

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-8103/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos álláspontja szerint az esztergomi autóbusz pályaudvar a belvárosból a zsúfoltan lakott nagyvárosias (lakótelep), másik oldaláról kertvárosias lakóövezettel körülvett környezetbe, a vasútállomás mellé való áthelyezésének önkormányzat által elfogadott terve: az ún. Intermodális Csomópont (IMCS) létesítése indokolatlan és sérti a tervezett beruházás környezetében nagy létszámban élő lakók egészséges környezethez való alapvető jogát. Beadványában sérelmezte Esztergom Város Önkormányzatának a terv elfogadásával kapcsolatos eljárását, mert a környezeti hatásokat véleménye szerint a Képviselő-testület a tervhez kapcsolódóan, annak elfogadását megelőzően nem vizsgálta és az érintett nyilvánosság véleményét sem vette figyelembe.

A panasz alapján az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Eljárásom közben észleltem, hogy a panasszal érintett IMCS tervével összefüggésben előzetes vizsgálati eljárás indult az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségen, amely a vizsgálat tárgyát közvetlenül érinti, és a vizsgálandó visszásság gyanúja természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti. Ezért vizsgálatomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettem a Felügyelőség eljárásának egyes, a vizsgálat tárgyával közvetlenül összefüggő vonatkozására is. A vizsgálat során az alapvető jogok biztosa megkereste a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedési Operatív Programokért felelős helyettes államtitkárát, valamint Esztergom Város Önkormányzatát az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és a keletkezett iratok megküldése érdekében. A vizsgálat során az előzetes vizsgálati eljáráshoz kapcsolódóan az alapvető jogok biztosa jogsérelem veszélyét jelezte az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség vezetőjének.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* *„Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Egészséges környezethez való jog *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* [XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban való részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény (Aarhus-i Egyezmény)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. tv. (Mötv.)
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. tv. (Étv.)
- A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vkt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXIII. törvény (Jat.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. r. (OTÉK)

- Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (SKVr.)
- A környezeti hatásvizsgálatról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. r (Kvhr.)
- A Nemzeti Fejlesztési Ügynökségről szóló 130/2006. (VI. 15.) Korm. r. (NFÜr.)
- A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség megszüntetésével összefüggő egyes kérdésekről szóló 475/2013. (XII. 17.) Korm. r. (NFÜmegszR.)
- A 2007-2013 programozási időszakban az Európai Regionális Fejlesztési Alapból, az Európai Szociális Alapból és a Kohéziós Alapból származó támogatások felhasználásának rendjéről szóló 4/2011. (I. 28.) Korm. r. (ERFAr.)
- A településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. r. (Étvhr)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. r.

A megállapított tényállás

1. Az esztergomi IMCS tervének megjelenése az ÚMFT és ÚSZT KÖZOP projekt elemeként

A beadványban valamint a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium Közlekedési Operatív Programokért felelős helyettes államtitkárának (továbbiakban: államtitkár) és Esztergom Város Önkormányzata polgármestere (továbbiakban: polgármester) által adott tájékoztatásában foglaltak és a rendelkezésre álló iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Az Új Magyarország Fejlesztési Tervet (ÚMFT) a Kormány a 1103/2006. (X. 30.) Korm. határozattal fogadta el. Az ÚMFT 3.2.2. pontja 2. prioritásként állapítja meg a Közlekedésfejlesztés céljait, s ezek között a vasúti fővonalak korszerűsítése, az elővárosi vasútvonalak fejlesztése és a helyi tömegközlekedéssel történő összekapcsolása, valamint a közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése célkitűzéseket, fejlesztési irányokat.

A Közlekedésfejlesztés Operatív Program (KÖZOP)¹ tartalmazza 2. prioritásként a vasúti fővonalak fejlesztése, 4. prioritásként az Intermodalitás (közlekedési módok összekapcsolása, gazdasági központok intermodalitásának és közlekedési infrastruktúrájának fejlesztése) 5. prioritásként pedig a Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése (ezek között a Budapestre befutó 14 elővárosi vasútvonal rekonstrukciója) tervét.²

Az egyes kiemelt projekt-javaslatok akciótervi nevesítésének jóváhagyásáról szóló 1095/2007. (XII. 5.) Korm. határozat 2. számú mellékletének 9. pontja a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. projektgazda vezetésével megvalósuló Óbuda-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója KÖZOP projekt-javaslat továbbfejlesztését annak érdekében határozta el, hogy az kiemelt projektként akciótervi nevesítésre kerülhessen.

A Kormány 2013. december 29-én kihirdetett (...) a KÖZOP-5.5.0-09-11-2011-0007 azonosító számú (Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése című) projekt akciótervi nevesítéséről és támogatásának növeléséről szóló 2033/2013. (XII. 29.) Korm. határozatában kiemelt projektként nevesíti a „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése” projektet. A Korm. határozat 1. melléklete a projekt során elvégzendő feladatként határozza meg a Piliscsaba-Esztergom vonalszakasz részleges felújítását és az Esztergom állomás átépítéséhez kiegészítő engedélyezési és tenderterv készítését, a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztési Zrt. (továbbiakban: NIF Zrt.) projektgazda, illetve támogatást igénylő, fejlesztési közreműködő szervezet részvétele mellett.

¹ http://www.terport.hu/webfm_send/210

² Ld. http://www.terport.hu/webfm_send/210 10. oldal és 87-91. oldal

Az államtitkár tájékoztatásának mellékleteként megküldött KÖZOP-ÚSZT-5.5.0-09-11. „Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése” kiemelt projekt adatlapja szerint eredetileg Dorogon tervezték³ – a Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütemében Esztergom vasútállomás átépítéséhez kapcsolódó projektként KÖZOP-5.4.0-09-2009-0001 számon – a térség *intermodális közlekedési csomópontjának* megvalósítását. A dorogi IMCS korábbi tervét – egyebek mellett – Dorog Integrált Városfejlesztési Stratégiája⁴ is tartalmazza. Dorog Város Önkormányzatának Képviselő-testülete azonban a 2013. december 13-i ülésén elfogadott 164/2013. (XII. 13.) számú határozatában úgy döntött, hogy a KÖZOP-5.4.0-09-2009-0001 pályázati kódszámú, „Intermodális közösségi közlekedési központ létrehozása Dorogon – Megvalósíthatósági tanulmány készítése” tárgyú tanulmányban foglaltak folytatásaként nem kíván további pályázaton részt venni.⁵

2012 decemberében a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Közlekedési Operatív Programok Irányító Hatósága az Új Széchenyi Terv Közlekedési Operatív Programja keretében 2012 decemberében tette közzé a KÖZOP 5.5.0-09-11-2011-07 „Közlekedésbiztonsági projektsomag a MÁV hálózatán problémás hossz-szelvények átépítése (előkészítés)” című programról szóló tájékoztatást.⁶ Az egyes 2007-2013. évekre szóló operatív programok módosításáról szóló 1421/2011. (XII. 6.) Korm. határozattal a Kormány az ÚMFT-t módosította, melynek keretében egyebek között egyes operatív programok közötti forrás-átcsoportosításról is határozott, amely a KÖZOP 4. prioritásában szereplő intermodalitás, illetve a KÖZOP 5. prioritásaként meghatározott Városi és elővárosi közösségi közlekedés fejlesztése programokat is érintette. A Nemzeti Fejlesztési Terv Közlekedési Operatív programjához⁷, valamint annak 1421/2011. (XII. 6.) Korm. határozattal elfogadott 2007-2013. évekre szóló módosításához⁸ lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) során, a társadalmi egyeztetést⁹ követően készült környezeti értékeléseket az NFÜ korábban nyilvánosságra hozta. A 2011-2013. évi akcióprogramok között a Közlekedési Akcióprogram SKV-ját az NFÜ ugyancsak lefolytatta, ennek környezeti értékelését közzétette.¹⁰ A Környezeti értékelés az akcióprogramban foglalt közlekedést érintő fejlesztési irányok környezeti hatásait és fenntarthatósági jellemzését tartalmazza, a benne foglaltak szerint az ún. Multimodális közlekedési fejlesztések környezeti hatásai összességében vegyes minősítésűek, fenntarthatósági szempontból az intermodalitás azonban kedvezőnek minősül, ezen programok tekintetében azt hangsúlyozza a környezeti értékelés általános célkitűzésként, hogy a kombinált szállítás részarányának érzékelhető fejlődését a fejlesztések anélkül ériék el, hogy környezeti károkozással járnának.¹¹

A Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés 25/2011. (XII. 15.) Önk. rendelete módosította a Komárom-Esztergom Megye Területrendezési Szabályzatáról szóló 22/2005. (IX. 29.) rendeletet¹², amelyhez kapcsolódóan a Megyei Közgyűlés 266/2011. (XII. 15.) határozattal területrendezési ajánlásokat és 267/2011. (XII. 15.) határozattal területrendezési intézkedéseket is elfogadott.¹³

³ <http://www.kiksz.eu/projektek/47/dorog-intermodalis-kozlekedesi-kozpont-megvalosithatosagi-tanulmany/>

⁴ ld. http://www.dorog.hu/letoltesek/TVS_MELLEKLET_2010_03.pdf 122. oldal 10. Munkalap, 4. Közlekedés fejlesztés fejezet 4_1_P_1 Közösségi közlekedési csomópont építése a volt brikettgyár területén

⁵ Ld. <http://www.dorog.hu/feltoltes/kivonat131213.pdf> 11. oldal

⁶ <http://palyazat.gov.hu/download/46520/C%C3%A9lzottan%20k%C3%B6zleked%C3%A9sbiztons%C3%A1got%20jav%C3%ADt%C3%B3fejleszt%C3%A9sek%20kiadv%C3%A1ny.pdf>

⁷ Ld. http://palyazat.gov.hu/umft_op_skv_k_GOP_KOZOP_SKV, <http://palyazat.gov.hu/kozlekedesfejlesztes>

⁸ http://palyazat.gov.hu/a_nemzeti_fejlesztési_ugynökség_a_2007_2013_as_operatív_programok_módosítása_kapcsan_a_hat_alyos_jogszabalyok_alapjan_strategiai_környezeti_vizsgálatot_vegzett

⁹ http://palyazat.gov.hu/forum_topic_pate/594/filter?offset=0&theme_filter=

¹⁰ http://palyazat.gov.hu/2011_2013_as_akcioterv_skv_k_2011-2013_akcioterv_kozlekedesi_skv

¹¹ Ld. Az NSRK 2011-2013-as akcióterveinek környezeti vizsgálata, 90. oldal 2011-2013-as akcióterv-közlekedési-skv http://palyazat.gov.hu/2011_2013_as_akcioterv_skv_k

¹² <http://www.kemoh.hu/menudok/ldok840.pdf> és http://www.kemoh.hu/cikk_kepek/pdf/kozlony/kozlony201112.pdf

¹³ http://www.kemoh.hu/cikk_kepek/pdf/kozlony/kozlony201112.pdf

A területrendezési tervet érintő rendeletmódosításhoz, a területrendezési ajánlásokhoz és területrendezési intézkedésekhez közzétett dokumentáció¹⁴ szerint a Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciójának és a vasútállomás felújításának az intermodális csomópont nélküli, rövid távra előirányozott tervét¹⁵ a területrendezési terv módosítása már tartalmazza.

A terv elfogadását megelőzően a kidolgozó elkészítette és közzétette annak részeként a területrendezési terv *környezeti értékelését* is.¹⁶ A környezeti értékelés alapján megállapítható, hogy a lefolytatott stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) a megyei jelentőségű vasútvonal-rekonstrukcióval összefüggésben szükséges területrendezési tervmódosításhoz készült, a panasszal érintett esztergomi intermodális csomópont tervét a területrendezési terv nem tartalmazta. A „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítéséhez kiegészítő tervek készítése” projekt részeként a Piliscsaba-Esztergom vonalszakasz részleges felújítását és az Esztergom állomás átépítéséhez kiegészítő engedélyezési és tenderterv készítését projektelemekek tekintetében annak kidolgozása és megvalósulása korábban a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) Közlekedési Programok Irányító Hatósága irányításával folyt, 2014. január 1-jétől az NFÜ megszűnését követően jelenleg a Közlekedési Operatív Programok Irányító Hatóságának működéséért felelő szerv a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. Az esztergomi IMCS tervével kapcsolatos megkeresésekre az államtitkár arról tájékoztatót, hogy¹⁷ az *Esztergom vasútállomáson intermodális csomópont kiépítése projektelemekek* a KÖZOP 5.5.0-09-11-2011-07 „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítésének kiegészítő tervezése” projekt keretében új projektelemekeként jelent meg, amelyet a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF Zrt.) finanszíroz, a tájékoztatáshoz melléklet projekt adatlap szerint a projektgazda a NIF Zrt., a Magyar Államvasutak Zrt. a projektben partnerként vesz részt.

Az *IMCS Megvalósíthatósági Tanulmánytervét* az államtitkár és a polgármester tájékoztatása szerint 2013 márciusában megkötött tervezési szerződés alapján a NIF Zrt. megbízásából az UTIBER-COWI Konzorcium 2013 júliusára készítette el.¹⁸

E Megvalósíthatósági Tanulmányterv öt különböző, 1.1., 1.2., 1.3., 2., 3. számú változat vizsgálatát tartalmazta. A Tanulmányterv 7.9.6 Kapcsolódó tervek és beruházások, rendezési tervi összhang című fejezete rögzíti, hogy:

- Jelen terv része a környezetvédelmi munkarész, mely többek között zajvédő fal létesítését is tárgyalja.
- Figyelembe veszi Esztergom város Közlekedési Konceptióját és Rendezési tervét, de ellehetetleníti az abban szereplő Virágos utca és Áchim András utca összekötését szintben.
- Rendezési terv módosítására lesz szükség a közúti és a vasúti területek, valamint a buszpályaudvar leválasztása során.¹⁹

A Tanulmánytervnek a Projekt hatásait bemutató fejezetében a környezeti hatások között a 7.10.1.4. Zajvédelem fejezet az alábbiakat rögzíti: Esztergom területrendezési terve és a földhivatalai állományok alapján az előbbieken felsorolt zajforrások által érintett, zajvédelmi szempontból *védendő településrészek* „a tervezett buszpályaudvartól nyugati irányban elhelyezkedő kertvárosias beépítettségi jellegű lakóházak, a Kovácsi u. 1, 1a, 3 sz.; a

¹⁴ <http://www.kemoh.hu/index.php?fmp=4&masoldal=1&oldal=statikusoldal/soldal461.inc>

¹⁵ http://www.nif.hu/hu/fejlesztések/vasutvonalak/bp-nyugati_pu_-_esztergom_vasutvonal_i_utem

¹⁶ http://www.terport.hu/webfm_send/4105 és http://data.hu/get/4726831/KEM_kornyezeti_ertekeles.pdf

¹⁷ KÖZOPHÁT/17721-1/2014 NFM.

¹⁸ <http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/>

¹⁹ Ld. Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., „Esztergom intermodális közösségi közlekedési csomópont létesítése” Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány és Költség-haszon elemzés 2013. október, 155. oldal

Virágos u. 18111 hrsz.; és a Budapest u. 4, 4a, 6b, 8, 10, 12, 14, 16 sz., Baross Gábor u 6. alatti ingatlanok.”²⁰

„A buszpályaudvar vonatkozásában elmondható, hogy nem érint a zajával nagyszámú lakóépületet, határérték túllépés a zajvédelmi számítások eredményeként a Baross G. út 6. lakóingatlannál jelentkező (nappal 0,6 dB, éjjel 2,3 dB), ennek ellenére a lakosság és Esztergom Város Önkormányzatának kérését figyelembe véve zajvédő fal létesítését javasoljuk a pályaudvar nyugati oldalán, a Kovácsi Utca Budapesti út, Vágány köz által behatárolt lakóingatlanok védelmére.

A zajvédő fal létesítésének hatására a Baross G. út 6. lakóingatlannál jelentkező határérték túllépés a megfelelő szintre csökkenthető.”²¹ „A személypályaudvar távlati zajvédelem nélküli zajhatását a mellékletben található Z-1 jelű zajtérkép szemlélteti, a zajárnyékoló fal hatására bekövetkező zajcsökkenést pedig az Z-2 zajtérkép mutatja be.”²²

A Megvalósíthatósági Tanulmánytervhez kapcsolódóan a rendelkezésre álló iratok alapján megállapítható, hogy a NIF Zrt. a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességének mérlegelését követően a környezeti vizsgálatot nem folytatta le.

2. Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének az IMCS tervével kapcsolatos döntései

Az IMCS Megvalósíthatósági Tanulmánytervét Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete 2013. augusztus 29-i ülésén tárgyalta, és 347/2013. (VIII. 29.) számú határozatával úgy döntött, hogy az Esztergomi Intermodális Csomópont megvalósítását a bemutatottak közül az 1.2.-es tanulmányterv szerinti változatban támogatja, valamint ehhez kezdeményezi az Esztergom Déli városrész (Csalamádé, Kovácsi, Kovácsi lakótelep, Szentlázár, Szentpál, Ripári városrészek) helyi építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 1/2008. (II. 13.) rendelet (HÉSZr.), valamint az ezzel összefüggő településrendezési eszközök módosítását.

A HÉSZr.-hez készített szabályozási tervlap szerint a tervezett IMCS buszpályaudvar területe a Baross Gábor út-Vágány utca-Bem tér-Virágos út által határolt területen létesülne, amelynek jelenlegi övezeti besorolása Lke-2 kertvárosias lakóövezet, illetve kisebb részben Vt-2 településközpont vegyes terület, így a projekt megvalósulásához szükséges ezen területeket „Különleges terület” övezeti besorolásba átsorolását eszközölő HÉSZ módosítás, amelyre az önkormányzat tájékoztatása szerint a településrendezési szerződést megkötötték, a településrendezési eszközök kidolgozása jelenleg előkészítés alatt áll, elfogadása 2015. elején várható.

Az államtitkár tájékoztatása szerint az önkormányzati döntéssel kiválasztott 1.2. tanulmánytervi változat alapján az UVATERV Zrt. (továbbiakban: Tervező) készítette el az *engedélyezési terveket* 2014 májusára.²³

Az augusztus végi képviselő-testületi ülésen hozott önkormányzati döntést követően, 2013. október 2-án az esztergomi Babits Mihály Általános Iskolában az Önkormányzat Főépítési Irodája, a tervezők és a Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. részvételével lakossági tájékoztató fórumot tartottak az IMCS tervével kapcsolatosan, amelyen a résztvevők észrevételeit jegyzőkönyvben rögzítették és azt a tervezőknek átadták, azon javaslattal, hogy az észrevételeket a továbbtervezés során a tervezők vegyék figyelembe, illetve a műszaki részletek kidolgozása az Önkormányzat és a lakosság bevonásával történjen a továbbtervezés során.

²⁰ Ld. Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt., „Esztergom intermodális közösségi közlekedési csomópont létesítése” Részletes Megvalósíthatósági Tanulmány és Költség-haszon elemzés 2013. október, 159. oldal

²¹ im. 159. old.

²² im. 160. oldal

²³ 52.072/04. számú engedélyezési terv

A 2013. november 21-i képviselő-testületi ülésen a képviselők, a polgármester, valamint a NIF Zrt. projektvezetője részéről elhangzottak szerint²⁴ az elvi határozattal korábban elfogadott, a jelenleg kertvárosias lakóövezeti besorolású tervezett terület mellett felmerült az IMCS-nek a lakott területektől távol, a vasútállomás túloldalán lévő, „véderdő” övezeti besorolású, szántó művelési ágú területen való létesítésének lehetősége.

Arra való tekintettel azonban, hogy ez a terület (a tervezés alatt álló, Vágány utca-Baross Gábor utca-Bem tér-Virágos út által határolt, az önkormányzat tulajdonában álló területtel szemben) magántulajdonban van, valamint megközelítéséhez a Kincses-patak megfelelő áthidalása lenne szükséges, továbbá a területen közművezetékek (gáz és víz) haladnak át, a projektvezető ülésen kifejtett álláspontja szerint a NIF Zrt. által a képviselő-testületnek elfogadásra felkínált, a jelenleg lakóövezeti besorolású, önkormányzati tulajdonú területre tervezett terv-változatnál gazdaságilag szükségképpen hátrányosabb lenne az IMCS ezen alternatív területen való megvalósítása.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Tervező által készített engedélyezési terveket a Képviselő-testület 2013. november 21-i ülésén terjesztették elő, a testület lakossági nyomásra azonban *megváltoztatta a terveket*, amely szerint az intermodális csomópont indító állásai és tároló helye egymástól elkülönítve kerülnének kialakításra, és az *autóbuszgarázs kialakítására a Kincses-patak déli oldalán lévő területen* kerül sor.

A polgármester tájékoztatása szerint Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének ülése 2013. november 21-én 510/2013. (XI. 21.) számú határozatában elvi hozzájárulását adta a NIF Zrt. megbízásából az UVATERV Zrt. által készített utépítési engedélyezési tervhez, amely a korábbi, 374/2013. (VIII. 29.) határozattal elfogadott 1.2. tanulmánytervnek megfelelően készült el.

Ezen elvi hozzájárulásához a határozatban feltételül szabta a Képviselő-testület, hogy 1. a továbbtervezés során a műszaki részletek kidolgozása az Önkormányzat és a lakosság bevonásával (lakossági észrevételek mérlegelésével) történjen; 2. a tervezett kialakításhoz és az engedélyezéshez szükséges végleges nyilatkozat megadásához a HÉSZ és az ezzel összefüggő településrendezési eszközök módosítása szükséges; 3. az esztergomi intermodális csomópont létesítésével, tervezésével kapcsolatban készüljenek környezetvédelmi elemzések (zaj, levegőterhelés, stb.), alternatívák, összehasonlításban a jelenlegi autóbusz pályaudvar és a jövőbeli csomópont összehasonlításával; 4. az esztergomi intermodális csomópont létesítésével körfogalom kiépítését kezdeményezi (*a feltételek között*) a Képviselő-testület a Kiss János vezérezredes út, Dorogi út és az intermodális csomóponthoz vezető tervezett út csomópontjához.

A Képviselő-testület 2013. december 5-i ülésén elfogadta az 557/2013. (XII. 5.) határozatot is, amelyben elvi hozzájárulását adta az IMCS módosított utépítési tervéhez, azzal a feltétellel, hogy a tervezett projekt a Baross Gábor utcának a Magvető szobor melletti Sugár útba történő becsatlakozásáig készüljön, amely körforgalmi csomópont tervezését és a Baross Gábor utca felújítását teljes szélességben tartalmazza.

3. Az előzetes vizsgálati eljárás megindulása az IMCS tervei alapján

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Tervező az elkészült engedélyezési tervdokumentációt benyújtotta a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelőségéhez építési engedély megszerzése céljából.²⁵

²⁴ <http://www.youtube.com/watch?v=OAwqE7z0Tbs-> TESTÜLETI ÜLÉS 2013.november 21 videója

²⁵ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WPCRv&docid=BSZS-9MGHJ6> 2014. július 29-én közzétett Közlemény szerint 2014. július 31-én Közmeghallgatást tartott a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Közlekedési Felügyelősége

Egyidejűleg az engedélyezési eljárás részeként a Tervező az engedélyezési tervek között előzetes vizsgálati dokumentációt készített, amelyet az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőségre (továbbiakban: Felügyelőség) előzetes vizsgálati eljárás lefolytatására irányuló kérelem mellékletként benyújtott.²⁶

Az előzetes vizsgálati dokumentáció 4.5 zaj- és rezgésvédelmi fejezete a zajhatásokkal kapcsolatban a buszparkoló zajának lakóházak felé történő mérséklése érdekében 2,5 m magas zajárnyékoló fal megépítésének javaslatát tartalmazza a bekötő út lakóházak felőli oldalán, azzal párhuzamosan.²⁷

A dokumentáció a tervezett intézkedések körében a 4.5.4.1. pont alatt a zajvédő falak létesítésének pontos helyét és a létesítendő zajvédő falak 662 m-es hosszát is megállapítja. Ugyane pont rögzíti, hogy a Baross Gábor út menti ingatlanok védelmében nincs lehetőség zajárnyékoló fal építésre a szűk keresztmetszetek miatt. A jelenleg is határérték túllépéssel terhelt *Baross Gábor utcai lakóingatlanok tekintetében kismértékű zajnövekményre lehet számítani. A Baross Gábor út mellett a vegyes beépítésű területen javasolt egységesen vegyes városközpontú besorolású területet kijelölni a rendezési tervben.*²⁸

Az államtitkár tájékoztatásához mellkelten megküldte az Esztergom IMCS környezetvédelmi szempontú összehasonlító elemzést, amely a jelenlegi buszpályaudvar és a tervezett IMCS zaj és levegővédelmi hatásait hasonlítja össze és elemzi.

A megküldött dokumentum szintén tartalmazza a zajvédő falak létesítésének tervét, az előzetes vizsgálati dokumentációban foglaltakkal részben megegyezően: „A Volán társaságok által közlekedtetett buszok jelentős részének közel 3 m magasságban van a kipufogója, a helyszíni mérésekkor ~2,6 m magasságra volt becsülhető a zajforrás elhelyezkedése, ezért a lakossági igényekhez igazodva, az új bekötő út mellett 530 m hosszban 3,0 m magas zajárnyékoló fal, majd 134 m hosszban 3,5 m magas zajárnyékoló fal építése javasolt. A rámpa mellett 15 m hosszban 1,5 m magas falelemek, majd a buszpályaudvar mentén 170 m hosszban 3,5 m magas zajárnyékoló fal építését javasoljuk. A Baross Gábor utca kertés lakóvezetben elhelyezkedő lakóépületeinek és Áchim András utca elején lévő lakóház nyílászáróinak építés előtti ellenőrzése, szükség esetén cseréje.

A zajárnyékoló falakat környezetbe illeszkedve, a színdinamikai terveket az önkormányzattal egyeztetve kell a későbbi tervfázisban elvégezni. A magas akusztikai és esztétikai követelményeknek megfelelő, kertvárosi környezetbe illeszthető zajárnyékoló falrendszert kell beépíteni (pl. Leier Durisol). A Baross Gábor utcán lakossági igény esetén megfontolható a kerítések nyomvonalán elhelyezett, falazóelemes zajárnyékoló kerítés építése.”²⁹

Az 2014. június 17-én a Felügyelőség által közzétett közlemény³⁰ szerint Esztergom, Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. Esztergom állomáson intermodális csomópont kiépítésének előzetes vizsgálati eljárása 11223/2014. számon, 2014. május 5-én indult. A Közlemény 21 napon keresztül kerül kifüggesztésre, 10. pontja szerint pedig az érintettek az eljárás során a kérelembe és mellékleteibe a Felügyelőségnél az ügyfélszolgálati irodán, ügyfélfogadási időben, valamint a telepítés helye szerinti jegyzőnél tekinthetnek be, továbbá a kérelmet a Felügyelőség honlapján tekinthetik meg: <http://edktvf.hu/kozerdeku/2014/melleklet/11223-1.zip>.

A Felügyelőség által közzétett közlemény a telepítés helye szerinti esztergomi önkormányzat honlapján is megjelent, 2014. június 24-én.³¹

²⁶ http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/E1%20Kornyeztvedelem,%20EVD/E01_E101_ns001.pdf

²⁷ http://www.esztergom.hu:8080/IMCS/E1%20Kornyeztvedelem,%20EVD/E01_E101_ns001.pdf 91-92. oldal

²⁸ im. 92. oldal

²⁹ Engedélyezési terv környezetvédelmi szempontú összehasonlító elemzés, UVATERV, 2014. május, 18. oldal

³⁰ http://edktvf.zoldhatosag.hu/kozerdeku/2014/11223_2.pdf

³¹ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WPCRv&docid=BSZS-9LDHXC>

A közlemény 11. pontja szerint az előzetes vizsgálati dokumentáció tartalmára, a telepítés helyével kapcsolatos kizáró okokra, a környezeti hatásvizsgálat szükségességére észrevételt lehet tenni a hatóság általi kifüggesztés időtartama alatt, illetve az eljárás megindulásáról értesített társadalmi szervezetek a közlemény kifüggesztésének időtartama alatt ügyfélként bejelentkezhetnek az eljárásba.

Az előzetes vizsgálati eljárás megindulásáról szóló közleménnyel kapcsolatosan a létesítmény közvetlen hatásterülete vélelmezett határaitra vonatkozó adatok hiánya miatt a jogsértés veszélyét az alapvető jogok biztosa rövid úton jelezte a Felügyelőség vezetőjének, aki arról tájékoztatta, hogy a közlemény nem tartalmazta a közvetlen hatásterület vélelmezett határait, ezzel kapcsolatban azonban a Felügyelőség 11223-7/2014. számú végzésével hiánypótlásra hívta fel a Tervezőt a közvetlen hatásterület vélelmezett határaitra vonatkozó adatok tekintetében. Az ügyfél részére a hiánypótlásra megállapított határidő még nem telt el, amennyiben a pótolta adatok alapján a hatásterület megállapítható lesz, a Felügyelőség a konkrét helyrajzi számok meghatározásával újabb közleményben értesíti a hatásterületeken élőket az eljárás megindulásáról.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző 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 úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján - a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel - vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – 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 alapján „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – 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. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” Az Alkotmánybíróság megállapította³², hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította³³, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította³⁴ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. 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.

³² 996/G/1990. AB határozat

³³ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³⁴ 28/1994. (V. 20.) AB határozat

Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni³⁵.

III. A vizsgálat érdemében

1. A Kvt. az elővigyázatosság, megelőzés és helyreállítás alapelvét a 6-8. §-okban tartalmazza. A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; b) megelőzze a környezetszennyezést; c) kizárja a környezetkárosítást. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A 7. § úgy rendelkezik, hogy a 6. §-ban foglaltak érvényesítése érdekében jogszabály előírhatja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó vagy tiltó rendelkezéseket állapíthat meg.

A megelőzés elvének gyakorlati érvényesítésére a tervszerűség elvét a Kvt. 48/A. §-a tartalmazza. A 48/A. § (1) bekezdése szerint az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében - e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint - a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (*átfogó környezetvédelmi terv*), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (*tematikus környezetvédelmi terv*) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (*egyedi környezetvédelmi terv*) kell készíteni. Ugyane szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a tervezés során a) az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel, b) a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni. A (3) bekezdés szerint pedig a környezetvédelmi terv készítőjének az előkészítés során gondoskodnia kell a terv széleskörű társadalmi egyeztetéséről.

A tervszerűség elvét – összefüggésben a jelentős környezeti hatásokkal bíró tervekre és programokra a jogszabályok által megállapított intézményvédelmi garanciákkal – valamennyi olyan terv és program tekintetében érvényesíteni kell, amelyek várhatóan jelentős környezeti hatással járó tevékenységek folytatásához szabnak keretet.

A tervszerűség elvével is összefüggően az integráció elvének szerez érvényt a Kvt. 43. § (4) bekezdése, amely szerint a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló, külön jogszabályban meghatározott olyan tervekre, illetve programokra, - ideértve az EU által társfinanszírozott terveket, illetve programokat is -, valamint ezek módosításaira, a) amelyek kidolgozását jogszabály, illetve országgyűlési, kormány- vagy helyi önkormányzati határozat írja elő, és b) amelyeket közigazgatási szerv, valamint törvény, illetve kormányrendelet felhatalmazása alapján közigazgatási feladatot ellátó nem közigazgatási szerv közigazgatási feladatkörében, illetve helyi önkormányzati testület (a továbbiakban együtt: közigazgatási szerv) dolgoz ki vagy fogad el, illetőleg amelyeket a Kormány terjeszt az Országgyűlés elé elfogadásra a külön jogszabály alapján környezeti értékelést magában foglaló környezeti vizsgálatot kell lefolytatni. Környezeti értékelés nélkül terv, illetve program nem terjeszthető elő. A Kvt. 43. § (5) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a (4) bekezdés szerinti külön jogszabály meghatározza azokat a terveket, illetve programokat, amelyeknél a környezeti vizsgálat a) kötelező, vagy b) szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

³⁵ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

Az SKVr. 1. § (2) bekezdése szerint a környezeti vizsgálat [Kvt. 43. § (6) bekezdés] lefolytatása mindig kötelező – a (3) bekezdés a) és b) pontjában foglalt kivétellel – arra a tervre, illetve programra, amely a) az 1. számú mellékletben szerepel, továbbá b) az 1. számú mellékletben fel nem sorolt olyan terv, illetve program, amely ba) a (..) szállítás, közlekedés, (..) számára készül, és keretet szab olyan tevékenységek vagy létesítmények jövőbeli hatósági engedélyezése számára, amelyek a környezeti hatásvizsgálatról szóló külön jogszabály mellékletében vannak felsorolva, azonban – e rendelet alkalmazása szempontjából – függetlenül az abban megadott küszöbértéktől és területi megkötéstől. Az SKVr. 1. számú melléklete szerint kötelező az SKV lefolytatása a település egészére készülő településszerkezeti terv, helyi építési szabályzat és szabályozási terv, a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Nemzeti Fejlesztési Terv operatív programjai tekintetében. 2014. január 1-jéig hatályosan az NFÜr. 1. §-a szerint a Kormány által a hosszú és középtávú fejlesztési és tervezési feladatok ellátására, az Európai Unió pénzügyi támogatásainak igénybeviteléhez szükséges tervek, operatív programok elkészítésére, e támogatások felhasználásához szükséges intézményrendszer kialakítására, működtetésére létrehozott szerv a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ).

Az NFÜr. 2. §-a szerint az NFÜ a) elkészíti az ország átfogó fejlesztési tervét és a nemzeti fejlesztési terveket, (...) c) szervezetén belül – az Agrár- és Vidékfejlesztési Operatív Program (a továbbiakban: AVOP), az Új Magyarország Vidékfejlesztési Program és a Halászati Operatív Program kivételével – létrehozza az operatív programok irányító hatóságát, szervezi az operatív programok végrehajtását és azok monitoring rendszerét, koordinálja a feladathoz kapcsolódó uniós és társfinanszírozási költségvetési források felhasználását.

Jelenleg is hatályosan az ERFAr. 7. §-a a NFÜ feladatai között egyebek mellett az NFT és az operatív programok tervezésének koordinációját, az akciótervek elkészítéséhez a módszertan kialakítását, a komplex programok tervezését és értékelését, valamint az összes operatív program tekintetében stratégiai vizsgálat lefolytatását is előírja. 2014. január 1-jétől hatályosan az NFÜmegszR. 1. §-a szerint a Kormány az NFÜ-t jogutóddal (beolvadással) megszüntette, a (2) bekezdés szerint az NFÜ általános jogutódja (az NFÜmegszR.-ben megállapított kivételekkel) a Miniszterelnökség. Az NFÜmegszR. 1. melléklet 5. pontja szerint a Közlekedés Operatív Programok Irányító Hatósága működéséért felelős szerv a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium (NFM).

Fentiek alapján az SKVr. 3. §-a szempontjából a Nemzeti Fejlesztési Terv és a Közlekedési Operatív Program (KÖZOP) kidolgozója az NFÜ, illetve az NFM KÖZOP IH.

A tényállásban feltárt adatok szerint az ÚMFT-hez, illetve a KÖZOP-hoz, mind pedig a KÖZOP-ot érintő módosításhoz a kidolgozó NFÜ lefolytatta a Kvt. 43. § (4) bekezdése és (5) bekezdés a) pontja, az SKVr. 1. § (2) bekezdése és 1. számú mellékletének 3. és 4. pontjai alapján kötelezően előírt SKV-t, ennek eredményeként a környezeti értékelést pedig a terv- és programdokumentáció önálló részeként az SKVr. 11. § alapján a nyilvánosság számára megfelelően közzétette. Az esztergomi IMCS tervét ugyanakkor, a tényállásban ismertetettek szerint, e korábbi tervek és tervmódosítások nem tartalmazták, hanem az csak később, kisebb tervmódosításként 2012. decemberében vált a KÖZOP-5.5.0-09-11-2011-0007 azonosító számú terv projektelemévé. Konkrét, önállóan kidolgozott tervként az IMCS terve először a fejlesztési közreműködő által kidolgozott megvalósíthatósági tanulmánytervben jelent meg.

Az SKVr. 1. § (3) bekezdés b) pontja szerint a környezeti vizsgálat szükségessége várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál. Az SKVr. 3. §-a úgy rendelkezik, hogy a terv, illetve program kidolgozásának megkezdésekor a terv, illetve program kidolgozásáért felelős szerv (a továbbiakban: kidolgozó) állapítja meg, hogy a terv, illetve program beletartozik-e az 1. § (2) bekezdés szerint környezeti vizsgálatra vagy az 1. §

(3) bek. szerint a környezeti vizsgálat szükségességének eseti eldöntésére kötelezett körbe.

A Vkt. 2. § (5) bekezdésének 15. pontja szerint a fejlesztési közreműködő: olyan gazdasági társaság, amely a vasúti pályahálózat létesítését, fejlesztését, felújítását végzi, és nem minősül a vasúti pályahálózat működtetőjének, valamint tevékenységének folytatásához nincs szüksége e törvény szerinti működési engedélyre.

A Vkt. 85/A. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fejlesztési közreműködőként eljáró Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (NIF Zrt.), mint építető a vasúti pályahálózaton, valamint az ahhoz kapcsolódó ingatlanokon központi költségvetési és európai uniós támogatásból létesítési, felújítási és fejlesztési feladatokat lát el az állam nevében és állami tulajdonon megvalósuló fejlesztés esetén az állam javára, amely tevékenység közcélú tevékenységnek minősül. Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint a NIF Zrt. a beruházás előkészítéseként teljes körűen elkészíteti a szükséges terveket, tanulmányokat. A NIF Zrt. ügyfélként részt vesz a hatósági és egyéb igazgatási eljárásokban, saját nevére megszerzi az építési engedélyeket, elvégzi vagy elvégezteti a munkaterület előkészítését (beleértve különösen a területszerzést és a régészeti feltárást), továbbá lefolytatja a közbeszerzési eljárásokat. A NIF Zrt. építési szerződéseket köt a megvalósításra, gondoskodik az építési műszaki ellenőri tevékenység ellátásáról, lebonyolítja a műszaki átadás-átvételt. (...)

E rendelkezések alapján – tekintettel arra, hogy Vkt. 85/A. § (3) bekezdése a terv elkészítéséért felelős szervként, fejlesztési közreműködőként a NIF Zrt.-t jelöli ki, az egyedi tervvel kapcsolatos kötelezettségek közül az SKVr. 3. §-a szempontjából a NIF Zrt. minősül *kidolgozónak*.

Az IMCS-nek mint a tervezési folyamat egy késői fázisában megjelenő új, a korábbi elképzeléseket módosító projektelemnek a KÖZOP vagy a vasúti projekt részeként történő vizsgálata elmaradása miatt a megvalósíthatósági tanulmány kidolgozása adott volna még alkalmat a módosítás környezeti vizsgálati szükségességének eldöntésére. Megállapítható az államtitkár tájékoztatása, valamint a rendelkezésre álló adatok alapján az is, hogy az IMCS Megvalósíthatósági Tanulmánytervében szereplő egyes tervi változatokhoz kapcsolódóan ugyan tárgyalt környezetvédelmi kérdéseket, azonban a tervvel összefüggésben annak kidolgozójaként a NIF Zrt. a stratégiai környezeti vizsgálat szükségességének mérlegelését követően, a környezet védelméért felelős szervek szakmai véleményének kikérése alapján a környezeti vizsgálatot nem folytatta le.

Ennek következtében a tervhez az SKVr. erre vonatkozó szabályai alapján a tervhez önálló munkarészként nem készült környezeti értékelés, illetve az érintett nyilvánosság számára a kidolgozó a környezeti értékelést az SKVr. 8. § rendelkezései alapján nem hozta nyilvánosságra, és nem biztosította az érintett nyilvánosság számára a részvétel és a véleménynyilvánítás lehetőségét sem. A tájékoztatás szerinti, a tényállásban is ismertetett, a Kvt. 66. §-a alapján kötelező, a KHVr. 3-5. §-ai szerinti *előzetes vizsgálati eljárás* nem azonosítható a Megvalósíthatósági Tanulmánytervvel kapcsolatosan a Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja és az SKVr. 1. § (3) bekezdés b) pontja alapján lefolytatható *stratégiai környezeti vizsgálattal*.

Megállapítható, hogy a terv elfogadását övező társadalmi konfliktus, illetve ennek hatására az eszközölt tervmódosításokkal járó újabb költség-ráfordítások esetlegesen megelőzhetőek lettek volna abban az esetben, ha a terv kidolgozója az IMCS megvalósíthatósági tanulmánytervéhez a környezeti vizsgálat lefolytatásának jogszabályokban biztosított lehetőségét, illetve szükségességét megfelelően mérlegeli, és a megvalósíthatósági tanulmánytervet a hozzá elkészített környezeti értékeléssel együtt annak elfogadása előtt az SKVr. erre vonatkozó rendelkezései alapján nyilvánosságra hozza, illetve biztosítja az érintett nyilvánosság részvételének, véleménye megadásának lehetőségét, és a vélemények megfelelő figyelembevételét.

2. A Mötv. 13. § (1) bekezdése szerint a helyi közügyek, valamint a helyben

biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 1. a településfejlesztés, településrendezés, (...) 11. a helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, vízkárelhárítás; (...) 18. helyi közösségi közlekedés biztosítása.

A Mötv. 107. §-a úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzatot – törvényben meghatározott eltérésekkel – megilletik mindazok a jogok és terhelik mindazok a kötelezettségek, amelyek a tulajdonost megilletik, terhelik. A tulajdonost megillető jogok gyakorlásáról a képviselő-testület rendelkezik.

Az IMCS tervével tulajdonosként az Önkormányzat képviselő-testülete a tényállásban ismertetett módon több határozatban hozott tulajdonosi döntést.

Az Étv. 9/B. § (1) bekezdése szerint a településrendezés feladata, hogy a település területének, telkeinek felhasználására és az építés helyi rendjére vonatkozó szabályok kialakításával a) meghatározza a település összehangolt, rendezett fejlődésének térbeli-fizikai kereteit, b) a település adottságait és lehetőségeit hatékonyan kihasználva elősegítse annak működőképességét a környezeti ártalmak legkisebbre való csökkentése mellett, c) biztosítsa a település működéséhez szükséges infrastruktúra-hálózatot, valamint d) biztosítsa a település, településrészek megőrzésre érdemes jellegzetes, értékes szerkezetének, beépítésének, építészeti, természeti és tájképi arculatának védelmét. Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a településrendezés eszközei a) a településszerkezeti terv, amelyet a településfejlesztési koncepció alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg, b) a helyi építési szabályzat, amelyet a településszerkezeti terv alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete dolgoztat ki és állapít meg.

Az IMCS terve a Mötv. rendelkezései alapján a helyi önkormányzatot tulajdonosként, illetve a helyi önkormányzati feladatok közül a településfejlesztés és a településrendezés, valamint a helyi környezet- és természetvédelem feladatát érinti közvetlenül.

A megvalósíthatósági tanulmányterv előterjesztésekor a stratégiai környezeti vizsgálat fentebb kifejtettek szerinti elmaradása miatt az egyedi tervhez kapcsolódó környezeti értékelés nem állt rendelkezésre, így Esztergom Város Önkormányzat Képviselő-testülete az IMCS tervével kapcsolatos tulajdonosi döntéseinek meghozatala során a terv-változatokkal kapcsolatos környezeti szempontokat nem mérlegelhette megfelelően.

A jogszabályok szerint a képviselő-testület tervhez kapcsolódó felelőssége ugyanakkor önálló és elsődleges a terv megvalósításához szükséges *településrendezési eszközök módosítása* illetve *elfogadása* tekintetében, amelyet a Mötv. 13. § (1) bekezdés 11. pontja, a Kvt. 46. § (1) bekezdésének c) és f) pontjai alapján a helyi környezet- és természetvédelem feladatából fakadó kötelezettségével együtt kell gyakorolnia.

A kidolgozott településrendezési eszközöket az Étv. 9/B. § (2) bekezdés a) és b) pontja és a Kvt. 43. § (4) bekezdés b) pontja alapján a helyi önkormányzati testület fogadja el (állapítja meg), így az SKVr. 3. §-a szempontjából a képviselő-testület minősül a terv, program kidolgozásáért felelős szervnek.

Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületének az IMCS tervével kapcsolatosan hozott, a tényállásban bemutatott mindkét határozatában³⁶ a megvalósítást megelőző feltételként állapította meg a HÉSZ és a szabályozási terv (SZT), valamint az ezekkel összefüggő településrendezési eszközök módosításának szükségességét.

Az Étv. 9/B. § (2) bekezdés b) pontja és az Étvhr. 11. § (1) bekezdése szerint a HÉSZ-nek a településszerkezeti tervvel (TSZT) összhangban kell állnia, illetve a TSZT alapján kell készülnie. A HÉSZ és az SZT módosítását megelőzően ezért a kidolgozásáért és megállapításáért felelős képviselő-testületnek azt kell megvizsgálnia, hogy az IMCS terve, illetve az ezzel kapcsolatosan szükséges HÉSZ és SZT módosítás terve összhangban áll-e a város hosszú távra szóló, hatályos TSZT-jével.

³⁶ Esztergom Város Önkormányzat Képviselő-testületének 347/2013. (VIII. 29.) határozata és 510/2013. (XI. 21.) határozata

Az Étvhr. 9. § (2) bekezdése szerint a településszerkezeti tervben kell megállapítani a táj, az épített és a természeti környezet alakításának és védelmének területfelhasználással összefüggő módját, valamint ki kell jelölni a település fejlesztésének területi irányait. A településszerkezeti tervben meg kell határozni a település egyes területrészeinek területfelhasználását, a település működéséhez szükséges műszaki infrastruktúra elemeknek a település szerkezetét meghatározó térbeli kialakítását és elrendezését. Ugyane szakasz (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy a településszerkezeti tervet a település teljes közigazgatási területére kell elkészíteni. A TSZT módosításának lehetőségéről az Étvhr. 16. §-a rendelkezik.

Esztergom Város 445/2004. (XII.09.) önkormányzati határozattal elfogadott Településszerkezeti Terve (TSZT)³⁷ 1.3. pontjában a Településfejlesztési Konceptióból fakadó feladatként az 1.3.1. pont szerinti Közúti közlekedés fejlesztés körében meghatározta, hogy az autóbusz-pályaudvar kiépítésével párhuzamosan – a város tömegközlekedését át kell szervezni. A vasúti közlekedés fejlesztése körében pedig egyebek mellett célként állapította meg azt, hogy a kombinált fuvarozás területi lehetőségeit biztosítani kell (teherkomp, híd, párkányi teherkikötő, illetve teherpályaudvar felhasználásával).

A TSZT 1.3.2. pontja az Esztergom településrendezési tervében megoldandó rendezési feladatok között, a Települési területen belül funkcióváltásra javasolt területek kijelölése körében tartalmazza, hogy „A regionális szerepkör kiegészítése, erősítése szükségessé teszi a különleges területek kibővítését.”

A TSZT a Környezetvédelemre vonatkozóan ugyanakkor az *elsődleges rendezési feladatok* között tartalmazza – egyebek mellett – a következő célkitűzéseket: a mainál kedvezőbb településszerkezet megvalósítása, a városközpont forgalomcsillapítása, járműforgalom elől elzárt övezetek kijelölése, a lakóterületeket zavaró gazdasági ipari telephelyeken a funkcióváltás (környezetet kevésbé igénybevevő funkciók megjelenésének) támogatása, és biztosítani kell a gazdasági területek forgalmának lakóterülettől való elkülönítését.

Meg kell jegyezni, hogy a TSZT-ben az autóbusz pályaudvar kiépítése és a kombinált fuvarozás területi lehetőségeinek bővítése nem egymással összefüggő, hanem egymástól független, önálló tervekként jelennek meg. A közlekedési módok összekapcsolásának egyik – környezetvédelmi, fenntarthatósági szempontból – lényeges célja az, hogy a teherszállítást a jelentős környezetterhelést, elsősorban levegőszennyezést okozó közúti teherszállítási mód felől a kisebb környezetterheléssel járó, korszerű vasúti, illetve vízi szállítás „irányába” mozdítsa elő, a szállítási módok összekapcsolásának lehetőségét létrehozva.

A vizsgált IMCS esetében nem állapítható meg azonban a rendelkezésre álló adatok alapján, hogy az IMCS a személyi tömegközlekedési módok összekapcsolása mellett a teherszállítási módok összekapcsolását is szolgálná-e. A rendelkezésre álló dokumentumok alapján az állapítható meg, hogy az esztergomi IMCS esetében az intermodalitás fogalmát sajátosan kizárólag a személyszállítás, tömegközlekedés vonatkozásában alkalmazzák, annak ellenére, hogy a tényállásban bemutatottak szerint az ÚMFT KÖZOP 4. prioritásaként az Intermodalitás fogalma nem a személyek tömegközlekedéséhez, hanem az áruk teherszállításához kapcsolódóan jelenik meg.

A hatályos TSZT környezetvédelmi célkitűzései szempontjából kérdéses azonban, hogy a TSZT-ben foglalt környezetvédelmi célokat az IMCS lakóövezeti környezetben való elhelyezése ezeknek megfelelően valósítja-e meg, ezért a képviselő-testületnek a HÉSZ és SZT módosítását megelőzően azt kell megvizsgálnia, hogy ezen településrendezési eszközök tervezett módosítása az Étv. 9/B. § (2) bekezdés b) pontja és az Étvhr. 11. § (1) bekezdése szerinti TSZT-vel való összhang követelményének megfelel-e.

³⁷ <http://www.esztergom.hu/wps/portal/aktualis?folder=aktualis&menuid=ADMR-6WNLUR&docid=ADMR-6WQDMJ>

A TSZT-vel álláspontunk szerint az is ellentétes lenne, ha az előzetes vizsgálati dokumentációban foglalt javaslat szerint a Baross Gábor út menti – kertvárosias besorolású területen lévő – ingatlanok védelmében a szűk keresztmetszet miatt zajjányékoló fal építése lehetőségének hiánya miatt a várhatóan megnövekvő zaj jogszabályban megállapított zajterhelési határértékek „növelhetősége” érdekében ezen Baross Gábor úti ingatlanok területét kertvárosias övezeti besorolásból vegyes településközpont övezetbe sorolná át a HÉSZ. *Megállapítható a fentiek alapján, hogy amennyiben az IMCS elhelyezésére a jelenlegi tervek szerint, kertvárosias lakóterület övezeti besorolású területen, illetve környezetben kerül sor – tekintettel a lakóterületeket zavaró gazdasági ipari telephelyeken a funkcióváltás (környezetet kevésbé igénybevevő funkciók megjelenésének) valamint a gazdasági területek forgalmának lakóterülettől való elkülönítésének TSZT-ben szereplő környezetvédelmi célkitűzéseire és elsődleges rendezési feladatára – a hatályos TSZT módosítása, illetve új TSZT elfogadása válik szükségessé.*

3. Az IMCS tervéhez szükséges településrendezési eszközök között a HÉSZ és ennek mellékleteként az SZT jövőbeni, tervezett módosításához kapcsolódóan az alábbi szempontokra hívom fel az önkormányzat képviselő-testületének figyelmét.

A Kvt. 43. § (5) bekezdés a) pontja és az SKVr. 1. § (2) bekezdés a) pontja, valamint 1. melléklet 2. pontja szerint csak a település egészére készülő helyi építési szabályzat és szabályozási terv esetén kötelező a környezeti vizsgálat lefolytatása. A Kvt. 43. § (5) bekezdés b) pontja szerint ugyanakkor erre vonatkozó külön jogszabályként az SKVr. megállapítja azon tervek és programok körét, amelyek esetében a környezeti vizsgálat szükségessége a várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján, a külön jogszabályban foglalt szempontok figyelembevételével dönthető el.

Az SKVr. már korábban is hivatkozott 1. § (3) bekezdése a) és b) pontja szerint várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján dönthető el a környezeti vizsgálat szükségessége a település egy részére készülő szabályozási tervnél, illetve helyi építési szabályzatnál, továbbá olyan más, a (2) bekezdés b) pontjába tartozó tervnél, illetve programnál, amely helyi szinten kis terület használatát határozza meg; továbbá a (2) bekezdésbe tartozó terv, illetve program kisebb módosításánál.

A fentiek alapján a képviselő-testületnek a HÉSZ és az SZT tervezett módosítását megelőzően mérlegelnie kell, hogy várható környezeti hatásuk jelentőségének eseti meghatározása alapján szükséges-e stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása, illetve e mérlegelésének eredményéről a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése alapján döntést kell hoznia.

A Képviselő-testületnek a HÉSZ és az SZT módosításával kapcsolatosan várható környezeti hatása jelentősége és a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről való döntése során figyelemmel kell lennie arra, hogy az OTÉK 24. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a *különleges területbe* azok a területek tartoznak, amelyeken az elhelyezhető építmények *rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre*, vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek. A különleges területek célját és fajtáját a településszerkezeti tervben, a beépítési előírásokat a helyi építési szabályzatban minden esetben meg kell határozni.

Tekintettel arra, hogy az OTÉK 24. § (2) bekezdésének 1) pontja szerint különleges terület a közlekedéshez kapcsolódó épület elhelyezésére szolgáló terület, ha az nem a közlekedési területen belül kerül elhelyezésre, valamint a repülőtér területe, az OTÉK rendelkezései alapján az Intermodális csomópont, illetve az autóbusszpályaudvar területét – a terület célja és fajtája megjelölésével – a szabályozási tervben „Különleges terület” övezeti besorolásba kell átsorolni, illetve a HÉSZ-t az IMCS célú, illetve fajtájú különleges területre vonatkozó szabályok tekintetében módosítani.

Az OTÉK kifejezetten az építmények rendeltetésével összefüggő *jelentős környezeti*

hatást emeli ki a többi övezeti besoroláshoz képest sajátos³⁸ megkülönböztetési szempontként a „különleges terület” övezeti besorolásra vonatkozó fenti rendelkezéseiben, amely az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja szempontjából a várható környezeti hatás jelentőségéről és a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről szóló egyedi döntésnek önmagában megfelelő alapja lehet.

A Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 1. § (3) bekezdés a) pontja szempontjából ugyanakkor a HÉSZ és az SZT módosításánál a várható környezeti hatás jelentősége meghatározásánál a Képviselő-testületnek arra is tekintettel kell lennie, hogy a tervvel érintett terület korábbi övezeti besorolása (legnagyobb részben kertvárosias lakóövezet, valamint vegyes településközpont övezet) és az új, különleges terület övezeti besorolás között a várható környezeti hatás jelentősége tekintetében a településrendezési eszközök tervezett módosítása milyen változást okoz, vagy okozhat.

Tehtetttel arra, hogy a módosítás előtti állapot szerint a kertvárosias lakóterület övezeti besorolású területre, valamint a módosítást követően a különleges területre irányadó szabályozás alapján a várható környezeti hatás jelentős lesz, a Kvt. 43. § (4) bekezdése és az SKVr. 3. §-a alapján kidolgozóként az önkormányzat képviselő-testületének kell döntenie – az SKVr. 4-5. §-ai szerint, az SKVr. 3. számú mellékletében meghatározott, a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése alapján – a környezeti vizsgálat lefolytatásának szükségességéről, illetve az SKV-t le kell folytatnia.

Több korábbi ombudsmani jelentés³⁹ rámutatott arra, hogy helytelen általános gyakorlatként azokban az esetekben, amikor nem kógens, egyértelműen kötelező jogszabályi rendelkezés írja elő a környezeti vizsgálat lefolytatásának kötelezettségét az egyébként várhatóan jelentős környezeti hatásuk miatt a Kvt. és az SKVr. alapján környezeti vizsgálat-köteles tervek és programok esetében, az SKV lefolytatása a terv program előterjesztését megelőzően sok esetben elmarad, vagy azt a tervek programok kidolgozásáért felelős szervek és személyek nem az SKVr. előírásainak megfelelően folytatják le. Ez a jelenség abból a szempontból sem helyesíthető, hogy azon tevékenységekhez kapcsolódó környezeti hatásvizsgálati eljárásokat, amelyek a terv, program keretében valósulnak meg, a tervekhez, programokhoz kapcsolódó környezeti vizsgálat elmaradása bizonyos értelemben kényszerpályára állítja.

A településrendezési eljárással kapcsolatos korábbi vizsgálatokból egyértelműen kirajzolódott, hogy az alapvető jogokkal összefüggésben feltárt visszasságok a településrendezés komplexitása miatt utólag – részben az anyagi jellegű következmények miatt – nagyon nehezen orvosolhatók. Az elkövetett hibák ugyanakkor olyan visszafordíthatatlan folyamatokat indíthatnak el, amelyek egy, de akár több környező település környezetállapotában, az állampolgárok alapvető jogainak érvényesítésében is súlyos következményekkel járnak.⁴⁰

A környezeti vizsgálat lefolytatása a tervekhez, programokhoz kapcsolódóan éppen azért szükséges, hogy a tervben, programban foglaltak megvalósítása során a döntési alternatívák előzetesen egyéb kérdések mellett környezeti-fenntarthatósági szempontból is még abban a fázisban mérlegelhetőek legyenek, amikor ez a mérlegelés még nem kapcsolódik közvetlenül a terv megvalósulásához fűződő primer gazdasági érdek(ek)hez.

Ahogy a vizsgálattal érintett tervvel kapcsolatosan Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testülete az IMCS tervének megvalósulásához adott elvi hozzájárulásának megadásáról szóló 510/2013. (XI. 21) öh. határozatában megállapított feltételekkel tartalmában felismerte a környezeti hatások vizsgálatának szükségességét, a

³⁸ A jelentős környezeti hatás az OTÉK 20. § (2) bekezdés 1. pontja szerint az Ipari terület övezeti besorolás egyik esetében ugyancsak megkülönböztetési szempont.

³⁹ Ld. JNO-5965/2008., JNO-4993/2008., JNO-4802/2008., JNO-69/2010., JNO-93/2010., AJB-845/2012. jelentéseket

⁴⁰ AJB-845/2012. számú jelentés „Az eljárás megindulása”

HÉSZ és az SZT módosításához kapcsolódó várható környezeti hatások jelentőségét a Képviselő-testületnek az SKVr. 4. § és 5. §-ában foglaltak szerint a környezet védelméért felelős szervek véleményének kikérése mellett a Képviselő-testületnek el kell döntenie, illetve a környezeti vizsgálatot le kell folytatnia.

Megállapítottuk, hogy a HÉSZ és az SZT olyan módosításához, amelyre egy terület korábbi, környezetvédelmi szempontból kedvezőbb besorolásának részbeni megváltoztatására az OTÉK alapján olyan építmények elhelyezése érdekében kerül sor, amelyek rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, a megelőzés elve alapján, az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében környezeti értékelést magában foglaló stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges.

4. Az Aarhus-i egyezmény 7. Cikke a környezettel kapcsolatos tervekre, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban a nyilvánosság részvételével kapcsolatosan azt a rendelkezést tartalmazza, hogy valamennyi Fél megteszi a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál alkalmazni kell a 6. Cikk 3., 4. és 8. bekezdéseit. Az illetékes hatóságnak kell meghatároznia a jelen Egyezmény célkitűzéseinek figyelembevételével a nyilvánosságnak azt a részét, amelyik ezekben az eljárásokban részt vesz. A szükségesnek látszó mértékben minden Fél törekszik arra, hogy lehetőséget biztosítson a nyilvánosság részvételére a környezettel kapcsolatos irányelvek kidolgozása során.

Az Egyezmény 6. cikk 3., 4. és 8. pontjai előírják az egyezményben részes tagállamok számára, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak olyan ésszerű időkereteket a különböző fázisokra, amelyek elégséges időt hagynak a nyilvánosság tájékoztatására a 2. bekezdéssel összhangban és arra, hogy a nyilvánosság a környezeti döntéshozatali folyamatban való hatékony részvételre felkészülhessen, biztosítsák a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg, illetve biztosítsák megfelelően a nyilvánosság részvételének eredményei figyelembe vételét a döntés meghozatala során.

A Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja szerint a Kvt. rendelkezéseivel összhangban külön törvény rendelkezik az épített környezet alakításáról és védelméről.

Az Aarhus-i Egyezmény 2. cikk 5. pontja szerint az *érintett nyilvánosság* jelenti a nyilvánosság azon részét, amelyet a környezeti döntéshozatal befolyásol, vagy valószínűleg befolyásol, vagy ahhoz érdeke fűződik; jelen meghatározásban a környezet védelmét elősegítő és a nemzeti jogban foglalt követelményeknek megfelelő, nem kormányzati szervezeteket érdekelt szervezeteknek kell tekinteni.

Az Egyezmény szerinti érintett nyilvánosságra vonatkozó definíciót érvényesíti a Kvt. 4. § 21. pontja, amelynek meghatározása szerint *érintett*: azon személy, szervezet, aki vagy amely a hatásterületen él, tevékenykedik, amely meghatározás, valamint az SKVr. 2. § (1) bekezdése is, amely szerint a rendelet alkalmazásában az *érintett nyilvánosság* az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés - különösen környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihat, valamint b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít.

Az alapvető jogok biztosa az AJB-845/2012. számú jelentésében (továbbiakban: a Jelentés) még az Étv. 2012. augusztus 23-án hatályos állapota szerinti rendelkezései viszonylatában azt állapította meg, hogy „A jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése

érdekében, illetve, hogy a környezeti vizsgálati folyamat teljes mértékben és megfelelően beépüljön a településrendezés tervezési – véleményezési – egyeztetési – elfogadási szakaszaiba, álláspontom szerint jogalkotási lépésre is szükség van. Úgy vélem, a településrendezési eljárást szabályozó norma szövegében utaló diszpozíció útján rögzíteni kell, hogy a rendezési eljárásra a környezeti vizsgálat különös szabályai is vonatkoznak.”

Az Étv.-nek a Jelentés ideje szerint hatályos szabályozása szerint a településrendezési véleményeztetési eljárásra vonatkozóan az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontja általánosan előírta, hogy a településrendezési eszköz kidolgozása előtt - beazonosítható módon - meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét.

A településrendezési eljárás szabályainak rendszerét a Jelentés kiadását követően 2013. január 1-től hatályosan megváltoztatta az Étv. 2012. évi CLVII. törvénnyel való módosítása, majd ezt követően a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Étvhr.).

A módosítás hatályon kívül helyezte a településrendezési eljárás során a véleményezési szakaszra vonatkozó, korábban az Étv. 9. § (2) –(13) bekezdéseiben foglalt rendelkezéseket, közöttük az Étv. (2) bekezdés a) pontjában az érintett lakosság véleménynyilvánításának lehetőségére vonatkozó általános törvényi rendelkezést⁴¹ is.

A jelenleg hatályos szabályozásban az Étv. 3. § (2) bekezdése az „Általános követelmények” között előírja, hogy az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során *biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét az e törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon.* Gondoskodni kell az érdekelt természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek megfelelő tájékoztatásáról, és lehetőséget kell adni részükre véleménynyilvánításra és javaslatételre.

A településrendezési eljárással kapcsolatos konkrét szabályokat az Étv. keretei között az Étvhr. 28-43. §-ai tartalmazzák.

Az Étvhr. 28. § (3) bekezdése szerint a lakossággal, érdekképviselői, civil és gazdálkodó szervezetekkel, vallási közösségekkel történő véleményeztetés a helyi adottságoknak megfelelően, a feladat jellegének figyelembevételével a partnerségi egyeztetés szabályai szerint történik. A partnerségi egyeztetés szabályairól az önkormányzatnak a tervezés előtt kell döntenie.

A korábbi szabályozáshoz képest az Étv. és az Étvhr. már nem írja elő az érintett nyilvánosság részvétele biztosításának általános kötelezettségét és módját a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában, hanem az Étvhr. egyedi, konkrét önkormányzati döntés körébe utalja azt, hogy a teljes körű nyilvánosság biztosítását az önkormányzat milyen módon biztosítja a partnerségi egyeztetés szabályainak előzetes, tervezés előtti meghatározásával.

A korábbi Jelentés megállapította azt, hogy azokban az esetekben, amelyekben a Kvt. 43. § (4) bekezdése, valamint az SKVr. 1. § (2)-(4) bekezdéseinek rendelkezései alapján stratégiai környezeti vizsgálat (SKV) lefolytatása kötelező, a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak, valamint az SKV során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak megfelelő

⁴¹ Az Étv. 9. § (2) bekezdés a) pontjának hatályon kívül helyezését az alapvető jogok biztosa a 2012. CLVII. törvény tervezetére adott véleményében AJB-4492-2/2012. számon az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélyére a jogalkotó figyelmét felhívva ellenezte.

összehangolása szükséges, mert az egyes eljárásokra irányadó jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét veszélyeztetik.

A vonatkozó új, jelenleg hatályos jogszabályok a jogi szabályozás hiányosságával kapcsolatosan a Jelentésben megállapított e visszásságot nem orvosolták megfelelően, ezért a normatív összhang biztosítása a Kvt. 3. § (1) bekezdés e) pontja alapján továbbra is szükséges annak érdekében, hogy az Étv.-Étvhr. és az SKVr. szerinti két véleményezési eljárás egymáshoz való viszonya, rendje, összhangja megfelelően biztosított legyen.

Megállapítottuk, hogy a településrendezési eljárásban a településrendezési eljárásra és a stratégiai környezeti vizsgálati eljárásra irányadó jogszabályok összhangjának hiányából adódóan a jogi szabályozás hiányossága a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog szempontjából a fentiek szerint aggályos.

5. Fentiekhez kapcsolódóan a jelen vizsgálatban feltárt tényállás alapján szükségesnek látjuk annak felvetését, hogy az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén, a jelen panasszal érintett ügyben megmutatkozó társadalmi konfliktushoz hasonlóak megelőzése érdekében a jogalkotó mérlegelje az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása során az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén a több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalának, és az érintett nyilvánosság tényleges részvétele (véleménye megadása és figyelembe vétele) lehetősége szabályozásának szükségességét.

Az Államreform Bizottság felállításáról szóló 1602/2014. (XI. 4.) Korm. határozat 1. pontjának cd) alpontja az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozását az állami ügyintézés reformjának részeként fogadta el az „Államreform II. - a bürokráciacsökkentés programja” tervezett intézkedései közül, amelyhez kapcsolódóan a tervezett jogalkotás során javasolom érvényesíteni a fenti szempontok megfontolását is.

6. Az alapvető jogok biztosa a vizsgálat során észlelte, hogy az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség honlapján közzétett Közlemény⁴² szerint a Felügyelőségen az esztergomi IMCS-vel kapcsolatosan előzetes vizsgálati eljárás indult 11223/2014. számon, 2014. május 5-én.

A közzétett közlemény 9. pontjában tartalmazza a tevékenység helyét, valamint azt a Felügyelőség megküldte a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (KHVr.) 3. § (4) bekezdés alapján a telepítés helye szerinti település jegyzőjének.

A közlemény tartalmi követelményeire vonatkozó szabályokat a KHVr. 3. § (3) bekezdése állapítja meg. E bekezdés c) pontja szerint a közlemény tartalmazza a 7. számú melléklet I.1. pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével. A Ket. 5. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogaikról és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

A Ket. 15. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

⁴² http://edktvf.zoldhatosag.hu/kozerdeku/2014/11223_2.pdf

Ugyane szakasz (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

A Felügyelőség által közzétett közlemény nem tartalmazta a KHVr. 3. § (3) bekezdés c) pontja szerinti közvetlen hatásterület vélelmezett határait az érintett települések megnevezésével, ezért a Ket. 15. § (3) bekezdés szempontjából nem állapítható meg, hogy mely ingatlantulajdonosok minősülnek – ügyféli jogállásuk vizsgálata nélkül – ügyfélnek a folyamatban lévő előzetes vizsgálati eljárásban.

A közlemény hiányossága következtében a tervezett létesítmény vélelmezett közvetlen hatásterületén lévő ingatlantulajdonosoknak, és azoknak az eljárás megindulásáról szóló, a Ket. 29. § (3) bekezdés b) pont szerinti értesítése is elmaradt, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

A közlemény hiányossága emellett a közmeghallgatásra, valamint az eljárási határidőkre irányadó, a Ket. 63. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 67. § (2) bekezdése szerinti szabályok megfelelő alkalmazását sem teszi lehetővé, mert a közvetlen hatásterület vélelmezett határainak és az érintett települések megnevezésének az előzetes vizsgálati eljárás megindulásáról szóló közleményben való közzétételének hiánya miatt nem állapítható meg, hogy a Ket. 15. § (3) bekezdése alapján a hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosok, és azok számára tekintettel, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, az eljárásban résztvevő ügyfelek száma meghaladja-e az ötvenet, és így közmeghallgatás tartása az előzetes vizsgálati eljárás során a Ket. 63. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelező-e.

Tekintettel arra, hogy a közlemény hiányossága önmagában is veszélyeztette a tervezett tevékenység vélelmezett hatásterületén lévő ingatlanok tulajdonosai ügyféli jogainak gyakorlását és az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogukat, az Ajbt. 24. § (1) bekezdése alapján a hatóság vezetőjének az alapvető jogok biztosa jelezte a jogsértés veszélyét, a veszély elhárítása érdekében egyúttal intézkedését is kezdeményezve.

A Felügyelőség Igazgatója a kezdeményezésre a jogsérelem veszélye elhárítása érdekében megtett utólagos intézkedéséről adott tájékoztatást, a vizsgálat befejezéséig azonban a tájékoztatás szerinti hiánypótlási felhívásra az előzetes vizsgálati dokumentációt kiegészítő, a kérelmező által megadott adatok alapján a hatásterület vélelmezett határainak megjelölését tartalmazó közlemény utólagos közzétételéről további értesítés nem érkezett.

Összefoglalás

1. Az esztergomi vasútállomáshoz kapcsolódó városi buszpályaudvar (Intermodális Csomópont) létesítésének terve a „Budapest-Esztergom vasútvonal rekonstrukciója II. ütem előkészítésének kiegészítő tervezése” KÖZOP projekt kisebb módosításaként 2012 decemberében jelent meg a terv részeként. A módosítás folytán felmerül a projekt környezeti vizsgálatának szükségessége, amelyet azonban nem mérlegeltek, és annak elvégzésére sem került sor.

2. Az Intermodális Csomópont Megvalósíthatósági Tanulmánytervben foglalt öt tervváltozat közül Esztergom Város Önkormányzatának Képviselő-testülete tulajdonosi döntésében azt a tervváltozatot fogadta el, amely közvetlenül a vasútállomás melletti, kertvárosias lakóövezet, illetve településközpont övezeti besorolású területet jelöli meg az tervezett Intermodális Csomópont létesítési helyeként. A Képviselő-testület döntésében a terv megvalósulásának előzetes feltételeként állapította meg a településrendezési eszközök

módosításának, illetve a tervvel kapcsolatosan a környezeti hatások vizsgálatának szükségességét. A környezeti vizsgálatok lefolytatására azonban nem került sor.

3. Megállapítható volt, hogy az Intermodális Csomópont lakóövezetben való elhelyezésének terve nem szolgálja közvetlenül a településszerkezeti tervben foglalt környezetvédelmi célkitűzések teljesülését.

Továbbá, szükséges a településrendezési eszközök közül a helyi építési szabályzat módosítása, mivel az Intermodális Csomópont létesítése csak „különleges terület” övezeti besorolású területen lehetséges. A vonatkozó jogszabályi rendelkezés szerint különleges területnek azok minősülnek, amelyeken az elhelyezhető építmények rendeltetésük miatt jelentős hatást gyakorolnak a környezetükre, vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól is védelmet igényelnek. Amennyiben az önkormányzat tulajdonosi döntésének megfelelően ezen a területen kívánja megvalósítani az Intermodális Csomópont létesítésének tervét, a hatályos helyi építési szabályzat és a hozzá kapcsolódó szabályozási tervlap szerint kertvárosias lakóövezeti és vegyes településközponti övezeti besorolású területet „különleges terület” övezeti besorolásba kell átsorolni.

4. Megállapítottuk, hogy a településrendezési eszközöknek az Intermodális Csomópont létesítésével összefüggő módosításához kapcsolódóan abban az esetben, ha egy terület korábbi, környezetvédelmi szempontból *kedvezőbb övezeti besorolásának* részbeni, környezetvédelmi szempontból *kedvezőtlenebb megváltoztatására* olyan építmények elhelyezése érdekében kerül sor, amelyek rendeltetésük miatt *jelentős hatást gyakorolnak* a környezetükre, a településrendezési eszközök módosítása során az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében *környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges*. Ilyen esetben a településrendezési eszközök módosítása környezeti vizsgálat lefolytatása nélkül veszélyezteti az egészséges környezethez való alapvető jogot.

5. A hatályos szabályozáshoz kapcsolódóan megállapítottuk azt is, hogy a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában, valamint a környezeti vizsgálati eljárásban a nyilvánosság részvételét biztosító hatályos jogszabályok eltérései, ellentmondásai, valamint az eljárások összehangolásának, összekapcsolásának módját megállapító jogszabályi rendelkezések hiánya aggályos a jogállamiság és jogbiztonság követelménye szempontjából. Ezért azokra az esetekre tekintettel, amikor a településrendezési eszközök kidolgozásához és megállapításához stratégiai környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges, *a településrendezési eljárás véleményezési szakaszában a nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályoknak, valamint a környezeti vizsgálat során az érintett nyilvánosság részvételére vonatkozó szabályok összhangját megteremtő jogalkotás szükséges*.

6. A vizsgálat megállapításai alapján felhívtam a jogalkotó figyelmét arra is, hogy a panasszal érintett ügyben megmutatkozó társadalmi konfliktushoz hasonlóak megelőzése érdekében mérlegelje az európai uniós források felhasználási rendjének újraszabályozása során az európai uniós támogatásból megvalósuló, a környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósítását szolgáló projektek esetén a több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalának, és az érintett nyilvánosság tényleges részvételének lehetőségét.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az építésügyért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert, hogy gondoskodjon a jelentés megállapításainak megfelelően az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény, valamint a településfejlesztési koncepcióról, az integrált településfejlesztési stratégiáról és a településrendezési eszközökről, valamint egyes településrendezési sajátos jogintézményekről szóló 314/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet módosításának előkészítéséről, valamint azok társadalmi egyeztetését követően az

Országgyűlésnek, illetve a Kormánynak való előterjesztéséről annak érdekében, hogy azokban az esetekben, amikor a településrendezési eszközök, vagy azok módosításának elfogadásához környezeti vizsgálat lefolytatása szükséges, a településrendezési eljárásban, valamint a környezeti vizsgálati eljárásban a nyilvánosság részvételére vonatkozó jogszabályok egymással kölcsönös összhangban legyenek.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az európai uniós források felhasználásához kapcsolódó kormányzati döntések végrehajtását szolgáló szabályozások előkészítéséért felelős Miniszterelnökséget vezető minisztert arra, hogy fontolja meg európai uniós támogatásból megvalósuló, környezeti vizsgálati szabályozás alá tartozó tervek- és programok megvalósulását szolgáló projektek esetén a *több változatot is tartalmazó megvalósíthatósági tanulmánytervek elfogadását megelőzően* a terv, illetve annak környezeti hatásait feltáró értékelés nyilvánosságra hozatalát, és az érintett nyilvánosság tényleges részvételét biztosító szabályozás szükségességét az európai uniós források felhasználási rendjének újrászabályozása során.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Esztergom Város Önkormányzata Képviselő-testületét, hogy a településrendezési eszközök kidolgozása és megállapítása során az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében folytasson le a környezeti vizsgálatot a jelentésben tett megállapítások szerint.

Budapest, 2014. december

Székely László

Szabó Marcel