

Gazdasági és Szociális Tanács

ECE/MP.PP/C.1/2005/2/Add.4
2005. március 14.

Eredeti: Angol

EURÓPAI GAZDASÁGI BIZOTTSÁG

a környezeti ügyekben az információhoz
való hozzáférésről, a nyilvánosságnak
a döntéshozatalban történő részvételéről
és az igazságszolgáltatáshoz való jog
biztosításáról szóló Egyezmény
Részes feleinek Találkozója

Megfelelőségi Bizottság

BESZÁMOLÓ A HETEDIK TALÁLKOZÓRÓL

Melléklet

MEGÁLLAPÍTÁSOK ÉS AJÁNLÁSOK

a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi úthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló törvény és az Aarhus-i Egyezménybe foglalt kötelezettségek összhangjával kapcsolatban.
(A Levegő Munkacsoport (Magyarország) ACCC/C/2004/04. számú panaszbeadványa)

Bevezetés

1. 2004. május 7-én a Levegő Munkacsoport nevű magyarországi civil szervezet panaszbeadvánnyal fordult a Bizottsághoz azt kifogásolva, hogy Magyarország nem teljesíti az Aarhus-i Egyezmény 6. cikkelyében, valamint a 9. cikkely 2-4 bekezdéseiben előírt kötelezettségeket.

2. A beadvány az új, magyar, a gyorsforgalmi úthálózat közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló törvény (a továbbiakban: gyorsforgalmi úthálózat tv.) az Aarhus-i Egyezménybe való ütközésére hívta fel a figyelmet. A vélt ütközés a törvény által létrehozott, gyorsforgalmi útépitések esetén alkalmazandó speciális döntéshozatali eljárással kapcsolatos. A panaszos szerint a törvényben meghatározott eljárás jelentősen eltér az egyéb hasonló jelentőségű, potenciálisan kedvezőtlen környezeti hatással járó tevékenységeknél megszokott döntéshozatali eljárásoktól, többek között az engedélyező hatóság kilétében, a közösségi részvételi lehetőségek gyakorlati érvényesülésében, a határozat erejében, az időkeretekben és

a jogorvoslati lehetőségekben. A beadvány teljes szövege elérhető a <http://www.unece.org/env/pp/pubcom.htm> internet címen.

3. A panaszos 2004. szeptember 16-án kiegészítő beadványt nyújtott be egy új rendelettel kapcsolatban, amelyet a magyar Gazdasági és Közlekedési Minisztérium fogadott el a gyorsforgalmi úthálózat törvény végrehajtási szabályairól. A benyújtott információ részben a környezetvédelmi felügyelőségeknek – a közlekedési hatóság döntéshozatali eljárásba illeszkedő – szakmai szerepének csökkenésével, illetve a rendelkezésre álló határidők szorosabbá válásával kapcsolatosak.

4. A panaszbeadványt 2004. május 18-án továbbítottuk Magyarország Kormányának. A Titkárság 2004. szeptember 23-án levelet kapott a magyar Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumtól, melyben jelezték, hogy a Részes Félnek a válasz kidolgozására több időre lenne szüksége a kezdeti 5 hónapos időszaknál. 2004. november 26-án a Részes Fél kimerítő reagálásában vitatta, hogy a panaszos által kifogásolt gyorsforgalmi úthálózat törvény nem lenne összhangban az Egyezményvel.

5. A Bizottság a negyedik találkozásán (MP.PP/C.1/2004/4, para 18) előzetesen megállapította, hogy a beadvány elfogadható és az érintett Fél véleményének megérkezése után vizsgálat tárgya lehet. A beadvány egészének megengedhetőségét nem vitatták, ezért a Bizottság megerősítette, hogy a beadvány elfogadható.

6. A Bizottság a hatodik találkozásán (204. december 15-17.) vitatta meg a beadványt mind a panaszos, mind az érintett Fél képviselőjének részvétele mellett. Mindkét fél további adatokkal szolgált a meghallgatáson.

7. Az I/7. számú döntés mellékletének 34. bekezdése alapján a megállapítások és ajánlások tervezetét 2005. február 1-én észrevételezésre megküldtük mind az érintett Félnek, mind a panaszosnak. Az érintett Féltől és a panaszostól is érkezett észrevétel. A Bizottság a véleményeket megvizsgálta és azokat figyelembe vette a döntés véglegesítésénél, módosítva a tervezetet azokon a helyeken, ahol – a Bizottság szerint – az észrevételek érintették a tényállás bemutatását; a mérlegelést és értékelést, vagy a következtetéseket.

I. A TÉNYÁLLÁS ÖSSZEGZÉSE¹²

8. Az ügy a Magyar Köztársaság Gyorsforgalmi Úthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvényt érinti. A törvény a gyorsforgalmi utak építésével kapcsolatban egy különleges döntéshozatali eljárást állít fel. A panaszos szerint az eljárás bizonyos elemei megkerülik a hagyományos engedélyezési eljárási rendet, egyebek mellett az alábbiak miatt:

(a) A gyorsforgalmi útépitések felelőseként egy speciális részvénytársaság kijelölése, amely több lehetőséget biztosít az üzleti titokra vonatkozó előírások alkalmazására, annak

¹ Ez a fejezet kizárólag a legfontosabb, az összhang vizsgálatánál lényeges tényeket tartalmazza, melyeket a Bizottságnak bemutatnak és melyeket a Bizottság vizsgált.

² A Bizottság megállapításait előkészítő szakasz legvégén a panaszos további információval szolgált, melyben azt állította, hogy a magyar Kormány egy új törvény-tervezetet nyújtott be a Parlamentnek, amely tovább kurtítja a közösségi részvételi jogokat. Meg kívánjuk jegyezni, hogy a megállapítások és ajánlások elfogadásakor a Bizottság nem vette figyelembe az új adatokat.

ellenére, hogy gyorsforgalmi útépitések kiemelten közérdekű és jelentős környezeti hatással járó tevékenységek.

(b) Az engedélyezési eljárás lerövidítése az előzetes környezeti hatásvizsgálati fázis eltörlésével a meglévő utak gyorsforgalmi úttá fejlesztésével kapcsolatos döntéseknél. Ezzel korlátozza a közösségi részvétel lehetőségét a teljes döntéshozatali eljárásban, annak ellenére, hogy az általános környezeti hatásvizsgálati szabályozás előírja a lakossági véleménykérés kezdeményezését az eljárás ezen szakaszában.

(c) Elégtelen és meg nem hosszabbítható 90 napos határidő meghatározása a döntéshozatali eljárásra, ezért az Egyezmény 6. cikkely 3. bekezdése szerint a közösségi részvételhez szükséges időkeret biztosításának elmulasztása.

(d) Annak megállapítása, hogy az út nyomvonalának végső kijelölése egy miniszteri rendeletben történik, így korlátozva a döntés megtámadásának lehetőségét az Egyezmény 9. cikkely 4. bekezdésének megfelelően.

(e) Annak megállapítása, hogy a környezetvédelmi hatóság elsőfokú határozata ellen kizárólag ugyanehhez a hatósághoz lehet fellebbezni, továbbá, hogy a másodfokú döntés azonnal végrehajtandó. Ezzel a törvény megakadályoz minden jövőbeli bírósági felülvizsgálati eljárást és elmulasztja biztosítani a megfelelő és hatékony jogorvoslatot, különösen az Egyezmény 9. cikkely 4. bekezdésében meghatározott eljárás szerinti felfüggesztést.

(f) Annak megállapítása, hogy a határozat végrehajtásának bíróság általi felfüggesztése érdekében a felperesnek be kell bizonyítania, hogy közérdek, vagy nyomós érdek ezt indokolja. Ezért ismételt elmulasztja biztosítani a hatékony jogorvoslat lehetőségét a 9. cikkely 4. bekezdés alapján.

(g) A környezetvédelmi hatóságok szerepének korlátozása a teljes engedélyezési eljárásban³, különösen a környezeti hatásokról hozott döntést követően.

II. MÉRLEGELÉS ÉS ÉRTÉKELÉS

9. Magyarország az Egyezmény ratifikációs okmányát 2001. július 3-án helyezte letétbe. Az Egyezmény 2001. október 30-án vált hatályossá Magyarországon.

10. A Bizottság véleménye szerint egy speciális társaság felelőssé tétele a gyorsforgalmi útépitések kivitelezésére önmagában még nem alapozza meg az Egyezmény kötelezettségeinek megszegését. Ennek kapcsán a Bizottság felhívja a figyelmet arra a tényre, hogy a törvény által kijelölt társaság állami tulajdonban van, ezért a 2. cikkely 2 (b) és (c) pontokban meghatározott „közérdekű hatóság” definíció alá esik. A Bizottság véleménye szerint ez önmagában behatárolja az üzleti titokra vonatkozó kifogás érvényesíthetőségét.

11. A létező utak gyorsforgalmi úttá fejlesztése esetén alkalmazandó korlátozott környezeti hatásvizsgálati eljárással kapcsolatban a Bizottság felhívja a figyelmet arra, hogy az Egyezmény nem határozza meg egyértelműen, hogy a környezeti hatásvizsgálat mely szakaszában kell biztosítani a közösségi részvételt. Így tennie csakugyan nehéz lenne, figyelembe véve a régióban létező környezeti hatásvizsgálati eljárások lefolytatásának sokféleségét. Ennek ellenére a 6. cikkely 4. bekezdése megköveteli a korai fázisban való részvételi lehetőséget, amikor még minden lehetőség nyitott és a részvétel még hatékony lehet. Ez a követelmény egyértelműen vonatkozik a kérdéses döntéshozatali eljárásra. A szakasz eltörlése valóban a közvélemény alapvető fontosságú részvételi lehetőségének

³ Az érintett Fél által megküldött észrevételek (lásd a 7. bekezdésben fent) szerint a 8. (g) bekezdésben említett eljárás az útépitések engedélyezési eljárásához kötődik.

megszűnéséhez vezethet azon szempontok meghatározásában, melyeken a részletes környezeti hatásvizsgálati szakasz alapul. Ennek ellenére, a törvény 4. § (9) bekezdésének gyakorlati alkalmazásának hiányában a Bizottságnak nehéz értékelnie, hogy a lerövidített eljárás megfelel-e a 6. cikkely 4. bekezdésének.

12. A döntéshozatalra meghatározott időkerettel kapcsolatban a Bizottság úgy gondolja, hogy a törvény által biztosított 90 nap – normál körülmények között – elegendő a nyilvánosság bevonásához, különösen figyelembe véve azt a tényt, hogy jelenleg ez a leghosszabb, hasonló eljárásokra rendelkezésre álló határidő a magyar szabályozás szerint. A Bizottság ennek ellenére felhívja a figyelmet a panaszos azon érveire, amelyek a döntéshozatal tárgyául szolgáló eset összetettségére és a hatóságok azon nehézségeire vonatkoznak, hogy a rendelkezésre álló idő alatt lefolytassák az eljárást. A törvény előírását és annak alkalmazását a Félnek felül kell vizsgálnia és értékelnie kell a részvétel hatékonyságának alapján.

13. A Bizottság felhívja a figyelmet, hogy a törvény szerint a végső nyomvonal-kijelölő döntést egy miniszteri rendeletben hozzák meg, és ez korlátozza a döntés elleni jogorvoslati lehetőségeket az Egyezmény 9. cikkely 2. bekezdése alapján. Ennek ellenére ez nem jelenti azt, hogy egy ilyen rendszer feltétlenül a 9. cikkely 2. bekezdésébe ütközik, amennyiben rendelkezésre állnak más jogorvoslati lehetőségek a döntés környezeti részével kapcsolatban.

14. A Bizottság aggodalmát fejezi ki a gyorsforgalmi úthálózat törvény bizonyos előírásainak összesített hatásaival kapcsolatban, különösen a fentebb a 8. bekezdés (e) és (f) pontjában leírtakra vonatkozóan, amelyek a jogorvoslatok elégséges és hatékony mivoltát kétségessé teszik az Egyezmény 9. cikkely 4. bekezdése alapján. Bár az egyedi rendelkezések nem ütköznek az Egyezmény követelményeibe, nem lehet kizárni annak a lehetőségét, hogy az összetett hatásuk a megfelelés hiányához vezet. Ennek ellenére a konkrét esetben a Bizottság nincs meggyőződve arról, hogy az összetett hatás elegendő alapot szolgáltat a megfelelés hiányának megállapításához.

15. A környezetvédelmi hatóságnak a gyorsforgalmi utak építési engedélyezéséből történő kizárása – ahogy a fenti 8. bekezdés (g) pontjában utaltunk rá – negatív hatással járhat a végső döntés és az építkezés különböző lépéseinek környezetvédelmi színvonalára. Sőt, a kizárás maga után vonja a civil szervezetek azon jogainak tényleges megszűnését, hogy a magyar környezetvédelmi törvény alapján az érintett közvéleményt képviseljék a környezetvédelmi hatóságokkal szemben. Ennek ellenére a hasonló kérdések kívül esnek az Egyezmény hatályán.

16. A Bizottság a fentiek miatt úgy gondolja, hogy a törvény első megközelítésben nem esik az Egyezmény előírásaiban meghatározott szint alá. Ennek ellenére van némi bizonytalanság abban, hogy a gyakorlati alkalmazás biztosítani fogja-e az Egyezmény követelményeinek megfelelő eljárást. Ez nagy mértékben függ az érintett Félről.

17. A következtetés ellenére a Bizottság némi aggodalommal hívja fel a figyelmet arra a tényre, hogy miközben nem esik az Egyezmény által meghatározott szint alá, a törvény jelentősen lerontja a döntéshozatalban való közösségi részvétel szintjét és színvonalát a korábbi magyar szabályozáshoz képest. Szintén feltűnik, hogy gyatrább közösségi részvételi lehetőségeket biztosít, mint amelyet az általános közigazgatási jog meghatároz. Miközben bizonyos különleges előírásokat a döntéshozatal különböző típusainak sajátosságai megkövetelnek, a közvélemény jogait nem veszélyeztetheti más, akár magánérdeknek, akár közérdeknek való megfelelés, különösen az olyan beruházások esetében, amelyek hasonló

lehetséges környezetvédelmi jelentőséggel bírnak. A Bizottság – szem előtt tartva az Egyezmény célját, illetve a 3. cikkely 5. és 6. bekezdéseit – aggodalmát fejezi ki a tendencia miatt.

18. A Bizottság nem zárja ki annak a lehetőségét, hogy a megfelelés hiányára vonatkozó ügyek eldöntésekor figyelembe vegye a nemzetközi jog elveit és általános szabályait., ideértve a nemzetközi környezetvédelmi és a nemzetközi emberi jogot⁴, melyek relevánsak lehetnek az Egyezmény értelmezése és alkalmazása során. Ennek ellenére létezik egy előírás az Egyezményben, mely kijelenti, hogy a tárgyaló felek megfontolták a létező jogok és az Egyezmény által meghatározott jogok közötti kapcsolatot, de nem kívánják kizárni annak lehetőségét, hogy a létező szabályozást lerontják addig, ameddig ez nem esik az Egyezményben engedélyezett szint alá. Ennek ellentmond a 3. cikkely 6. bekezdésének szövege, különösen az 1. cikkely és a 3. cikkely 5. bekezdésének rendelkezéseivel együtt értelmezve, melyek szintén rámutatnak arra, hogy a hasonló lerontás általában nincs összhangban az Egyezmény céljával.

III. KÖVETKEZTETÉSEK

19. A fentieket figyelembe véve a Bizottság a következő megállapításokat és ajánlásokat fogadja el, melyek felsorolását a következő bekezdések tartalmazzák azzal a szándékkal, hogy azokat a Részes Felek Találkozójának figyelmébe ajánlja.

A. Az összhang hiányával kapcsolatos megállapítások összegzése

20. A Bizottság megállapítja, hogy bár a vitatott új magyar szabályozás a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztéséről egy speciális tevékenység során korlátozza a közösségi részvétel lehetőségeit a döntéshozatalban, továbbá a jogorvoslati lehetőségeket a hasonló terület korábbi szabályozásával összehasonlítva, első megközelítésben nem esik az Egyezmény által meghatározott közösségi részvételi és jogorvoslati minimum szint alá. Ennek ellenére az új szabályozás következményei az Egyezménnyel való összhang kapcsán erősen függnak a törvény gyakorlati végrehajtásától is. A Bizottság ezért azt tanácsolja Magyarországnak Kormányának, hogy vizsgálja felül a kérdést.

B. Ajánlások

21. A Bizottság azt tanácsolja a Részes Felek Találkozójának, hogy szorgalmazza a Feleknél, hogy tartózkodjanak minden olyan intézkedés megtételétől, amelyek az információhoz való hozzáférés, a nyilvánosság döntéshozatalban való részvételi lehetőségeinek, illetve az igazságszolgáltatáshoz fordulás biztosításának jelenlegi szintjét lerontja

(Angolból fordította: dr. Bendik Gábor)

⁴ A panaszos által benyújtott észrevétel (7. bekezdés) különösen a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 5. cikkelyének 1. bekezdésére, valamint a lerontó szabályozás tilalmának elvére hivatkozik.