

A visszalépés tilalma a természetvédelmi szabályozásban – uniós kitekintéssel

Jelige: Természet

Tartalomjegyzék

1. Bevezetés
2. Környezetvédelem a korábbi alkotmányos szabályozásban
3. A 28/1994. (V.20.) sz. határozat
4. Környezetvédelem az Alaptörvényben
5. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának fontossága
6. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása: a Natura 2000 hálózat kialakítása Magyarországon
7. A Natura 2000 terület jogi feltételrendszere
8. A természetvédelem és más célú tevékenységek összehangolásának problematikája a Natura 2000 területeken
9. Az Audi gyár 2011-es győri beruházásának természetvédelmi vonatkozásai
10. Összegzés

1. Bevezetés

Dolgozatomban a természetvédelem gazdag témakörén belül áttekintem a hazai és az Európai Unió környezetjogi fejlődés egyes eredményeit, feltárva és végig szem előtt tartva azt a különleges kettősséget, melyet a magyar szabályozásban visszalépés tilalmaként ismert úgynevezett "Környezetvédelmi alaphatározat" és az Európa Unió környezeti politikájának Az Európai Unió Alapjogi Chartája megfogalmazott célja "a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása" közötti interferencia okoz. A dolgozatban használt módszerem a következő: az időben majdhogynem paralell fejlődő uniós és honi természetvédelmi területekre vonatkozó szabályozást tekintem át, mely munkám három nagyobb szerkezeti egységéből az első kettőt foglalja el, majd problémafelvetésként egy aktuális, napjainkban is zajló, magyarországi védett területeket érintő, megvalósult beruházás felvetette kérdéseket járom körül. Ezen a gondolati íven haladva szeretném bemutatni a uniós környezetvédelem természetvédelmi területeket érintő aktuális helyzetét, egyúttal felhívva a figyelemet egy aggasztó környezetjogi tendenciára.

Az egészséges, emberhez méltó környezethez való jogot számos európai alkotmány (például cseh, finn, portugál, szlovén) deklarálja. Ahol ezeket a jogokat nem találjuk meg az alkotmányban, a környezetvédelem ott is állami feladatként van jelen (például a holland, a német, az osztrák és a svéd alaptörvényben), sőt ahol az alaptörvény kifejezetten nem szól a környezetvédelemről, még ott is az alkotmányos értékrend részének ismerik el (mint Dániában, Írországon vagy Luxemburgban).¹ Nem csak a nemzeti alkotmánybíróságok, hanem nemzetközi fórumok is rendszeresen szembesülnek az alapjogokkal összefüggő

¹ Fodor László, Környezetjog, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 103-104

környezetvédelmi problémákkal, mint például az Emberi Jogok Európai Bírósága.² A környezetvédelem megemlézése hangsúlyozza jelentőségét, különösen, ha a legmagasabb szinten védett alkotmányi értékek közt szerepel.

2.Környezetvédelem a korábbi alkotmányos szabályozásban

Hazánkban már a korábban hatályos Alkotmány (1989) is szólt a környezet védelméről. A környezethez való jogot a társadalmi-gazdasági alapokról szóló, első fejezetbe foglalt 18.§-ában gyakorlatilag a hatályos alaptörvényi szöveggel azonos megfogalmazásban rögzítette: „A Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”³, továbbá az alapvető jogokat és kötelezettségeket tartalmazó XII. fejezet 70/D.§-ában szólt az egészséghez való jog és a környezetvédelem kapcsolatáról, a mindenkit megillető, lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészség biztosításának eszközei körében: *“(…) Ezt a jogot a Magyar Köztársaság az (...) épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.”* Ezt megelőzően az 1949-es Alkotmány is tartalmazott utalást a környezet (pontosabban az “emberi” környezet) védelmére, azonban csupán az élet, testi épség és az egészség védelmére vonatkozó állampolgári jog megvalósításának egyik eszközeként. /2012-es Alaptörvényünk hatályba lépéséig ezeket a rendelkezéseket, valamint ezek kapcsán az Alkotmánybíróság által – elsősorban a 28/1994. (V. 20.) sz. határozatban – kidolgozottakat tekintették a környezetjog alkotmányjogi alapjainak.⁴

Bár feltűnhet, hogy a korábbi alkotmányok meglehetősen kevés helyen foglalkozott a környezetvédelem kérdéskörével, mégsem tekinthetők pusztá deklarációnak; az alkotmánybírósági határozatok komoly tartalommal és erővel töltötték meg. A testület tudományos szintű követelményrendszerét dolgozta ki a környezethez való jognak, az európai értelmezéseket is figyelembe véve.

Az új Alaptörvényben a környezethez való alkotmányos jog a következőképpen került megfogalmazásra: *“Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*⁵ Tekintettel a változatlan megfogalmazásra, az arra vonatkozó

² Szemesi Sándor, Környezetvédelmi kérdések az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában, A nemzetközi környezetjog aktuális kihívásai, szerk. Raisz Anikó, Miskolci Egyetem, Miskolc, 2012, 175-184

³ 1989. évi XXXI. törvény I fejezet ,18.§

⁴ Fodor László, Környezetvédelem az alkotmányban, Gondolat Kiadó, 2006, 65-70.

⁵ Alaptörvény, XXI .cikk (1) bekezdés

alkotmánybírósági követelmények az új Alaptörvény hatályba lépése után is irányadónak tekinthetők.⁶

A környezetjog alkotmányi alapjainak tekinthetjük tehát a fentebb szereplő rendelkezéseket és követelményeket. Kitüntetett figyelmet érdemel a dogmatikát megalapozó 28/1994. (V.20.) számú AB határozat, az ún. "környezetvédelmi alaphatározat". A rendszerváltozás utáni időkben úgy tűnt, a környezetvédelem több szerephez juthat a hazai jogalkotásban, azonban mindazok, akik ebben bíztak, ki kellett ábránduljanak, mivel egyértelművé vált, hogy a gazdasági és egyéb érdekek erőteljesebben érvényesülnek. A kilencvenes években számtalan tény mutatott rá a zöld tárca gyengeségére; az új környezetvédelmi törvények megalkotásának elhúzódása, a környezetvédelemért felelős minisztérium kormányzati helyzete, mely mostoha helyzetben lehetett csak a piacgazdaság, nemzetközi politikai és gazdasági érdekek mellett.⁷

A frissen felállított Alkotmánybíróság feladata volt értelmezni az Alkotmány környezetvédelemmel összefüggő rendelkezéseit is. Ennek megfelelően az akkori miniszterelnök és az Országgyűlés környezetvédelmi bizottsága 1990-ben az Alkotmányban szereplő egészséges környezethez való jog absztrakt értelmezését kérték. Azonban az Alkotmánybíróság a beadványokat elutasította arra hivatkozva, hogy azok nem tartalmaztak konkrét alkotmányjogi problémát.⁸ Bár a határozat tartalmazott pár megállapítást a felvetett kérdéssel kapcsolatban, arra, hogy a testület ennél sokkal részletesebben kibontsa az egészséges környezethez való jog tartalmát még várni kellett. Minderre egy jogeset szolgáltatott végül alapot, melynek köszönhetően megszületett a máig alaphatározatnak tekinthető 28/1994. (V.20.) AB határozat, melynek előzményeit és kimenetét a következőkben ismertetem.

3.A 28/1994. (V.20.) sz. határozat

Magyarországon a természeti területek természetvédelmi jogszabályokon nyugvó védetté nyilvánítása 1939-től kezdve hosszú évtizedeken át tartott. A védetté nyilvánítás a mai napig sikeresen folytatódik - leszámítva néhány rövidebb időszakot. A rendszerváltást megelőző, 1972 és 1990 közötti időszakot felölelő években az országos jelentőségű védett természeti területek nagysága megsokszorozódott (2008 végére az országos jelentőségű védett természeti

⁶ Fodor László, *Környezetjog*, Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 2014, 104.

⁷ Szirmai Viktória: *A környezeti érdekek Magyarországon*, Pallas Stúdió, Budapest. 1999, 38.

⁸ 996/G/1990. AB határozat, ABH1993, 533.

területek nagysága összesen 873 000 hektár lett). A legtöbb terület a lehető leghízebb módon állami tulajdonban volt, mely tulajdoni forma a természeti javak megóvásában legeredményesebbnek minősült. Ennek megfelelően a természetvédelmi kezelési tevékenységet állami szervek látták el.

A rendszerváltozást követően a szövetkezetek (gazdasági társasággá vagy) új típusú szövetkezetté történő "kényszer-átalakítása" négy fontos mozzanatból állt, melyek közül az első volt a vagyonnevesítés, melynek célja a szövetkezeti vagyon egy részének visszajuttatása volt üzletrész formájában az annak létrehozásában közreműködőkhöz (a tagokhoz és a törvény által meghatározott személyi körhöz). A vagyonnevesítésre jogosultak tehát lényegében üzletrész juttatásra szerez(het)tek jogosultságot, azaz a vagyonnevesítés alá tartozó szövetkezeti vagyon üzletrésztőkévé alakult át, és ennek terhére történt meg az üzletrészek juttatása közgyűlési határozattal.⁹

Az 1992. évi II. törvény (Ámt.) a 1992. évi I. törvény¹⁰ hatályba lépését és az átmeneti szabályokat rögzítette. Ezen törvény 3.§ (1) bekezdése szerint az 1992. évi I. törvény hatálybalépésekor működő szövetkezetek vagyonát fel kellett osztani. Az Ámt. 6.§ (1) bekezdése szabályozta a termőfölddel csökkentett vagyon felosztását, minek értelmében vagyonnevesítésben azok részesültek, akik 1991. január 1-én (és a törvény hatálybalépésének napján) tagjai voltak a szövetkezetnek, a törvény hatálybalépését megelőzően, legalább 5 évig tagjai voltak, vagy akik megszűnt tagsági viszonyukat helyreállították (és ezek örökösei). A vagyonnevesítést követően a szövetkezet tulajdonában termőföld nem maradhatott

Az Ámt. 13.§-a és a tulajdonviszonyok rendezése érdekében, az állam által az állampolgárok tulajdonában igazságtalanul okozott károk részleges kárpótlásáról szóló 1991.évi XXV. törvény, az ún. kárpótlási törvény alapján a szövetkezetek tulajdonában, vagy bármilyen címen használatában lévő termőföldeket földalapba kellett kijelölni

A törvény 15.§ (1) bekezdés i) pontja szerint földalapba nem volt kijelölhető védett vagy védelemre tervezett természeti terület. Így a szövetkezetnek el kellett különítenie ezen területeket; földalapba nem jelölhette ki, határozattal magántulajdonba nem adhatta. A 19.§ pedig arról rendelkezett, hogy a szóban forgó területeket a magyar állam tulajdonába, és természetvédelmi szervek kezelésébe kell adni. A jogalkotó akarata tehát egyértelművé vált: állami tulajdonban tartani a védett természeti területeket.

⁹ 595/B/1992.AB határozat, ABH 1996, 383-388.

¹⁰ 1992. évi I. törvény a szövetkezetekről

Azonban a privatizációs események hevében az Országgyűlés nem várt fordulattal hatályon kívül helyezte a z Ámt.19.§-át, minek következtében az addig derűsnek tűnő természetvédelmi törekvések egén elkezdtek gyülekezni a felhők. Ebből az következett, hogy a természetvédelmi területek sorsa igen kényelmetlenül két jogszabály közé szorult. Egyrésről az Ámt. 13.§ (2) bekezdése alapján továbbra sem lehetett földalapokba kijelölni azokat, másrésről a Földrendező és Földkiadó Bizottságokról szóló 1993. évi II. törvény 13.§ (7) bekezdésének 4. pontja szerint – amely hatályon kívül helyezte az Ámt.19.§-át – állami tulajdonba sem kellett adni. Így kerültek szerencsétlenül ezek a területek az Ámt.25.§ (1) bekezdése szerinti¹¹ maradványföldek közé, és onnan magánkezekbe.¹²

“25.§ (1) A Kpt. szerinti, árverésre való kijelöléssel nem érintett valamennyi földet a tagok, a Kpt. 17. §-ában meghatározott mértékű földet pedig a tagok és az alkalmazottak tulajdonába kell adni, kivéve, ha a jogosult e jogáról lemond. A tulajdonba adásra a vagyonnevesítés szabályait kell megfelelően alkalmazni.

(2) A közgyűlés úgy határozhat, hogy az (1) bekezdésben meghatározott földekből a 8. §-ban felsorolt személyek részére is juttat tulajdoni részarányt.

(3) A Kpt. szerinti árverés lebonyolítása után megmaradó szövetkezeti tulajdonú földet a vagyonnevesítés szabályainak megfelelő alkalmazásával a tagok tulajdonába kell adni.

(4) E törvény erejénél fogva a föld fekvése szerinti települési önkormányzat tulajdonába kerül - kivéve, ha az önkormányzat e jogáról lemond - az az állami tulajdonú termőföld, amelyet az állam adott a szövetkezet ingyenes és határidő nélküli használatába, és amelyet 1993. március 31. napjáig a Kpt. végrehajtásával összefüggésben árverésen nem értékesítettek. E rendelkezés a védett természeti területekre nem vonatkozik.”

Mindezek után került az ügy az Alkotmánybíróság elé, melyben az Fbt.13.§ (7) bekezdés 4. pontja alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kérték. Az Alkotmánybíróság döntése a következő volt: az Alkotmány 18.§-ában rögzített egészséges környezethez való jog magában foglalja az államnak azt a kötelezettségét is, hogy a

¹¹ 1992.évi LXXXVII. Törvény a megyei (fővárosi) földművelésügyi hivataloknak a szövetkezetekről szóló 1992.évi I.törvény hatálybalépéséről és az átmeneti szabályokról szóló 1992.évi II.törvény végrehajtásával kapcsolatos feladatairól

¹² Pánovics Attila, A védett természeti területek visszavásárlása Magyarországon, In: “Reformator iurus cooperandi” -Tanulmányok Veres József 80. Születésnapja tiszteletére, Pólay Elemér Alapítvány, Szeged, 2009, 419-432.o.

természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve akkor, ha az más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen – az arányosság szempontját ekkor is szem előtt tartva.¹³

Így az Alkotmánybíróság megfogalmazta az egészséges környezethez való jog sajátosságait, érvényesítési lehetőségeit és határait. Alapjognak minősítette azt, ami alapján az alkotmányvédelem rendszerében a legerősebb védelmet biztosítja ezen jog számára. A 28/1994.(V.20) AB határozat napjainkig kiindulópontját jelenti az Alkotmánybíróság előtt folyó, környezetvédelemmel kapcsolatos ügyeknek.

A határozat rendelkező részének 1. pontja tartalmazza a védelmi szinttől való visszalépés tilalmát. Az indoklás rávilágít arra, hogy a természetben okozott károk nem reverzibilisek, később nem orvosolhatók, szankciókkal nem állíthatók helyre, így nagy hangsúlyt kell kapjon a preventív szemlélet. Mivel az emberi élet természeti alapjairól van szó az Alkotmánybíróság szerint, a környezetromlás irreverzibilis volta miatt nem megengedhető.

A tilalom a korábban megválasztott, jogszabályokkal az elért védelmi szintet védi az enyhítéssel szemben. (nem a védelmi szint megválasztása tehát a kérdés, hanem a visszalépés tilalma annak megváltoztatására vonatkozik.)

A visszalépés tilalmának követelménye tehát - amelynek kimondása nemzetközi elismerést is hozott az Alkotmánybíróságnak -¹⁴, hogy a jogszabályokkal biztosított védelmi szint csökkentése csak igen szigorú feltételekkel valósulhasson meg. Továbbá biztosítani hivatott, hogy az állam a megelőző védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

A fentebb elemzett esetet az Alkotmánybíróság az Ámt.19.§(1) bekezdésének helyreállításával kívánta rendezni, ezért az Fbt. 13.§ (7) bekezdésének 4. pontját visszamenőleges hatállyal megsemmisítette. Azonban a földek nem kerültek vissza állami tulajdonba - hiszen a visszaható hatályú megsemmisítés nem hatott ki az alkotmányellenes rendelkezések alapján megszerzett tulajdonjogra. Ezért végül az 1995.évi XCIII. törvény (Vsz.) alapján megindult az érintett földterületek kisajátítása az állam javára, akár adásvétellel is.¹⁵ A folyamat a mai napig nem zárult le teljesen, ami bár szomorú, mégis apropója volt a hazai szabályozás egy nemzetközi szinten is elismert elvének kialakításához.

¹³ Az AB továbbá alkotmányellenesnek mondta ki és megsemmisítette az Ámt.15.§ (1) bek. i) pontját, és a vele együtt vizsgált Fbt.13.§ (7) bek. 4. pontját.

¹⁴ Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon, Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 614.

¹⁵ EBH 2003, 997

4.Környezetvédelem az Alaptörvényben

A 2012. január 1-től hatályos új Alaptörvényben a korábbinál már lényegesen több helyet kapott a környezetvédelem. Ez terjedelmében feltétlenül több, mint a korábbi Alkotmányban található másfél mondat.¹⁶ Az Alaptörvény már sokkal nagyobb hangsúlyt fektet a fenntarthatósággal és környezetvédelemmel kapcsolatos kérdésekre.¹⁷ A környezetvédelemmel összefüggő rendelkezések azonban egyrészt hiányosak, másrészt nem alkotnak átfogó és koherens rendszert. Ez akadálya lehet a hatékony környezetvédelmi jogalkalmazásnak és végrehajtásnak. (A készülő Alaptörvénnyel kapcsolatban anno felmerült egy javaslat, mely szerint megfontolandó lett volna az időben előttünk járó 2005-ös francia alkotmány példájára, -amely preambulumban hivatkozik a Környezeti Chartára¹⁸, alkotmányi erővel ruházva fel azt- hasonló megoldás alkalmazása, azonban ez sajnos nem valósult meg, bár minden bizonnyal megkönnyítette volna a fenntarthatósággal összefüggő rendelkezések értelmezését és a jogalkalmazást.¹⁹) A preambulumban, a Nemzeti Hitvallás című részben található az első szövegrész, mely a környezetvédelemhez kapcsolódik, melyben az alkotmányozó hatalom elkötelezettségét fejezi ki a környezet megóvásával kapcsolatban: *“Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”*²⁰ A P) cikkben exemplifikatív megnevezi, melyek is azok az értékek, amelyeket óvni kell. “A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való

¹⁶ A már említett 1949.évi XX.törvény 18.§ és 70/D.§

¹⁷ Horváth Zsuzsanna, Pánovics Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben, in: Drinóczi Tímea (szerk.) Magyarország új alkotmányossága,Pécsi Tudományegyetem Állam és JogtudományiKar, Pécs,2011, 77.

¹⁸ Les Constitutions de la France, Préambule et article 1er

¹⁹ Horváth Zsuzsanna, Pánovics Attila: Környezetvédelem és fenntarthatóság az új Alaptörvényben, in: Drinóczi Tímea (szerk.) Magyarország új alkotmányossága,Pécsi Tudományegyetem Állam és JogtudományiKar, Pécs, 2011, 93.

²⁰ Magyarország Alaptörvénye, Nemzeti Hitvallás

megőrzése az állam és mindenki kötelessége.²¹ Ez a szabály erősíti az alkotmánybíróság által kidolgozott követelményeket, az állam kötelezettségeit. A jövő nemzedékek említése az államot hosszú távú szempontok mérlegelésére intó szabály.

A Q) cikkben az állam nemzetközi felelőssét rögzíti. *“Magyarország a béke és a biztonság megteremtése és megőrzése, valamint az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával.”*²² Ez a vállalás már a preambulum szövegében is megjelent, a Kárpát-medence többi államával való együttműködés terén.

A XX. Cikk az egészséghez való jogot, és e jog érvényesítésének eszközeit rögzíti:

“(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.

(2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

A víz és élelmiszer tekintetében az állam kötelezettségét állapítja meg. Ezek az elvárások elsősorban nem konkrétan a környezetvédelemre vonatkoznak, de vannak környezetvédelmi vonatkozásaik. A GM-mentes mezőgazdaság állami célként jelenik meg. Ez több dimenzióban is vizsgálható: egyrészt jelenti a törekvést a biológiai sokféleség megőrzésére, másfelől az egészség védelme is megjelenik a génmódosítás aránytalan kockázataival szemben.

A XXI. Cikk a környezethez való jogot rögzít két további rendelkezéssel:

“(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

(2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.

(3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”

Az első szabály a környezetjogi felelősség törvényi kereteire utal. A hulladékokkal kapcsolatos szabály meglehetősen egyedülálló Európában, mivel az áruk szabad mozgásának korlátozását jelenti – tekintve, hogy az Európai Unióban a hulladék árunak minősül, azzal, hogy kinyilvánítja, Magyarországra veszélyes, illetve háztartási hulladék behozatala tilos.

²¹ Alaptörvény P) cikk (1) bek.

²² Alaptörvény Q) cikk (1) bek.

Végül a 38. cikk rendelkezése: *“Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg.”*²³ Az egészséges környezetet nemzeti vagyonként kezeli, mely így a közjavak közé sorolható, amelyekkel a közösség érdekében kell gazdálkodni. A 38. cikk tehát rendelkezik az állami és önkormányzati tulajdonnal azonosítható nemzeti vagyon kezeléséről és védelméről, amelynek során figyelemmel kell lenni a környezeti értékekre.²⁴

Az új Alaptörvény tehát számos, a fenntartható fejlődés érdekében fontos előírást alkotmányos alapelvvé tett. Néhány, a társadalmi és jogfejlődés szempontjából ugyancsak fontos elv legmagasabb szintű lefektetése azonban hiányzik az Alaptörvényből. Nem történt meg például a környezeti információkhoz való hozzáférhetőség deklarálása, a döntéshozatalban való részvétel jogának az alkotmányos alapelvvé emelése. Kimaradt a visszalépés tilalmának a kifejezett rögzítése, bár az egészséges környezethez való jog többek között azt is jelenti, amint azt az Alkotmánybíróság még 1994-ben megállapította, hogy az állam nem csökkentheti a természetvédelem jogszabályokkal biztosított védelmének a szintjét. Hiányosságai ellenére ennek a követelménynek ez az alaptörvény eleget tett.

“Megszűnt, de mégis megmaradt a zöldbudsman intézményének a függetlensége. Egy végyszavazás előtt benyújtott módosító javaslat elfogadásával ugyanis az a megoldás született, hogy az alapvető jogok biztosának a helyetteseit, akiknek feladata a jövő nemzedékek érdekeinek, valamint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelme, a biztossal együtt az Országgyűlés választja meg hat évre a szavazatok kétharmadával.”²⁵

5. Az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának fontossága

²³ Alaptv. 38. cikk (1) bek.

²⁴ Fodor László, Környezetjog, Debreceni Egyetemi Kadó, Debrecen, 2014, 111-113.

²⁵ Dr. Bencsik Márta, Mennyire zöld az új alkotmány, greenfo.hu (2011.04.20) , link: http://www.greenfo.hu/hirek/hirek_item.php?hir=27293

Az újítások mellett fontos megemlíteni azt, hogy az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát továbbra is mérvadónak tekinti. Mint az alábbi, ombudsmani jelentésben is olvasható:

“Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény Negyedik Módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi érveléssel mondta ki azt, hogy *„az Alkotmánybíróság (...) a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket. Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetőek legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”*

Az idézett elvi jelentőségű tétellel összhangban, vizsgálati megállapításaim megfogalmazása, az egyes alapjogok, alkotmányos elvek értelmezése során – ellenkező tartalmú alkotmánybírósági iránymutatás megszületéséig, az alkotmányszöveg változását, a tartalmi, illetve kontextuális egyezőséget is figyelembe véve – az alapvető jogok biztosaként továbbra is irányadónak tekintem az Alkotmánybíróságnak az Alaptörvény hatályba lépését megelőzően meghozott határozatai indoklásában kifejtett érveket, jogelveket és összefüggéseket.²⁶

Továbbá az ombudsman mellett az Alkotmánybíróság gyakorlatában is találunk utalást a korábbi gyakorlatra vonatkozóan: "Az Alkotmánybíróság – Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása (2013. március 25.) hatálybalépését követően, az Alaptörvény Záró és egyes rendelkezések 5. pontja kapcsán 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában rögzített

²⁶ Ombudsmani jelentés

szempontokat figyelembe véve – már több határozatában megállapította: az Alaptörvény az alapjog szinte változtatás nélküli átvételével a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat által kimunkált elvi tételek fenntartása mellett döntött.”²⁷

6. Az Európai Unióhoz való csatlakozás hatása: a Natura 2000 hálózat kialakítása Magyarországon

Magyarország az Európai Unióhoz történő csatlakozással fokozatosan harmonizálja jogrendjét a közösségi irányelvekhez. A Natura 2000 területek kijelölésére a kormány 2004-ben alkotott rendeletet.²⁸ A területeket a 14/2010. KvVM rendelet sorolja fel.²⁹ A nemzeti jogszabályok által korábban is védett területek mind a részei lettek az ökológiai hálózatnak.³⁰

Az Európai Unió által létrehozott Natura 2000 területek összefüggő európai környezeti hálózatot alkotnak, amelyek a közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok, vadon élő állat- és növényfajok védelmének keresztül biztosítják a biodiverzitás megőrzését, amennyiben pedig szükséges, természetvédelmi státuszuk helyreállítását. A hálózat alapja az 1979-es, ún. madárvédelmi irányelv (*Birds Directive*)³¹, és az 1992-es, ún. élőhelyvédelmi irányelv (*Habitats Directive*)³².

²⁷ {21/2013. (VII. 19.) AB határozat, Indokolás [38]; 2/2014. (I. 21.)

AB határozat, Indokolás [16]; 5/2014. (II. 14.)

AB határozat, Indokolás [26]}."

²⁸ 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről. Magyar Közlöny 2004/143 (X. 8.).

²⁹ 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről. complex.hu.

³⁰ Natura 2000 Kormányrendelet, 275/2004. (X.8.)

³¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről

³² A Tanács 92/43/EGK Irányelve (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről

A madárvédelmi irányelv a tagállamok területén természetes módon előforduló madárfajok védelmére koncentrál. Különleges madárvédelmi területek azok a régiók, amelyek az 1. mellékletben felsorolt³³, a tagállam területén rendszeresen előforduló és átvonuló fajok nagy állományainak adnak otthont, valamint a vízimadarak szempontjából nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyeket foglalnak magukban.

Az élőhelyvédelmi irányelv célkitűzése a biodiverzitás megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása. Az irányelv írja elő az európai ökológiai hálózat, a Natura 2000 létrehozását, melynek a madárvédelmi irányelv rendelkezései alapján kijelölt területek is részei.

A Natura 2000 rendszer új megközelítésre építi a természet védelmét: az irányelvek és az általuk megjelenített természetvédelmi felfogás komoly következményekkel jár Európa és hazánk területének használatára, az itt működő tevékenységekre. Az ország teljes területének majdhogynem 21%-át³⁴ lefedi a Natura 2000 (de ezeken kívül további körülbelül 1.2 millió hektár kap uniós védeltséget³⁵). Európában szintén meglehetősen nagy kiterjedésű területek érintettek. Magyarország csatlakozása kapcsán egy új biogeográfiai régió létesült, az Európa 3%-át átfogó pannon ökorégió, amely egy nagy kiterjedésű, sík, folyóközi üledékkal feltöltött medence, melyet a Duna és a Tisza szel át, és amelybe Magyarország teljes területe beletartozik. (Továbbá Szlovákia, Románia, a Cseh Köztársaság, Szerbia, Horvátország és Ukrajna egyes területei.)

A pannon biogeográfiai régióban számos olyan faj és élőhelytípus található, amely a 15 tagú Unió területén nem fordul elő. A csak hazánk területén előforduló élőhelytípusok és fajok ún. „pannonikumok” esetében különösen nagy a felelősségünk abban, hogy a kijelölt területek megfelelő nagyságúak legyenek az adott élőhelytípus, illetve faj országos állományának vonatkozásában, hiszen fennmaradásuk az unión belül elsősorban hazánkon múlik. Ilyen a pannon régióra jellemző élőhelyek a pannon lejtősztyeppék és sziklafüves lejtők, a pannon löszgyepek és homoki gyepek, a fás élőhelyek közül a pannon gyertyános tölgyesek és pannon

³³ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/147/EK irányelve (2009. november 30.) a vadon élő madarak védelméről, I. Melléklet

³⁴ Fodor Lázsló, Környezetjog, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2014, 291.o

³⁵ Mi a Natura 2000? Link: <http://www.natura.2000.hu/hu>

homoki borókás-nyárasok.³⁶

7. A Natura 2000 terület jogi feltételrendszere

A tagállamok nem kerülhetik meg az érintett területek kijelölését. Az élőhelyvédelem érdekében különböző korlátozó és kötelező intézkedéseket kell eszközölniük. Minden olyan tervet és projektet, amely nincs összefüggésben a terület védelmi céljával, és kedvezőtlen lehet a SPA-területekre, szigorú feltételek mellett vizsgálni kell, és csak akkor hagyható jóvá, ha az nem sérti a terület integritását. Feltéve, ha nincs olyan jelentős közérdek, amely háttérbe szoríthatja a védelmi célokat.

A már többször említett, Natura 2000 hálózat létrehozásához alapot adó SPA-k és SAC-ok védelmi hálóját nem csupán a területekre, hanem természetesen az ezen területeken élő fajokra is kiterjed. (Az élővilágvédelmi irányelv mellékletén szereplő, kiemelt jelentőségű bennszülött fajaink például a magyar kőkorcsin, a pilisi len, a magyarföldi husáng, a magyar vakcsiga és a rákosi vipera. A közösségi jelentőségű élőhelytípusok közül 46, növényfajok közül 36, madarak közül 91, egyéb állatfajok közül 105 fordul elő Magyarországon számottevő állományban, melyek hazai állományai kapcsán területeket kellett kijelölnünk.)

A területek kijelölése szempontjából figyelembe veendő fajok nagy részét a hazai természetvédelem már a korábbiakban is megkülönböztetetten kezelte, és a védett természeti területek kijelölésénél azok előfordulási helyei fontos szerepet játszottak (a Magyarország által javasolt fajok többsége ide tartozott). A területek kijelölésénél kizárólag szakmai szempontok vehetők figyelembe, gazdasági-társadalmi megfontolások nem játszhatnak szerepet.³⁷

A Natura 2000 hálózat talán legnagyobb előnye, hogy hazánk természeti értékei európai uniós jogi védelmet kaptak, ami nagyban elősegíti hazánk kivételesen gazdag természeti értékeinek hatékony védelmét. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a hálózat egy kiegészítő eszköz a hazai természetvédelem számára, mivel a hálózat területei nem helyettesítik a honi védett természeti területek rendszerét, hanem azt kiegészítik azt.

³⁶ Bándi Gyula, Natura 2000 jubileum : Az höröcsög és az Audi, Európai Jog, Az Európai Jogakadémia folyóirata, 2013/3.szám, HVG-ORAC Lap és könyvkiadó Kft. 11.o.

³⁷ Natura 2000 -általános tudnivalók, http://www.termeszetvedelem.hu/index_v.php?pg=menu_2090

8. A természetvédelem és más célú tevékenységek összehangolásának problematikája a Natura 2000 területeken

E rendszer neuralgikus pontja a kezdetek óta a természetvédelem és a más célú tevékenység összehangolása, ami konstans forrása jogi és gyakorlati problémáknak.

Mint a téma bevezetőjében már számadatokkal érzékeltettem, Magyarország egyötödét fedik le a Natura 2000 területek, és ha figyelembe vesszük, hogy érintettségük nem csak a védett területekről, hanem azok környezetéből is származhatnak, nem túlzás azt állítani, hogy az ország területének egyharmada kapcsolatban áll a védelmi szabályozásokkal. Mindezek ellenére mégis azt láthatjuk – számos jogeset kapcsán³⁸³⁹ –, hogy a környezetvédelem helyzete az Európai Unióban egyre romlik, sok aggasztó környezeti tendencia figyelhető meg, többek között a meglévő uniós környezetvédelmi szabályozás hiányos alkalmazása miatt, hiányos végrehajtása miatt.

A területek kijelölése már megtörtént, a további problémákat így nem ez jelenti, hanem azok kezelése, fenntartása és elsősorban a nem természetvédelmi célú tevékenységeket érintő, egyre jobban kirajzolódó korlátok. Akár úgy is tűnhetne, hogy ezeken a területeken nem lehet mást megvalósítani, csak természetvédelmet, azonban ez koránt sincs így; hiszen a hazai szabályozás, a visszalépés tilalma a korábban megválasztott, jogszabályokkal elért szintet védi az enyhítéssel szemben, tárgya pedig mindig jogi követelmény, függetlenül attól, hogy annak védelmi szintjét eredetileg jól határozták-e meg.⁴⁰ (Bár tény, hogy az EU folyamatosan és mind szigorúbban ellenőrzi a feltételeket.)

A mindennapi jogalkalmazás szintjén folyvást kiújuló probléma, hogy a már védett területeket mennyire lehet más, nem a védelem céljához kapcsolódó módon használni. A Natura 2000 rendelkezéseit vizsgálva egyértelmű ugyanis, hogy szó sincs kizárólagosságról, miszerint a védett területeken mással ne lehetne foglalkozni, mint természetvédelemmel. Azonban mindez azt sem jelenti, hogy a más célt szolgáló tevékenységek korlát nélkül működhetnének.

³⁸ C- 182/10. sz., Solvay és társai ügyben 2012. február 16- án hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

³⁹ C- 521/12. sz., T. C. Briels és társai ügyben 2014. május 15-én hozott ítélet (az EBHT-ban még nem tették közzé)

⁴⁰ Fodor László, Baranyi Tamás, Tóth Katalin: Környezetjog. Lícium-Art, Debrecen, 2006. 81-82.

Főszabály szerint nem lehet engedélyezni olyan beruházásokat, amelyek jelentős negatív hatást gyakorolnak egy adott Natura 2000 területre. Azonban az élőhely-irányelv 6. cikk (3) és (4) bekezdései alapján szigorú feltételek ellenőrzése mellett engedélyezhető ilyen terv, amennyiben megfelel egy sor eljárási és tartalmi feltételnek. A hatóságnak mérlegelnie kell, várható-e jelentős környezeti kár, vannak-e környezetileg kevésbé káros alternatívák, a beruházás engedélyezését indokolja-e kiemelten fontos közérdek? Létezhetnek-e olyan kompenzációs lehetőségek, amelyek a negatív hatást képesek ellensúlyozni?

Minden olyan beruházás esetében hatásbecslést kell tehát végezni, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület kezelését. Minden eset külön vizsgálandó és az alternatívákat is ki kell mutatni. Ha a beruházáshoz közérdek fűződik, engedélyezhető, ⁴¹ de ekkor kiegyenlítő intézkedést ír elő a rendelet a beruházás engedélyese részére az élőhelyek és fajok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzésére.

9. Az Audi gyár 2011-es győri beruházásának természetvédelmi vonatkozásai

Közérdekre való hivatkozás lehetőségével Magyarország is élt a győri Audi-gyár ügyében. Az engedélyezési folyamat a Győr külterületén található 321 hektárnyi földterület besorolásának módosításáról szól, amelyet az Audi gyártelepének bővítésére használ fel. A közérdeket a régió foglalkoztatottsági szintje jelenti. A 900 milliós beruházás közvetlenül 10.000, közvetve további 5.000 új munkahelyet teremt. A régió felsőoktatási és szakképzési intézményeire nézve is jótékony hatást mutattak ki, és úgy kalkuláltak, hogy a magyar bruttó nemzeti össztermékhez a létesítmény 1,8%-kal fog hozzájárulni és pozitívan hat majd a hazai külkereskedelmi mérlegre is. A tervek szerint az új létesítmény „Gönyői-homokvidéken” (az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt közösségi jelentőségű természeti területen) kapott helyet. Az érintett (korábban HM kezelésben lévő) terület az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXXVI. Tv. Alapján az országos ökológiai hálózat övezetéhez tartozott (az ott lévő értékek miatt teljes egészében magterület volt). Belterületbe vonásuk, bepíthetőségük (a Natura jogszabályon túl) ütközött az 1996. évi LIII.tv.5.§ (2) és a 6.§ (3) bekezdésével, illetve az OTTV 1.§ (1) bekezdésében ill a 17.§-ban foglaltakkal. ⁴² A négy részből álló, összesen 2.823 hektáron elterülő terület (a tervezett bővítési területtel együtt) a pannon biogeográfiai régióban

⁴¹ ABH 1994, 134

⁴²

található. Fontos további információ azonban, hogy a terület akkor még a „Natura 2000 program” kiemelt jelentőségű természetmegőrzési része volt, ahol mintegy száz faj, köztük két ritkaság, a magyar futrinka és a homoki nőszirom is honos.⁴³

A tervekben szerepeltek kárenyhítési intézkedések és kiegyenlítő intézkedések. Az Audi felajánlotta, hogy máshová telepítteti a honos élővilágot, a természetvédők azonban ezt határozottan elutasították, hivatkozva egy tanulmányra, amely a túlélési arányt egy ilyen jellegű áttelepítés során 16 százalékosra becsülte. A Tiszántúli Természetvédők Társasága (a továbbiakban TTT) bírósághoz fordult. Ez az Audi beruházás megvalósulását veszélyeztette, de mindenképpen lassította.

Mindeközben a TTT elnöke, Zsák Ferenc ténykedésének köszönhetően napvilágra került az is, hogy a Honvédelmi Minisztérium Fegyverzeti és Hadbiztos Hivatal az Európai Bizottság szakprojekt összegéből jelentős anyagi forrást hívott le a lőtér élővilágának megőrzése céljából. Erre szerződéses ígéretet is tett, ám az Audi-terv⁴⁴ kapcsán Magyarország menet közben a terület átminősítését kérte az Európai Bizottságtól, a Bizottság pedig – kiemelt közérdekre hivatkozva – megadta az engedélyt.⁴⁵

A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i 92/43/EGK tanácsi irányelv 6. cikke (4) bekezdésének második albekezdése alapján, Magyarország kérésére, Győr város rendezési tervének módosítási kérelmével kapcsolatban a Bizottság a következő jogi keretre hivatkozott:

„A 92/43/EGK irányelv (élőhelyvédelmi irányelv)”⁴⁶ 6. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy – figyelembe véve egy adott Natura 2000 természeti terület védelmével kapcsolatos célkitűzéseket – megfelelő vizsgálatot kell folytatni minden olyan terv vagy program hatásait illetően, amely nem kapcsolódik közvetlenül, illetve nem nélkülözhetetlen a természeti terület kezeléséhez, de akár önmagában, akár pedig más terv vagy program részeként vélhetően jelentős hatással lesz arra. A természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának eredményét figyelembe véve, továbbá a (4) bekezdés rendelkezéseinek értelmében az illetékes nemzeti hatóságok csak azután

⁴³ Bándi Gyula, Natura 2000 jubileum : Az hörcsög és az Audi, Európai Jog, Az Európai Jogakadémia folyóirata, 2013/3.szám, HVG-ORAC Lap és könyvkiadó Kft.

⁴⁴ VIII-B-005/2526-3/2012. Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal, Tárgy: Az Audi Hungária Motor Kft-nek a G88 jelű raktárcsarnokra vonatkozó építési engedély iránti kérelme (<http://www.kormanyhivatal.hu/download/6/02/50000/VIII-B-005-2526-3.pdf>)

⁴⁶ A TANÁCS 92/43/EGK IRÁNYELVE (1992. május 21.) a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről (HL L 206, 22.7.1992, o. 7)

hagyhatják jóvá az érintett tervet vagy programot, hogy megbizonyosodtak arról, hogy az nem fogja hátrányosan befolyásolni az érintett természeti terület épségét, és miután – adott esetben – kikérték a lakosság véleményét is.

A 92/43/EGK irányelv 6. cikkének (4) bekezdése értelmében – alternatív megoldás hiányában – a Natura 2000 természeti területre gyakorolt hatások vizsgálatának kedvezőtlen eredménye ellenére is végre lehet hajtani valamely tervet vagy programot, amennyiben azt elsődlegesen fontos közérdekek – beleértve a társadalmi és a gazdasági érdekeket is – indokoltá teszik. Ebben az esetben a tagállamoknak minden szükséges kiegyenlítő intézkedést meg kell tenniük a Natura 2000 általános egységességének megőrzése érdekében, és az elfogadott kiegyenlítő intézkedésekről tájékoztatniuk kell a Bizottságot. Amennyiben az érintett természeti terület elsődleges fontosságú természetes élőhelytípust foglal magában és/vagy veszélyeztetett faj élőhelyeül szolgál, és az emberi egészséggel, a közbiztonsággal vagy a környezet szempontjából elsődlegesen fontos előnyökkel kapcsolatos indokokra nem lehet hivatkozni, a projekt megvalósításának indokoltsága – a Bizottság véleménye alapján – egyéb, a közérdek kényszerítő indokain alapuló szempontokkal igazolható.”

Végül az illetékes magyar hatóságok által benyújtott információk alapján a Bizottság megállapította, hogy a meglévő gazdasági terület kibővítése a “Gönyői-homokvidék” Natura 2000 területtel átfedésben lévő helyszínen a közérdek kényszerítő indokai alapján igazolt.⁴⁷ Így a beruházás az Európai Bizottság hozzájárulásával megkezdődött⁴⁸ - és mára már le is zajlott. A kiegyenlítő intézkedésekkel biztosítható a magyarországi Natura 2000 hálózat egységessége.

Időközben, mint kiderült, Zsák Ferenc tárgyalt az Audi-val is lehetséges kompenzációról.⁴⁹ Egy Zsák TTT Alapítványának nyújtott adomány volt hivatott finanszírozni a kiegyensúlyozó projekteket. A példát Németországban találták. A lübecki repülőtér kibővítésénél is a Grönauer Heide környezetvédelmi alapítvánnyal akartak egy keveset visszaadni a természetnek az elrabolt zöldből. Ez Németországban sikerült. Érdekelés adalék a történethez, hogy Magyarország igazságszolgáltatása személyes haszonszerzést gyanított, így Zsák Ferenc

⁴⁷ 16/2011. (II. 24.) Korm. rendelet az AUDI HUNGÁRIA MOTOR KFT. Győr közigazgatási területén megvalósuló nagyberuházásával összefüggő közigazgatási hatósági ügyek kiemelt jelentőségű ügyé nyilvánításáról

⁴⁸ A környezeti demokrácia arculcsapása, link: <http://www.nimfea.hu/aktualis/110319.htm> (2011.03.09)

⁴⁹ HVG Hetilap, 2014/ 40. Szám, Beperelt természetvédő, Bevitték az erdőbe címmel

börtönbe került.⁵⁰ Az ügy meglehetősen nagy sajtóvisszhangot kapott⁵¹, számtalan orgánus tárgyalta^{52 53 54} az esetet. Történt mindez azért, mert az első olyan eset volt, amikor egy természetvédőt ilyen módon, a nyilvánosság előtt meghurcoltak azért, mert fel mert lépni egy multinacionális cég érdekei ellen egy természetvédelmi terület érdekében.

Az Audi jogtalan előny kérésére való hivatkozással feljelentette Zsákot. Ezzel szinte egy időben a TTT visszavonta a bírósági keresetét, így elhárult az akadály a beruházás megkezdése előtt, 2011. július 7-én lerakták az új üzem alapkövét. A beruházás azóta megvalósult, az ügy azonban nem zárult le,⁵⁵ hiszen a TTT elnöke jelenleg is a Bizottság véleményét támadja.

10. Összegzés

Mindezek fényében érdemes egy pillantást vetni a Európai Unió Alapjogi Chartájára, amely a környezetvédelem kéréseivel kapcsolatban többek között a következőket rögzíti: "A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat."

⁵⁶ Az Unió környezetpolitikája hozzájárul a következő célkitűzések eléréséhez: a környezet

⁵⁰ Peter Riesbeck, Berliner Zeitung, Widerstand gegen Fabrik In Ungarn, Einer gegen Audi, (2013.11.26.) link: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/widerstand-gegen-fabrik-in-ungarn-einer-gegen-audi,10808018,25431402.html>

⁵¹ Rémálom a Zsák utcában, vagy.hu link: http://www.vagy.hu/tartalom/cikk/165_remalom_a_zsak_utcaban (2011.07.21)

⁵² Természetvédő kontra Audi - zsarolás? , Greenfo, zöld iránytű a neten, www.greenfo.hu, link: <http://www.greenfo.hu/hirek/2011/06/01/termeszetvedo-kontra-audi-zsarolas> (2011.06.01.)

⁵³ Szabadlábon Zsák Ferenc Tibor, Greenfo, zöld iránytű a neten, link: <http://www.greenfo.hu/hirek/2011/06/01/szabadlabon-zsak-ferenc-tibor> (2011.06.01.)

⁵⁴ Kártérítés jogsértő fogvatartásért, Magyar Helsinki Bizottsághivatalos honlapja, www.helsinki.hu link: <http://helsinki.hu/karterites-jogserto-fogvatartasert> (2014.01.20)

⁵⁵ A Natura 2000 terület érintettségét az Európai Bizottság 2010-ben tárgyalta, majd a terület (ipari park, „kis elkerülő”, „nagy elkerülő”, ez utóbbi azonos a vizsgált 813. sz. főúttal) igénybevételehez szigorú kompenzációs intézkedéseket írt elő, amelyek megvalósítása az előírt ütemben történnek. **(Részletesebben a 6.7. fejezetben)** Az Európai Unió eljárása hatására időközben a Vidékfejlesztési Minisztérium az Ipari Park bővítését szolgáló területet az országos ökológiai hálózat övezetéből kivonta. Az Európai Bizottság az érintett Natura 2000 területen kijelölte azt a sávot, ahol az egyéb előírásainak betartása mellett a főutat vezetni lehetséges."

⁵⁶ Az Európai Unió Alapjogi Chartája (2010/C 83/02), 37. Cikk, Környezetvédelem

minőségének megőrzése, védelme és javítása; ...”⁵⁷, valamint ugyanitt a második bekezdésben: “Az Unió környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor az Unió különböző régióinak helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a szennyező fizet elvén alapul.”⁵⁸ Mégis, ha a magas szintű védelem és megőrzés a cél, hogyan valósulhatnak meg olyan mértékű visszalépések, mint a fentebb vázolt, győri esetről is láthatunk? Megdöbbentő a tény, hogy az Európai Bizottsághoz forduló, jogukat a 92/43/EC Élőhelyvédelmi Irányelv (továbbiakban élőhelyvédelmi irányelv) 6 (4)⁵⁹ bekezdésére alapító felek, akik az ún. különleges természetmegőrzési területek védelméért léptek fel, mind elutasításban részesültek.⁶⁰ A Bizottságnak az erre vonatkozó gyakorlata pedig azóta is töretlen, a területeket érintő beruházásokat eddig minden esetben engedélyezte.⁶¹ A Natura 2000 területeknek nyújtott

⁵⁷ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, XX.cím Környezet, 191.cikk (az EKSz. Korábbi 174.cikke) (1)

⁵⁸ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, XX.cím Környezet, 191.cikk (2)

⁵⁹ EEC Directive 92/43 on the conservation of habitats and of wild fauna and flora, [1992] EU OJ L206/7

⁶⁰ Ludwig Kramer, Journal of Environmental Law, Vol. 21, Issue 1, 2009, 59-85. p

⁶¹ European Commissions Opinions relevant to Article 6 (4) of the Habitats Directive:

(link:http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm)

C(2013)1871, Deepening of the river Main at Wipfeld, Garstadt and Schweinfurt (Germany/Bavaria), (2013.04.05)

C(2012) 3392, B 252/B 62, Bypass of the municipalities Münchhausen, Wetter and Lahntal (Germany/Hesse) (2012.05.29)

C(2011)9090, Deepening of the river Elbe from the estuary to the port of Hamburg (Germany), (2011.12.06)

C(2011)6365, Replacement of motorway bridge "Schiersteiner Brücke" at A 643 (Germany, Hesse), (2011.09.14.)

C(2011) 351, Győr development plan (2011. 01.25)

C(2010) 8438, Extension of the motorway A 49 by linking at Neuental with A 5 (Germany, Hesse) (2010.12.03)

C(2010) 3674, A20 Schleswig-Holstein (Germany), (2010.06.11)

C(2009) 3218, Lübeck Airport (Germany), (2009.05.05)

védelem Európa természeti örökségének megőrzése szempontjából kiemelkedő jelentőségű. Minden esetben az érvek, ellenérvek, indokok és hatások alapos vizsgálata lenne szükséges, de még egy szigorú, merev kritériumrendszer megléte mellett is nagyon törékenynek bizonyul a védett területek sorsa. Az élőhelyvédelmi irányelv 6 (4) bekezdése egy kiemelkedően fontos eszköz lehetne a divergáló ökonómiai és ökológiai akaratok összehangolásában, azonban azt kell látnunk, példátlanul megkerült szabályról van szó. Ha közelebbről vizsgáljuk, egyértelműen látható, hogy az élőhelyvédelmi irányelv hatékonysága és ereje a 6 (3) és 6 (4) bekezdésének gyakorlatbani alkalmazásán múlik.⁶² Ez, mint láthattuk, aggasztó képet mutat. A megengedő, megőrzést, fejlesztést előíró uniós szabályok túl enyhének bizonyulnak a szociális, gazdasági, politikai érdekekkel szemben. A hazai szabályozás szigorúbbnak tűnik, hiszen egy tilalom megfogalmazása nagyobb visszatartó erő - úgymond akadály - a területek végleges pusztulásának útjában. Ugyanis hiába ír elő az élőhelyvédelmi irányelv kompenzatorikus intézkedéseket a beruházások megvalósulása esetén, és hiába javasolja ugyanezt a Bizottság, annak monitorozásával, végigkövetésével, a természeti értékek, a környezet sajátos tulajdonsága, hogy a károk irreverzibilisek, és ha a fentebb vázolt tendencia nem változik, egyre több védett terület, élőhely és faj tűnik majd el Európa térképéről, míg végül egy minimális terület lesz az, ahol a kompenzációs folyamatok zajlanak. Meglehet egyetlen mentsvára lenne ezeknek a védett területeknek, ha az uniós jogalkotásban megjelenne egy szigorú, a hazai visszalépés tilalmához hasonló, kevésbé rugalmas, szigorú tiltó szabály.

⁶² Augustín García-Ureta, The Habitats Directive and jails: why the Spanish Supreme Court has got it wrong, Environmental Liability (published by Lawtext) (2011) 53.o.

MELLÉKLET

EUROPEAN COMMISSION
Brussels, 25 January 2011
C(2011) 351

COMMISSION OPINION of 25 January 2011

on request of Hungary pursuant to Art. 6 (4) Sub Par. 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, concerning the modification of the development plan of the Győr town (Hungary)

COMMISSION OPINION of 25 January 2011 on request of Hungary pursuant to Art. 6 (4) Sub Par. 2 of Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, concerning the modification of the development plan of the Győr town (Hungary) I.

The legal framework

Article 6 (3) of directive 92/43/EEC (the 'Habitats Directive') requires that any plan or project not directly connected with or necessary to the management of a Natura 2000 site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, be subject to an appropriate assessment of its implications for the site in view of the site's conservation objectives. In the light of the conclusions of the assessment of its implications for the site and subject to the provisions of paragraph 4, the competent national authorities may agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned and, if appropriate, after having obtained the opinion of the general public.

According to article 6 (4) of directive 92/43/EEC, a plan or a project may be carried out in spite of a negative assessment of the implications for a Natura 2000 site, in the absence of alternative solutions, if it is justified for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature. In this case the Member States shall take all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected and it shall inform the Commission of the compensatory measures adopted. Where the site concerned hosts a priority natural habitat type and/or a priority species, and if considerations relating to human health, public safety or beneficial consequences of primary importance for the environment cannot be invoked, the project can be justified, further to an opinion from the Commission, by other imperative reasons of overriding public interest.

II. The Hungarian request

On 11 August 2010, the Commission received a letter, together with the accompanying technical files, from the Hungarian authorities requesting an opinion of the Commission pursuant to Article 6 (4) of the Habitats Directive. The request concerns the authorisation of the modification of the Győr town development plan (hereinafter "the development plan").

III. The plan and the project

The authorisation procedure concerns a modification of classification of 321 ha of land on the outskirts of the Győr town in order to expand an existing economic area and to allow

development of a car manufacturing complex together with the necessary infrastructure such roads and a railway connection.

The area covered by the development plan includes the Eastern economic-industrial area, the Eastern bypass and the connecting road network, Dózsa- tagi economic area and the area of Andrásvár together with the nearby industrial railway track. The car manufacturing complex will be developed on the premises of the Eastern economic-industrial area. The main investor in the project is Audi Hungária Motor Kft. A rail transfer station and a "park and ride" facility will be developed on the Dózsa- tagi economic area. The area of Andrásvár so far classified as a "military area" will be classified as a "green area"; no major economic developments are envisaged on this area.

The area covered by the modification of the development plan overlaps on 279 ha with the Site of Community Importance HUFH20009 "Gönyői-homokvidék".

IV. The site

The site HUFH20009 "Gönyői-homokvidék" is a Site of Community Importance designated under the Habitats Directive. It is situated in the Pannonian bio-geographical region and it consists of four parts covering an area of 2823 ha (together with the envisaged enlargement area).

Due to the climatic and soil conditions the natural vegetation of this region used to be sand steppe, steppe oaks forests ((*Populi-Quercetum*) dotted with Pannonic inland sand dune thickets (*Junipero-Populetum*), open sandy grasslands and closed sandy steppes (*Festucetalia valesiacae*).

According to the standard data form, the SCI "Gönyői-homokvidék" has been designated primarily for the conservation of the following habitat types and species of Community interest (Annexes I and II of the Habitats Directive)⁶³: 6260* (Pannonic sand steppes), 91I0* (Euro-Siberian steppic woods with *Quercus spp.*), 91M0 (Pannonian-Balkanic turkey oak – sessile oak forests), *Carabus hungaricus* and *Iris humilis ssp. arenaria*. The habitat type 91N0* (Pannonic inland sand dune thicket (*Junipero-Populetum albae*)) and species of Community interest (*Cerambyx cerdo*, *Lucanus cervus*, *Myotis myotis*, *Nyctalus noctula*, *Lacerta agilis*, *Elaphe longissima*, *Lacerta viridis*, *Hyla arborea*, *Pelobates fuscus*, *Rana dalmatina*, *Rana esculenta*, *Bufo viridis*) also occur on the parts of the site which overlap with the planned investments.

V. Implications of the project on the site

An appropriate assessment according to Art. 6(3) of the Habitats Directive was carried out for the development plan. It concluded that the investments resulting from the adoption of the modification to the development plan of the Győr town will have a significant impact on the Natura 2000 site "Gönyői-homokvidék", in particular on two habitat types and two species of Community interest for which the site had been designated, i.e. 6260 (Pannonic sand steppes), 91I0 (Euro-Siberian steppic woods with *Quercus spp.*), *Iris humilis ssp. arenaria* and *Carabus hungaricus*. The total loss of the habitat type 6260 will amount to 143 ha, which accounts for 27% of the coverage of this habitat type on this site and 0.72% of the coverage of this habitat type in the Natura 2000 network in Hungary. The total loss of the habitat type 91I0 will amount to 7 ha, i.e. 10% of the coverage of this habitat type on this site and 0.11% of the coverage of this habitat type in the Natura 2000 network in Hungary. These losses will have a significant effect on the integrity of the site. As regards the species of Community interests the investments will lead to a loss of approx. 500 plants of *Iris humilis ssp. arenaria* (no more than 5% of the population on the site) and will also have negative impact on several thousand individuals of

⁶³ The sign '*' indicates priority habitat types.

Carabus hungaricus. Mitigation measures such as collection and relocation of the individuals of protected species will limit the extent of negative impacts, however, they will not be able to eliminate them entirely. In addition, negative impacts are expected also on the habitat 91N0 (Pannonic inland sand dune thicket (*Junipero-Populetum albae*)) – loss of 5.5 ha and on species of Community interest: *Cerambyx cerdo* – 10-50 individuals, *Lucanus cervus* – 10-50 individuals.

As the project will adversely affect the integrity of a Natura 2000 site hosting protected priority habitat types, the project may only be authorised if it satisfies the requirements set down in Article 6 (4) of the Directive.

VI. Fulfilment of the requirements under Art. 6 (4)

- Alternative solutions

The analysis of alternative locations for the car manufacturing complex included eleven locations outside the Győr town and seven locations in the town or in its immediate vicinity.

According to the Hungarian authorities the location adjacent to the existing industrial complex and overlapping with the westernmost part of the "Gönyői-homokvidék" site is the only suitable location for the project. All the other locations were disqualified for reasons such as lack of a sufficiently large plot of land, proximity to residential areas, lack of existing transportation infrastructure, natural risks (flooding), existing infrastructure (gas pipelines, high voltage lines) making land unsuitable for development, ownership structure, lack of trained labour force in the region etc. Additionally, it was concluded that the new factory developed in the proposed location would benefit from a number of critical synergies with the existing one, reducing in this way its overall environmental impacts in comparison to locating the project elsewhere. These reduced environmental impacts would result from smaller road traffic between the factories and related pollution and noise levels, smaller demand for land (the new factory would benefit, among others, from existing parking places, test track, IT centre, laboratories, fire station, medical centre, storage facilities, canteen etc.) as well as from existing infrastructure such as electric power substation, sewage handling plant, public transportation facilities for employees etc.

- Imperative reasons of overriding public interest

The planned investment will play an essential role in sustaining and securing the long-term employment level in the region. According to the estimates, the project will create approximately 10,000 new workplaces (directly or through suppliers). Additional 5,000 jobs could be created indirectly through the multiplier effect. It has a potential to prevent the labour force from leaving the region in search for job opportunities. It will also have a positive impact on the higher education and vocational training institutions in the region by offering new training and employment opportunities to the students and graduates of the Győr University and of the local vocational schools.

According to the Hungarian authorities the project will have a significant positive impact on regional and national economy and it will contribute to the Hungarian gross national product by 1.8%. As a result of the investment, the total annual budget revenue of the Hungarian State is expected to increase by 19.95 billion HUF (approx. 73.4 million EUR), and by 23.25 billion HUF (approx 85.6 million EUR) after the expiry of the development tax allowance. It will therefore play a major role in the Hungary's efforts to increase the GDP per capita to the level of the EU-27 average (the GDP per capita in the West-Transdanubian region where the investment will be located accounts only for 63.75% of the EU-27 average). The increase in the national revenue resulting from the investment will also significantly facilitate the accomplishment of the Hungarian convergence programme and the repayment of the stand-by credit provided by

the IMF and the EU. Furthermore, the positive impacts on growth and employment will help the Hungarian government to accomplish the goals of the EU 2020 programme. The investment will also have a significantly positive effects on the Hungarian foreign trade balance and thus on the balance of payment due to the fact that 99.8-99.9% of the manufactured products will be sold outside Hungary.

- Impact mitigation

Impacts on the flora and fauna will be mitigated by collecting and relocating species protected under the Habitats Directive. These measures will concern two species for which the site was designated, i.e. *Iris humilis ssp. arenaria* and *Carabus hungaricus* as well as other species occurring on the site, particularly reptiles (*Lacerta agilis*, *Elaphe longissima*, *Lacerta viridis*), amphibians (*Hyla arborea*, *Pelobates fuscus*, *Rana dalmatina*, *Rana esculenta*, *Bufo viridis*) and invertebrates (*Cerambyx cerdo*, *Lucanus cervus*). The collected plants will be replanted and the individuals of protected animal species will be released into the wild on the suitable parts of the Natura 2000 sites.

- Compensatory measures

To offset the expected negative impacts of the project on the integrity of the "Gönyői homokvidék" site compensatory measures have been prescribed. These measures will be implemented on the same Natura 2000 site, on the parts not affected by the project, as well as on the other sites.

As regards the habitat type 6260 (Pannonic sand steppes), 343 ha of this habitat type will be added to the Natura 2000 network in Hungary. For this purpose sites HUKN20014 "Hajósi Homokpuszta" and HUFH20009 "Gönyői-homokvidék" will be expanded by 335 ha (including 219 ha of this habitat type) and a new site "Kékhegyi Lőtér" will be designated covering the area of 460 ha (including 124 ha of this habitat type). 230 ha of these grasslands will be subsequently subject to restoration measures. Additionally, 258 ha of this habitat type will be either established or restored within existing Natura 2000 sites ("Gönyői-homokvidék" and HUDI20046 "Szigeti Homokok"). Compensatory measures aimed at Pannonic sand steppes will also offset negative impacts on *Iris humilis ssp. arenaria* and *Carabus hungaricus* by means of establishment or restoration of a habitat typical for these species.

As regards the habitat type 91I0 (Euro-Siberian steppic woods with *Quercus spp.*), site HUDI20040 "Gödöllői-dombság Peremhegyei" will be enlarged by 41 ha, adding 14 ha of the habitat type to the network. 31 ha of this habitat type will also be subject to restoration measures on the "Gönyői-homokvidék" site. Compensatory measures aimed at steppic woods will also offset negative impacts on *Cerambyx cerdo* and *Lucanus cervus* by means of extending protection to the old oak woodlands on the "Gödöllői-dombság Peremhegyei" site where these species occur and by making this habitat more suitable for these species (transformation of the downgraded or artificial wood stands into more natural ones).

Additionally, 13 ha of the habitat type 91N0 (Pannonic inland sand dune thicket (*Junipero-Populetum albae*)) will be established on the "Gönyői-homokvidék" site to compensate for the losses in this type of woodland.

The Hungarian authorities made a commitment to implement all the above-mentioned compensatory measures within a specified timeframe. These measures will be subject to monitoring in view of safeguarding their effectiveness. The financing of these measures has been secured.

VII. Opinion of the Commission

According to Article 6(4) sub par 2 of Directive 92/43/EEC and upon request by Hungary the Commission adopts the following opinion.

Based on the information submitted by the competent Hungarian authorities, the Commission concludes that the authorisation of the modification of the Győr town development plan in order to expand the existing economic area and to allow development of a car manufacturing complex together with the necessary infrastructure which overlaps with the Natura 2000 site HUFH20009 "Gönyői-homokvidék" is justified by imperative reasons of overriding public interest and it appears that there are no viable alternatives to the planned investment.

Eighteen alternative locations for the investment have been assessed, but none of them would seem to meet the requirements of the project such as availability of sufficiently large plot of land, links to the transportation infrastructure, presence of trained labour force. These alternative locations would not benefit from a number of critical synergies with the existing factory either, thus creating a higher environmental impact than the proposed project. The Commission therefore holds the view that the assessment of possible alternatives to the development plan was carried out in a satisfactory way and that it can be accepted that there exists no better alternative to the proposed plan.

The Commission considers (on the basis of the available information) that despite the mitigation actions foreseen, the project will have adverse effects on the integrity of the site, in particular on priority habitat types 6260 (Pannonic sand steppes), 91I0 (Euro-Siberian steppic woods with *Quercus spp.*), 91N0 (Pannonic inland sand dune thicket (*Junipero-Populetum albae*)) and on the species of Community interest, *Carabus hungaricus*, *Iris humilis ssp. arenaria*, *Cerambyx cerdo* and *Lucanus cervus*.

These effects will be compensated by adding 343 ha of the habitat type 6260 to the Natura 2000 network in Hungary; 230 ha of which will be subsequently subject to restoration measures. Additionally, 258 ha of the Pannonic sand steppes will be either established or restored within existing Natura 2000 sites. Compensatory measures aimed at this habitat type will also offset negative impacts on *Iris humilis ssp. arenaria* and *Carabus hungaricus*. As regards the habitat type 91I0, 14 ha will be added to the network and 31 ha will be subject to restoration measures. Compensatory measures aimed at the steppic woods will also offset negative impacts on *Cerambyx cerdo* and *Lucanus cervus*. Additionally, 13 ha of the habitat type 91N0 will be established on the "Gönyői-homokvidék" site. According to the Hungarian authorities these compensatory measures will safeguard the coherence of the Natura 2000 network in Hungary. In the light of the above, the Commission considers that the proposed compensatory measures are acceptable and appropriate to protect the overall coherence of the Natura 2000 network.

On the basis of the detailed information and explanations provided by the Hungarian authorities, the Commission is of the opinion that the adverse effects of the modification of the Győr town development plan are justified by imperative reasons of overriding public interest.

The opinion is subject to the following conditions:

- The compensatory measures will be financed, implemented and monitored as described in the documents submitted to the Commission by the Hungarian authorities.
- The new Natura 2000 sites, as indicated in point VI of this opinion, will be secured and designated by the Hungarian authorities by the end of 2011.
- The main elements of the compensatory measures including authorisation, land preparation and major physical interventions will be in place by the end of 2015.
- The commitment to thereafter provide maintenance measures for the compensatory habitats will be respected.
- Detailed reports on the implementation and monitoring of these measures will be submitted to the Commission on a biannual basis until the end of 2016. The first report is due in the end of 2012.

- The results of the accompanying monitoring programme regarding Natura 2000 sites will be taken into account in that it may, if need be, lead to appropriate rectification of the project design or to additional compensation and/or mitigation measures.
- This opinion is valid for this particular project, as described in the documents submitted to the Commission by the Hungarian authorities and cannot be considered as applicable to any other similar kind of development in a Natura 2000 site.