



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Ügyszám: JNO-188- /2010.

I. A panasz

1. A Levegő Munkacsoport 2010. március 9-én panasszal fordult a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosához (a továbbiakban: Biztos) több ingatlan végleges más célú hasznosításának engedélyezésével kapcsolatban a Budaörsi kopárok elnevezésű Natura 2000 területen. A panaszos az eljárásban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) szakterületi állásfoglalását kifogásolta.

II. A hatáskör megalapozása

2. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának feladata a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.
3. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 7. § (2) d) pontja előírja, hogy más célú hasznosítás csak a táj jellegének, szerkezetének, a történelmileg kialakult természetkímélő használat által meghatározott adottságoknak és a természeti értékeknek a figyelembevételével lehetséges. A természeti értékek figyelembe vételét biztosítja a Tvt. és az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Natura Kr.) is. A Tvt. 1. §-ban, valamint a Natura Kr. 1. §-ban lefektetett célja nem hagy kétséget a felől, hogy ezek a jogszabályok a természet állapotának fenntarthatóságát biztosítják, ezért vizsgálatunkat lefolytattuk.

III. A tényállás

4. Vizsgálatunk során megkerestük a Főfelügyelőséget, a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), a Pest Megyei Földhivatalt, valamint konzultáltunk a hatásbecslési dokumentációt készítő szakértőkkel. A rendelkezésünkre bocsátott dokumentumok és konzultációk alapján a következő tényállást állapítottuk meg.
5. Budakeszi 081/1-11 hrsz-ú földrészletek más célú hasznosításának engedélyezése ügyében a Budakörnyéki Földhivatal (a továbbiakban: Földhivatal) 10.396-8/2009. számon 2009. október 12-én hozott határozatot. A Földhivatal a 081/1, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 hrsz-ú földrészleteket érintő, ingatlanonként 3000 m² nagyságú termőföld végleges más célú hasznosításának engedélyezésére irányuló kérelmet a Felügyelőség 30177-1/2009. számú nemleges szakhatósági állásfoglalására tekintettel elutasította. A 081/6, 11, 2 hrsz-ú földrészletek tekintetében kikötésekkel engedélyezte összesen 2 ha 0360 m² nagyságú termőföld végleges más célú hasznosítását.
6. A Felügyelőség szakhatósági állásfoglalásában megállapította, hogy a Natura Kr. és a 45/2006. (XII. 8.) KvVM rendelet alapján Budakeszi 081/1-11 hrsz-ú ingatlanok a Budaörsi kopárok (HUDI20010) néven jóváhagyott kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területként a Natura 2000 hálózat részét képezik. A Felügyelőség a Natura Kr. 10. § (1) bekezdése szerinti hatásbecslési dokumentáció elkészítését a 081/1 és 081/5 hrsz-ú ingatlanokra benyújtott építési engedélykérelem, valamint a 081/3, 081/4, 081/6, 081/7, 081/8, 081/9, 081/10, 081/11 hrsz-ú ingatlanokra benyújtott elvi építési engedélykérelem ügyében indult eljárásokban rendelte el. Az ingatlantulajdonos ezt követően nyújtotta be ugyanezen ingatlanok más célú hasznosítására irányuló kérelmét, így az építési és elvi építési engedélyezési eljárásokat felfüggesztették.
7. A Felügyelőség szakhatósági állásfoglalásában megállapította, hogy a hatásbecslési dokumentáció szerint a tervezett építkezés a Natura 2000 terület jelölő fajai közül a magyar tarsza (egy endemikus, lassan mozgó szöcskefaj) élőhelyét érinti elsődlegesen, tekintettel arra, hogy élőhelye a 081/1, 081/3, 081/5 hrsz-ú ingatlanokat teljesen, a 081/4, 081/7, 081/8, 081/9 és 081/10 hrsz-ú ingatlanokat pedig nagyobb részben lefedi, továbbá a 081/6 hrsz-ú ingatlant kis mértékben érinti.
8. A magyar tarsza fokozottan védett faj, kizárólag Magyarországon, a Mecsek és a Budai-hegység háborítatlan részein, illetve az Alföld löszgyepein él. A populációk elszigeteltek és élőhelyük is egyre fogy. Eszmei értéke 100 000 Ft. Szerepel a magyarországi Vörös Könyvben, mint veszélyeztetett faj. A teljes Budaörsi kopárok Natura 2000 terület magyar tarsza állományának 90 %-a a kérelem által érintett területeken él. A hatásbecslési dokumentáció a tervezett épületek megvalósulásának közvetlen hatásaként a Budaörsi kopárok magyar tarsza állományának 10-15 %-os pusztulását prognosztizálta. A közvetett hatások révén – építkezés, gépjárműmozgás, utak kialakítása, rendszeres kaszálás, gyepek intenzívebb kezelése, esetleges szúnyogirtás, stb. – 30-40%-os állománycsökkenést tart valószínűnek. A hatásbecslési dokumentáció részeként benyújtott „Budakeszi dolomitgyepek zoológiai vonatkozásai” tárgyú szakvélemény kiemeli: *„a gyepek legalább egy részének intenzívebb kezelése, esetleges szúnyogirtások, stb., szintén pontosan előre nem jelezhetően, ám számottevően csökkentik a jelenlegi állományt. Amennyiben a beruházás megvalósul, annak hatása mindenképpen monitorozandó!!!”*

9. A Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: DINPI) a Felügyelőség megkeresésére a hatásbecslési dokumentációhoz adott természetvédelmi kezelői tájékoztatásban kifejtette, hogy a benyújtott hatásbecslési dokumentáció vizsgálatával, felmérési eredményeivel, a hatásterület természeti állapotát leíró részével egyetért. Véleménye szerint *„az épületek, építmények által elfoglalt területeken kívül fennmaradó gyepterületek kedvező természeti állapotának megőrizhetősége a későbbi kezeléstől, területhasználattól függ. Mindezt bizonytalanná teszi az egyes ingatlanok külön-külön történő értékesítése, az azt megvásárló tulajdonosok érdekeltségének, felhasználási szándékának, gazdálkodási módjának ismeretlensége.”* A DINPI kiemelte, hogy nem lát garanciát a gyepterületek megőrzésére, illetve a védett fajok és természeti élőhelyek hosszú távú kedvező állapotban történő fenntartására figyelembe véve a hasonló jellegű építkezések, terület-felhasználások tapasztalatait, a jelenlegi általános emberi igényeket és azok természeti értékekre gyakorolt hatásait.
10. Ezek alapján a Felügyelőség megállapította, hogy a Budakeszi 081/1, 081/3, 081/4, 081/5, 081/7, 081/8, 081/9, 081/10 hrsz-ú ingatlanok tervezett beépítése a magyar tarszára, mint jelölő fajra és annak élőhelyére jelentős hatást gyakorol, ellentétes a jelölés céljával, továbbá kiemelt fontosságú közérdek nem fűződik a beruházáshoz, ezért az ingatlanok más célú hasznosításához nem járult hozzá.
11. A Budakörnyéki Földhivatal első fokú határozata ellen fellebbezéssel élt az ingatlanok részbeni tulajdonosa. A beruházó kiegészítést nyújtott be az első fokú eljárásban értékelt hatásbecslési dokumentációhoz. A kiegészítést az eredeti dokumentáció készítésében is részt vevő szakértő állította össze. A szakértő újabb terepbejáráson pontosította a magyar tarsza előfordulási térképét, azáltal, hogy pontosította az élőhelykontúrokat és a faj számára kevésbé alkalmas élőhelyfoltokra csökkent egyedsűrűséggel számolt. A kiegészítés ezt a pontosított magyar tarsza előfordulási térképet és a módosított tervek vonatkozásában kizárólag a magyar tarszára készült új hatásbecslési dokumentációt tartalmazta. A kiegészítés szerint a módosított tervekben megjelölt területkivonások a korábbinál lényegesen kisebb mértékben érintik az egyes telkeket, kb. 1.5-2%-os állományvesztéssel kell számolni a 081/1, 081/3, 081/4, 081/5, 081/6, 081/7, 081/8, 081/9, 081/10, 081/11 hrsz. alatti ingatlanok területén megtalálható magyar tarsza állományra vonatkoztatva.
12. A szakértő a 1.5-2%-os állományvesztéssel arra az esetre prognosztizálta, amikor a fennmaradó élőhelyek kezelése nem változik. Véleménye szerint amennyiben korai, vagy gyakori kaszálás, intenzív legeltetés következik be huzamosabban, annak hatásai lényegesen drasztikusabbak volnának, ezért a terület állapotának hosszabb távú monitorozása a projekt megvalósulása esetén a tulajdonosok és a hatóság számára egyaránt fontos feladat.
13. A Pest Megyei Földhivatal megkeresésére a Főfelügyelőség 2010. január 22-én kelt másodfokú szakhatósági állásfoglalásában a Felügyelőség szakhatósági állásfoglalását részben megváltoztatta és a Budakeszi 081/1, 081/4, 081/5, 081/7, 081/8, 081/9 és 081/10 hrsz alatti ingatlanok más célú hasznosításához feltételekkel hozzájárult. A Főfelügyelőség többek között feltételként fektette le a Natura 2000 terület kezelési tervének megfelelő tevékenység folytatását, előírta, hogy minimalizálni kell a zavarás mértékét (gépek felvonulása, szemetelés, zajterhelés, porozás) és a természetes vegetáció átalakítását amennyire lehetséges csökkenteni kell, valamint meghatározta, hogy mely időszakban lehet a területet kaszálni.

14. A Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalásának indoklásában kifejtette, hogy mivel kb. 1.5-2%-os állományveszteséggel lehet számolni a tárgyi földrészleteken és amennyiben a tervnek megfelelően a fennmaradó élőhelyek kezelése nem változik, állapotuk a jelenlegihez hasonló marad, vagyis a jelentős hatás nem bizonyítható.
15. A Pest Megyei Földhivatal 2010. február 15-én kelt 10.182-2/2010 számú határozatával megváltoztatta az első fokú határozatot, és engedélyezte a 081/1, 081/4, 081/5, 081/7, 081/8, 081/9 és 081/10 hrsz-ú földrészletekből egyenként 3000 m² területű gyep művelési ágú termőföld végleges más célú hasznosítását lakó-, és gazdasági épület létesítése céljára a Főfelügyelőség szakhatósági kikötései, ill. feltételei betartása mellett.
16. A DINPI a Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalásával kapcsolatos megkeresésünkre adott válaszában tájékoztatta irodánkat, hogy tárgyi területre vonatkozó Natura 2000 kezelési terv nem készült és a jövőben sem fog készülni. A Natura 2000 fenntartási terv kidolgozása még folyamatban van, elkészítése határidőhöz nem kötött. Vizsgálatunk során nem sikerült olyan adatokat szereznünk, amelyek megnyugtatóan igazolnák azt, hogy a módosított tervek alapján nem beépítendő területeken az állománycsökkenés mértéke mindössze 1.5-2%-os marad, hiszen ez a becslés csak feltételezésen, megfelelően számon nem kérhető jövőbeli területhasználaton alapul.

IV. Jogi elemzés

A/. A Natura 2000 terület jelölő fajára kifejtett jelentős kedvezőtlen hatás nem zárható ki

17. A Natura Kr. 10. § (7) bekezdés szerint egy terv akkor fogadható el, illetve egy beruházás akkor engedélyezhető, ha a hatásbecslés alapján megállapítható, hogy az a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, a Natura Kr. mellékleteiben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a jelölés céljaival.
18. Az Európai Közösségek Tanácsának a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelve (a továbbiakban: Irányelv) 6. cikk (3) bekezdése előírja, hogy "a természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután hagyják jóvá az érintett tervet vagy programot, ha **megbizonyosodtak** arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét".
19. Az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: a Bíróság) ítélkezési gyakorlata¹ az előző pontban említett engedélyezési eljárásra következetesen alkalmazza az elővigyázatosság elvét. A Bíróság több ítéletében is kifejtette, hogy a nemzeti hatóságok csak akkor engedélyezhetnek egy tevékenységet, ha megbizonyosodtak

¹ C-127/02. sz. ügy, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee és Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels kontra Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 61., 67-68. pontok.

arról, hogy az nem jár az érintett természeti terület épségét veszélyeztető káros hatásokkal. Ez az eset akkor áll fenn, ha tudományos szempontból, ésszerűen mérlegelve, **kétség nélkül** megállapítható, hogy ilyen hatások nem következnek be².

20. A Főfelügyelőség helytelenül értelmezte a Natura Kr. hatásbecslésre vonatkozó rendelkezéseit, amikor arra hivatkozva adott pozitív szakhatósági állásfoglalást, hogy „a jelentős hatás nem bizonyítható”. Az elővigyázatosság elvének megfelelő, helyes értelmezés szerint akkor adható engedély, ha a jelentős hatás **elmaradása** bizonyítható, azaz a hatóság teljesen bizonyos affelől, hogy nem lesz jelentős kedvezőtlen hatása a beruházásnak.
21. A hatásbecslés részét kell, hogy képezze a hatóság által előírt feltételek hatásának értékelése is. A feltételek azoknak az intézkedéseknek az előírásai, amelyek a terv vagy beruházás negatív hatásait minimalizálják, vagy megszüntetik a kialakítás során vagy azt követően³. Az Európai Bizottságnak az Irányelv alkalmazására vonatkozó útmutatója szerint ahhoz, hogy kétséget kizáróan meg tudja állapítani a hatóság, hogy a tervezett feltételek kiküszöbölik-e a beruházás negatív hatásait, a következőket kell mérlegelnie: ki és hogyan fogja végrehajtani az intézkedéseket és hogyan biztosítja azok végrehajtását; mennyire lehet bízni az intézkedések sikerességében; az intézkedések végrehajtásának ütemezése a projekt viszonylatában; az intézkedéseket hogyan fogják monitorozni és amennyiben megállapítást nyer, hogy egy intézkedés sikertelen, hogyan fogják orvosolni annak hatását.⁴
22. A Főfelügyelőség által előírt feltételek nem biztosítják minden kétséget kizáróan a más célú hasznosítás közvetett kedvezőtlen hatásainak elmaradását. A Főfelügyelőség azzal a feltétellel járult hozzá az ingatlanok más célú hasznosításához, hogy a „beépítetlen telekrészekeken csak a *Natura 2000 terület kezelési tervének megfelelő* tevékenységek folytathatók.” **A DINPI tájékoztatása szerint ilyen kezelési terv nem létezik és nem is fog készülni a területre.** A Főfelügyelőség tehát nem határozta meg, hogy milyen tevékenységek folytathatók, vagy nem folytathatók a beépítetlen telekrészeken, mivel egy nem létező dokumentum által megengedett tevékenységekre hivatkozik.
23. A Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalásában néhány feltétel arra vonatkozik ugyan, hogy milyen tevékenységektől kell tartózkodni, ezek a feltételek azonban nem tartalmazznak egyértelmű tiltást, világos és kellően részletezett előírásokat. A Főfelügyelőség a természetes vegetáció átalakítását nem tiltotta meg, csupán annyit írt elő, hogy a „természetes vegetáció átalakítását *amennyire lehetséges* csökkenteni kell”. Nem tiltja meg a fokozottan védett faj zavarását, nem határozza meg pontosan, hogy milyen tevékenységektől kell tartózkodni a magyar tarsza zavarásának elkerülése érdekében, csak annyit írt elő, hogy „*minimalizálni kell a zavarás mértékét*”.

² Ld. 1. sz. lábjegyzet

³ A Natura 2000 területek kezelése. A Tanács természetes élőhelyek és vadon élő növény- és állatvilág megőrzéséről szóló 92/43/EEC irányelve 6. cikkének rendelkezései, 29.old., Európai Bizottság (2000), magyar fordítás.

⁴ A Natura 2000 területekre jelentős hatással lévő tervek és projektek hatásbecslése, Módszertani útmutató a Tanács 92/43/EEC számú, vadon élő növény- és állatfajok, valamint élőhelyek védelméről szóló irányelve 6. cikk (3) és (4) bekezdéseinek rendelkezéseire, 30. oldal.

24. A Főfelügyelőség által előírt fenti feltételek végrehajthatatlanok és számonkérhetetlenek. Nem alkalmasak arra, hogy a beépítésen felüli, közvetett hatásokat kifejtő tevékenységeket megakadályozzák. A hatásbecslési dokumentáció szerint a közvetett hatások révén 30-40%-os állománycsökkenés várható. Ezt sem a Főfelügyelőség, sem a hatásbecslési dokumentáció kiegészítését készítő szakértő nem vitatta. Mivel a Főfelügyelőség által előírt feltételekről kétség nélkül nem állapítható meg, hogy a közvetett hatások megakadályozására alkalmasak, **azaz ésszerű kétségek maradtak a jelentős kedvezőtlen hatások elmaradása vonatkozásában, és a Natura Kr. 10/A. § szerinti kiemelt fontosságú közérdek fennállása egyértelműen kizárható, ezért a Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalása ellentétes a Natura Kr. 10. § (7) bekezdésével és nincs összhangban az Irányelv 6. cikk (3) bekezdésével sem, ezáltal sérti az egészséges környezethez való jogot.**

B/. A kivonandó területek módosultak, új hatásbecslési dokumentációról vagy annak vizsgálatáról, hogy szükséges-e a hatásbecslés, nincs szó a szakhatósági állásfoglalásban

25. A földrészletek tulajdonosai által, a Földhivatal határozata ellen benyújtott fellebbezés kiegészítése kijelenti, hogy „amikor ismertté vált a tulajdonos előtt, hogy a Natura 2000 jelölő fajának, a magyar tarszának az élőhelyét veszélyezteti az építésztervező által elképzelt telek elhelyezés, akkor keresni kezdte azokat a helyeket az ingatlanon belül, ahol a jelölő faj legkevésbé fordul elő. [...] A vizsgálat eredményeként kilenc helyen módosul a kivonandó terület helye.”

26. A Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalása nem tartalmaz információt azzal kapcsolatban – a magyar tarsza kivételével –, hogy a módosított tervek hatását az egyéb jelölő fajokra és élőhelyekre megvizsgálták-e vagy azért nem vizsgálták meg, mert az eredeti hatásbecslési dokumentációból minden kétséget kizáróan meg lehetett állapítani, hogy a többi jelölő fajra és élőhelyre a módosított tervek alapján megvalósuló beruházás nem lesz jelentős kedvezőtlen hatással. A fellebbezés kiegészítés melléklete az eredeti hatásbecslési dokumentációt tartalmazza.

27. A Natura Kr. 10. § (1) bekezdése szerint olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak - a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel - vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat. A Natura Kr. 10. § (2) bekezdése alapján amennyiben az (1) bekezdés szerinti vizsgálat alapján a tervnek, illetve beruházásnak jelentős hatása lehet, hatásbecslést kell végezni.

28. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 50. § (1) bekezdése kimondja, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le.

29. A fentiek alapján a Főfelügyelőség szakhatósági állásfoglalása ellentétes a Natura Kr. 10. § (1) bekezdésével és a Ket. 50. § (1) bekezdésével, amikor nem írta elő a módosított tervekre vonatkozó hatásbecslési dokumentáció elkészítését, illetve nem tesz említést arról, hogy azért nem írta elő a dokumentáció elkészítését, mert a jelölő fajokra és élőhelyekre gyakorolt várható hatások előzetes felmérése alapján kizárható volt a magyar tarszán kívüli fajok tekintetében a jelentős hatás.

V. Intézkedések

Az egészséges környezethez való jog kapcsán felmerült visszasságok megszüntetése érdekében:

30. Az Obtv. 27/F. § (1) bekezdése alapján – a határozat megsemmisítése, majd az új eljárásban a fenti IV. A) és B) pontokban feltárt visszasságok kiküszöbölése érdekében – felüyeleti eljárást kezdeményezek a Vidékfejlesztési Miniszternél a Pest Megyei Földhivatal 10.182-2/2010 számú határozatával szemben a Főfelügyelőség jogszabálysértő szakhatósági állásfoglalása miatt.

Budapest, 2010. július 9.

dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa