egyéb technológiák rendkívül gyorsan változnak. Amennyiben a hatásvizsgálat és a tényleges megvalósulás között hosszú idő telik el, az időközbeni változások folytán a tényleges hatások akár lényegesen eltérhetnek az eredetileg számba vettekhez, tervezettekhez képest. Amely környezethasználat korábban engedélyezhető volt, az később már elfogadhatatlannak minősülhet.

15. Az elévülés, és az időmúlással kapcsolatos jogvesztés többi hasonló jogintézményének lényege, hogy a jog meghatározott időt biztosít valamely jogosultság gyakorlásának megkezdésére, s ha erre nem kerül sor, akkor a jogosultság elvész. A jogosultsággal szemben ugyanis mindig áll valamilyen egyéb érdek, amely megerősödik, érvényre jut a másik oldalon időközben bekövetkezett érdekhány vagy érdekmúlás folytán. A jelen esetben ez az érdek a környezet védelméhez fűződő közérdek. A jogpolitikai cél egyértelmű: ha az engedélyes nem kezdte meg a számára nyitva álló időn belül a tevékenységet, akkor ezt már ne is kezdhesse meg anélkül, hogy a környezetvédelmi feltételeket újra ne tisztáznák. A szabályozásban tehát az általános jogpolitikai cél együtt érvényesül a megelőzésre törekvő környezetpolitikai céllal.

16. Az engedélyből fakadó jogok gyakorlásának időbeli kereteit, és így a jogvesztés szabályait határozza meg a Kvt. – ma hatályos számozás szerinti – 72. §-a, valamint az érvényesség

jogintézménye. A kettő között azonban lényeges különbség van. Míg a Kvt. 72. § arra ad választ, hogy milyen időtávon belül lehet *megkezdeni* a tevékenységet, addig az érvényesség lényege, hogy a már megkezdett tevékenységet meddig lehet *folytatni*. Amennyiben tehát a tevékenységet három éven belül megkezdik, a visszavonásra vonatkozó előírásnak és a három éves időtartamnak többé nincs jelentősége, ekkortól az érvényesség és annak időtartama határozza meg a jogok gyakorlásának kereteit. Amennyiben azonban a három (ma hatályos szabály szerint öt) év eredménytelenül telik el, az érvényességnek nincsen jelentősége, akkor sem, ha annak időtartama még nem járt le. Az engedélyt az érvényességi időtől függetlenül vissza kell vonni, a tevékenységet már nem lehet megkezdeni.

17. A Kvt. 72. § szerinti visszavonás⁵ a hatóság részére kötelezettséget jelent. A környezetvédelmi hatóság a konkrét ügyben köteles volt visszavonni az engedélyt három év elteltével.⁶ Ez az időtartam utóbb nem hosszabbítható meg, lejártát követően a visszavonásra vonatkozó kötelezettség minden további körülménytől függetlenül, változatlanul fennáll. „Meghosszabbításának” egyetlen módja lett volna, ha az engedélyes az előírt időben megkezdi a tevékenységet, illetve az építési előkészítési munkákat. Erre azonban nem került sor.

18. Állásfoglalásunk tervezetére adott válaszában mind az NKH, mind pedig a Főfelügyelőség – a környezetvédelmi szempontokból kiinduló érvekkel szemben – amellet érvelt, hogy az engedélyes megkezdte az előkészítési munkákat, így a beruházó jogos magánérdekének védelme miatt a környezetvédelmi engedély nem vonható vissza. Szükséges ezért megvizsgálni és elemezni a Kvt. által használt „építési előkészítési munka” jogi tartalmát.

19. A Főfelügyelőség álláspontja szerint a Kvt. 72. §-ában „meghatározott tevékenység megkezdése, illetve építési előkészítési munkálatok az egységes bírói gyakorlat szerint nem a konkrét kivitelezési munkálatokat jelentik, hanem már az építési engedély benyújtásához szükséges tervek megrendelését, elkészíttetését is.”⁷

20. Az NKH álláspontja szerint: „az útépitéshez nélkülözhetetlen az útépitési engedélyezési eljárás, az azt megelőző tervezési, közbeszerzési és egyéb járulékos tevékenység. Ezt megerősíti a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 29. § (2) bekezdése is.” Álláspontja szerint utügyi szempontból ezek „a környezetvédelmi engedélyben foglalt tevékenységhez szükséges építési előkészítő munka fogalmába beleilleszthetők.”

21. A Kvt. – láthatóan némi jogbizonytalanságot idézve elő – az engedély visszavonásával összefüggésben nem csupán a tevékenység szót használja, hanem az építési előkészítési munka kifejezést is. Kifejezetten az építési előkészítési munka fogalmát a Kvt., illetve más jogszabály nem tartalmazza. Szükséges ezért megvizsgálni e kifejezések egymáshoz való viszonyát.

22. A kérdés elemzéséhez mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy a környezeti hatásvizsgálat jogintézményéről lévén szó, a környezetjog rendszerében kell az értelmezést elvégezni, figyelembe véve a jogintézmény lényegét és jellegét. Az utügyi, illetve építésügyi jogszabályok tartalmát csakis a környezeti hatásvizsgálat (a továbbiakban: KHV) jogintézményén belül, azon keresztül lehet értelmezni.

⁵ Megjegyezzük, hogy a visszavonás nem azonos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) szerinti visszavonással. Míg a Ket. eljárási jogintézményt nevesít, addig a Kvt. anyagi jogi előírást rögzít.

⁶ A Kvt.-t módosító 2005. évi CXXVII. törvény a hároméves időtartamot öt évre emelte, azonban a megemelt időtartam alkalmazására nem határozott meg átmeneti rendelkezéseket. Ebből következően a módosítás a korábban lezárt jogviszonyokra nem vonatkozhat, így a hosszabb időtartamot kizárólag a hatályba lépést követően létrejött jogviszonyokra, kiadott környezetvédelmi engedélyekre lehet alkalmazni (ezt az általános alkotmányossági jogalkotási elvet erősíti meg a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdése is).

⁷ Irodánk nem talált ilyen gyakorlatra utaló publikus eseti döntéseket.

23. A környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységeket csak környezetvédelmi engedély alapján lehet megkezdeni. A környezetvédelmi engedély elévülése ennél fogva értelemszerűen a KHV-köteles tevékenységek megkezdésének jogát zárják ki, illetve az elévülés éppen ezen tevékenység megkezdésével szakítható meg. A KHV hatálya szempontjából irreleváns egyéb tevékenységek nyilvánvalóan nem hathatnak ki a környezetvédelmi engedélyre, annak elévülésére. A környezetvédelmi engedély a gyorsforgalmi út létesítéséhez (megépítéséhez) és működtetéséhez szükséges. Ebből következően csakis az út létesítése – annak megkezdése, vagy elmulasztása – hathat vissza a környezetvédelmi engedélyre, annak elévülésére, az egyéb tevékenységeknek nem lehet e tekintetben relevanciája. Az elévülést csak az szakíthatja tehát meg, amire kiterjed a KHV, ami tehát az út létesítésének minősül.
24. Ezt erősíti meg a Kvt. végrehajtására kiadott, a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (továbbiakban: KHV rendelet) 6. § (2) bekezdése és az ahhoz fűzött értelmező rendelkezések. E szerint ugyanis a környezeti hatások meghatározását a tevékenység egyes szakaszai – telepítés, megvalósítás, felhagyás – szerint megkülönböztetve kell elvégezni. A környezeti hatásvizsgálatot tehát a telepítésre is le kell folytatni. Az ehhez fűzött fogalom-magyarázat szerint a telepítés: a tevékenység gyakorlásához szükséges feltételek megteremtése, különösen a területfoglalás, az építési terület előkészítése, az építés, a berendezések felszerelése. Ehhez képest a megvalósítás: a tevékenység tényleges gyakorlása, különösen a létesítmény működtetése, üzemelése, használata.
25. A telepítés tekintetében megfigyelhető az egyes lépések egymás-utániséga, elválaszthatatlan egymásra épülése: nem csupán az építés, hanem már a terület elfoglalása, az építési terület előkészítése is releváns a KHV szempontjából. Mindezek nem másat jelentenek, mint az építést előkészítő munkákat.
26. Összefoglalva megállapítható, hogy a Kvt. által használt építési előkészítési munkáknak szükségképpen érdemi jelentőséggel kell bírniuk a KHV tekintetében. A szoros összefüggés okán azokra is alkalmazni kell a KHV rendeletet és annak telepítésre vonatkozó rendelkezéseit. Az építési előkészítési munka fogalma tehát a ténylegesen, fizikailag a beruházás helyszínén megvalósuló előkészítő munkákat jelenti, amelyek a beruházás érdemi megvalósításához, az építéshez szükségesek.
27. E tekintetben valóban lényegi jelentőséggel bír a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény NKH által hivatkozott szóhasználata is. A 29. § (2) bekezdésben ugyanis jól tetten érhetők a beruházás egyes - egymást követő - szakaszai. Maga a törvény különbözteti meg előbb a *beruházás*, majd a *munkaterület* előkészítését, és csak ezt követően beszél a megvalósításra kötendő szerződésekről, a kivitelezéssel kapcsolatos teendőkről. A Kvt. azonban egyértelműen az *építési* előkészítési munkákat nevesíti, amelyek egyszerű nyelvtani értelmezéssel is megállapíthatóan az építés előkészítését jelentik, nem pedig a beruházás, az engedélyezés stb. előkészítését.
28. Ebből következően a környezetvédelmi engedély, vagyis a Kvt. 72. §-a szempontjából az építési előkészítési munkák körébe a tervezési szakasz (engedélyezés, műszaki tervek készítés, szerződéskötés), valamint a tervek megrendelése, elkészítése semmiképpen nem érhető bele.
29. A Kvt. 72. § szerinti jogintézmény lényege az időmúlás folytán felmerülő környezeti érdeksérelmek kizárása. Minél később kerül sor a tényleges környezethasználatra, minél távolabb kerül a megvalósítás a hatások felmérésétől és megítélésétől, annál bizonytalanabb és ezért kockázatosabb a tevékenység tényleges hatása a környezetre. A törvény által meghatározott

időtartamot és az annak alapjául szolgáló fogalmakat tehát nem lehet kiterjesztően értelmezni. Olyan időpont, érdemi megvalósítási fázis meghatározására van szükség, amikor a beruházás már belátható időn belül – reálisan – megvalósul. A tervek elkészítése, sőt megrendelése annyira távoli a tényleges megvalósulástól, hogy az erre való hivatkozás a törvényi rendelkezés, a jogintézmény lényegének kiüresítését jelentené.

30. A fentiekén túlmenően megjegyezzük, hogy a Főfelügyelőség határozatában a határozat érvényességi idejeként 2010. december 31-i határidőt jelölt meg, elmulasztotta azonban határozatába foglalni az engedély visszavonására vonatkozó, a Kvt. 70. § (3) bekezdéséből fakadó előírást, amely lényegesen befolyásolhatja az engedélyes tevékenységét. Azáltal, hogy nem hívta fel az ügyfél figyelmét e lényeges jogszabályi körülményre, az eljáró hatóság nem tett eleget törvényben rögzített tájékoztatási kötelezettségének⁸.

31. Az engedélyező környezetvédelmi hatóságnak figyelemmel kell kísérnie a kiadott engedélyeket, és amennyiben az szükséges, a törvényi előírásnak megfelelően azokat vissza kell vonnia, e tekintetben mérlegelési jogköre nincs. **Figyelemmel arra, hogy a Főfelügyelőség a Kvt. 70. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségének nem tett eleget, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben alkotmányos visszásságot okozott.**

B/ A szakhatósági részvétel hiánya az építési engedélyezési eljárásban

32. Építési engedélyt a beruházás akkor kaphat, ha az engedélyes érvényes környezetvédelmi engedéllyel rendelkezik. Az építési engedély kiadásakor (2010. január 12-én) a környezetvédelmi engedélybe foglalt érvényességi határidő még nem járt le, mivel azonban a tevékenységet nem kezdték meg a környezetvédelmi engedély kiadásától számított három éven belül, a környezetvédelmi jogszabályok ismeretében építési engedélyt a beruházás – a környezetvédelmi engedély visszavonása esetén – nem kaphatott volna.

33. Az engedélyezéskor hatályos jogszabályok alapján azonban nem volt lehetőség az építési engedélyezési eljárásban a környezetvédelmi engedélyt is érintő környezetvédelmi szempontok szakhatósági érvényesítésére, így különösen is annak észlelésére, hogy az engedélyt vissza kell vonni. Az építési engedélyezési eljárás megindításakor (2008. december 11-én) hatályos KöViM rendelet⁹ ugyanis környezetvédelmi szakhatóság bevonását környezetvédelmi engedélyhez kötött utak létesítése esetén nem írta elő.

34. A szakhatóságként bevonandó hatóságokról szóló szabályozás azonban 2009. március 1-jei hatállyal változott. A Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKH rendelet) 8/A. § (3) bekezdése, valamint 3. számú melléklete alapján gyorsforgalmi utak esetében elsőfokú környezetvédelmi szakhatóságként a Főfelügyelőséget kell bevonni az engedélyezési eljárásba. Mivel a visszásságot a jogalkotó időközben orvosolta, így e tekintetben külön intézkedés megtétele nem indokolt.

C/ Az útépités környezetpolitikai szempontjai

35. Az Európai Tanács 2001-ben Göteborgban elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiáját, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó

⁸ Az környezetvédelmi engedély kiadásakor hatályos államigazgatási eljárásról szóló 1957. évi IV. törvény 2. § (6) bekezdés, jelenleg hatályos Ket. 5. § (1) bekezdés

⁹ KöViM rendelet 5. § (1) bekezdése, valamint az 1. számú melléklet VII. pontja szerint

sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását.

36. A közúti közlekedés okozta környezetszennyezés (levegőszennyezés, zajkibocsátás, talaj- és vízszennyezés, az élővilág veszélyeztetése, területfoglalás) napjainkban az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető probléma, a gépjárműforgalom jelenléte káros hatással van a környezetre és az emberi egészségre is.

37. A közutak, valamint országutak túlterheltsége tekintetében bebizonyosodott, hogy az utak forgalombefogadó képességének növelése kizárólag rövid távon oldja meg a közlekedési problémát, hosszú távon pedig forgalomtöbbletet generál. Ezáltal a közlekedésből eredő környezeti konfliktus más területre eltolódik, azonban nem oldódik meg. Az utak túlterheltségéből eredő környezeti konfliktust kizárólag átfogó intézkedésekkel, rendszerszemlélet alkalmazásával, országos szinten lehet orvosolni.

38. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának az OBH 3409/2005. számú ügyben készített jelentése többek között megállapítja, hogy: „a főváros közúthálózata elavult, a rázúduló forgalmat a környezet jelentős terhelése nélkül nem képes lebonyolítani.” Ezt a jelenleg is megoldatlan helyzetet fokozza csak, ha a fővárosba bevezető utak volumene jelentősen növekszik. A főút kiszélesítése szükségszerűen hozzájárul ahhoz, hogy a Budapesthez közel fekvő települések gyorsabb megközelíthetőségük miatt kedvező lakhatási feltételeket nyújtanak, további fenntarthatatlan terület- és településfejlesztési helyzetet teremtve ezzel.

39. Az egyéni közlekedésből adódó túlterheltség leküzdésére az egyik hatékony fellépés a közösségi közlekedés valós alternatívává fejlesztése, illetve használatának serkentése.

40. A környezet állapotába történő beavatkozással járó, illetve valamely közlekedési ágazatot érintő állami beruházás esetén az egészséges környezethez való jog sajátos jellegéből következően különös felelősséggel bír az állam azért, hogy a kiadások hatékonyan szolgálják az elérendő célokat. Amennyiben ugyanis a cél a környezet állapotának javítása a kevésbé szennyező közlekedési módok előtérbe helyezésével, úgy erre a leghatékonyabb megoldást kell választani.

41. A Budapest és Vác közötti vasútvonal használhatósága – összehasonlítva az átlagos vasúti összeköttetési viszonyokkal - kiemelkedő. A két város közötti út megtételéhez szükséges menetidő leggyakrabban 25, illetve 42 perc, a vonatok 5-22 óra között 30 percenként közlekednek.

42. Fentiek alapján megállapítható, hogy a közösségi közlekedés Budapest-Vác útszakaszon kedvező utazási feltételekkel igénybe vehető, a gépjármű-közlekedéssel szemben a közösségi (környezetkímélőbb) közlekedést igénybevevő utazási mód feltételrendszere adott.

43. A további gépjárműforgalmat előidéző beruházások helyett inkább a közösségi közlekedést és annak igénybevételét szükséges támogatni. Ezeknek az ország Nemzeti Környezetvédelmi Programjában is megfogalmazott jogpolitikai céloknak a környezeti hatásvizsgálati eljárásokban, illetőleg az azokhoz kapcsolódó közigazgatási eljárásokban fokozottan érvényt kell szerezni.

D/ A zaj elleni védelem érvényesítése az építési engedélyezési eljárásban

44. Az M2 autóút 2x2 sávossal kiépítésére vonatkozó építési engedélyezési eljárásba az NKH környezetvédelmi szakhatóságként¹⁰ bevonta a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi,

¹⁰ A Felügyelőség szakhatósági állásfoglalását KTVF:36808-3/2009. számon adta meg. Az építési engedélyezési eljárás környezetvédelmi szempontú megalapozottságát – elvileg - növelte, hogy az NKH bevonta a felügyelőséget szakhatóságként, jöllehet a hatályos szabályok szerint erre nem volt lehetőség. Éppen ezért a felügyelőség eljárását, szakhatósági állásfoglalását nem vizsgáltuk.

Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, illetve építésügyi szakhatóságként Dunakeszi Város Jegyzőjét is.

45. A jegyző szakhatósági nyilatkozatában zajvédő fal megépítését írta elő. Az NKH azonban ezen előírást hatáskör hiánya miatt nem vette figyelembe arra hivatkozva, hogy a jegyző környezetvédelmi kérdésekben nem rendelkezik hatáskörrel.

46. A Ket. – az építési eljárás megindításakor hatályos – 44. § (5) bekezdése alapján abban az esetben, ha a hatóság és a szakhatóság, vagy két vagy több szakhatóság egymással - egészen vagy részben - ellentétes egyedi előírást állapít meg vagy feltételt támaszt, a megkereső hatóságnak és az érintett szakhatóságoknak álláspontjukat - ha jogszabály másként nem rendelkezik - nyolc napon belül egyeztetniük kell.

47. A rendelkezésre álló adatok szerint azonban ilyen egyeztetést az NKH nem kezdeményezett. Az ügy rávilágít a szakhatósági közreműködés egyik igen nehezen megítélhető kérdésére. Problémás ugyanis, hogy az eljáró hatóság miként ítélné meg, illetve vizsgálhatja felül, hogy a szakhatóság hatáskörében tette-e állásfoglalását. A szakhatóság ugyanis saját hatáskörébe tartozó szakkérdésben nyilatkozik, amely vonatkozásában az eljáró hatóság nem rendelkezik szakismerettel, illetve hatáskörrel, így az eljáró hatóságnak nincs lehetősége a szakhatósági állásfoglalásban foglaltak figyelmen kívül hagyására. Nem jogosult tehát saját hatáskörben dönteni arról, hogy a szakkérdés, amelyben a szakhatóság nyilatkozott, a megkeresett hatóság hatáskörébe tartozik-e vagy nem. A Ket. időközbeni módosítása¹¹ ezt a kérdést megnyugtató módon rendezte, így külön intézkedésre, jogalkotási javaslatra nincsen szükség.

48. Mindazonáltal az NKH elmulasztotta a jegyzővel való egyeztetést, mulasztása az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A zajvédő fal előírása ugyanis akár a településrendezés rendszerén belül is értelmezhető, hiszen a szomszédos övezetek zajterhelésének, és így általában a környezet védelmét szolgáló településrendezési követelményeknek a teljesülését célozza. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy az önkormányzatnak nem csak a zajforrások telepítésénél, hanem a védendő területek (pl. lakóövezetek) kijelölésénél is fokozottan érvényesíteniük kell a környezetvédelmi követelményeket. Ekként visszásságra vezethet, ha egy terület átminősítése során nem veszik figyelembe a meglévő vagy tervezett zajforrás várható hatásait.

D/ Összegzés

49. Az M2 gyorsforgalmi út Budapest-Vác útszakasz létesítésének környezetvédelmi engedélye 2005. január 17-én jogerőre emelkedett. A környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követő három éven belül az engedélyes NIF Zrt. nem kezdte meg a gyorsforgalmi út létesítését, ezért a környezetvédelmi hatóság a Kvt. értelmében köteles lett volna visszavonni a környezetvédelmi engedélyt. A Főfelügyelőség azonban e kötelezettségének nem tett eleget, mulasztásával az **egészséges környezethez való joggal összefüggő alkotmányos visszásságot okozott.**

50. A hatályos Kvt-ben foglalt jogszabályi konstrukció ugyanakkor nem megfelelő. A jogalkotó célja e jogi megoldás alkalmazásával egyértelműen az volt, hogy a Kvt-ben foglalt időtartam lejártá után a létesítést, üzemeltetést az engedélyes ne kezdhesse meg, ennek ellenére, a jogosultság megszűnéséhez külön hatósági jogi aktus meghozatalát írja elő. E rendelkezés tehát

¹¹ A Ket. 2010. évi CXXVI. törvény 87. § (2) bekezdésével módosított 45. § (3) bekezdése szerint, ha a hatóság megítélése szerint a szakhatóság a hatáskörét túllépte, a hatóság a szakhatósági állásfoglalás beérkezésétől számított nyolc napon belül egyeztet a szakhatósággal. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül dönt.

egyértelműen felülvizsgálatra szorul. A három éves időtartam 5 évre emelése szintén nem fogadható el, az az egészséges környezethez való jog kapcsán az elért védelmi szintből való visszalépésnek minősül, amelyre ugyanakkor más alkotmányos alapjog nem ad kényszerítő okot. Végül indokolt az építési előkészítési munka fogalmának egyértelmű meghatározása a jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölésére.

51. Az M2 gyorsforgalmi út létesítése környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból sem elfogadható. Az erre szánt jelentős költségvetési források egy súlyosan környezetterhelő tevékenység támogatásának minősülnek. Az államnak – az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségéből eredően – a környezetkímélőbb közösségi közlekedés támogatására kell törekednie. A környezetterhelő ágazatok esetében pedig a támogatások helyett éppen ellenkezőleg, a környezeti terhek és költségek viselésére kell szorítania a környezethasználókat.

V. Intézkedés

52. A környezetvédelmi engedély visszavonása tárgyában egyedi ombudsmani intézkedésre egyelőre nincs lehetőség, ugyanis a környezetvédelmi engedély érvényességi ideje meghosszabbítás nélkül lejárt. Amennyiben a Főfelügyelőség ennek tényét az előtte folyamatban lévő eljárásban megállapítja, avagy a kérelem érdemben új engedélyezést tesz szükségessé, úgy a visszavonás igénye idejét múlt, mindenképpen új környezetvédelmi engedély szükséges, tehát a mulasztás által okozott visszasság elvi jelentőségű. Amennyiben viszont a Főfelügyelőség ezzel ellentétes döntést hoz, annak vizsgálatára, illetve az engedély visszavonására csak azt követően nyílik lehetőség.

53. Az Obtv. 27/B § (3) bekezdés e) pontja alapján **jogalkotási javaslatot teszek a Vidékfejlesztési Miniszter részére, hogy készítse elő**

a) a Kvt. 72. §-ának olyan módosítását, amely szerint a környezetvédelmi engedély jogerőre emelkedését követő *három év* elteltével az engedélyes – a törvény erejénél fogva – *nem kezdheti meg* a tevékenységet. Indokolt továbbá az építési előkészítési munka fogalmának pontos meghatározása;

b) a környezetvédelmi engedélyre vonatkozó jogszabályok módosítását annak érdekében, hogy környezetvédelmi engedélyt kizárólag határozott időre, legfeljebb 5 éves időtartamra lehessen kiadni.

Budapest, 2011. augusztus 30.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa