JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA

Ügyszám: JNO-82- /2010

Tárgy: A repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló tervezet

Oláh Lajos úr
Államtitkár

Közlekedési Hírközlési és Energiaügyi
Minisztérium
Budapest
Akadémia utca 3.
1054

Tisztelt Államtitkár Úr!

A repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének, valamint a leszállóhely létesítésének és megszüntetésének szabályairól szóló tervezet és az egészséges környezethez való jog érvényesülésével összefüggésben az alábbi észrevételeket teszem:

1. Általánosságban elmondható, hogy a tervezet célja a légiközlekedési törvény (a továbbiakban: Ltv.), valamint a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezet (International Civil Aviation Organization – ICAO) tagságából következő szabályokkal való harmonizáció megteremtése mellett, a repülőterek létesítésére, fejlesztésére és megszüntetésére vonatkozó joganyag átfogó reformja.

Ennek legfőbb indoka, hogy a repülőtér létesítésének, fejlesztésének és megszüntetésének szabályairól szóló 103/1999. (VII. 6.) Korm. rendelet előírásai elavultak, azok a repülőterekkel kapcsolatos biztonsági és környezetvédelmi követelményeket, valamint a gazdálkodási és tulajdonosi viszonyokat nem szabályozzák kielégítően.

Az engedélyezéssel kapcsolatos koncepcionális aggályok

2. Amint azt a törvényi szint módosítása során is jeleztük, mind koncepcionális mind pedig gyakorlati szinten aggályosnak tartjuk a repülőterek létesítésével kapcsolatos engedélyezési eljárás több aspektusát. Az Ltv. 37. § (2) bekezdése értelmében a miniszter határozatban nyilváníthat repülőteret nemzetközi kereskedelmi repülőtérnek, a (3) bekezdés szerint pedig nemzetközi repülőtér fejlesztésére és megszüntetésére az illetékes önkormányzat

véleményének megkérésével ad engedélyt. Az engedélyezéssel kapcsolatos egyéb szabályokat a hatályos rendelet tartalmazza, melynek 2-6. §-a telepíti az engedélyezési jogköröket az Ltv. 37. §-a (1) bekezdésének *a)* pontjában említett nyilvános repülőtér és az Lt. 37. §-a (1) bekezdésének *b)* pontjában megjelölt nem nyilvános repülőtér létesítésével kapcsolatban.

3. Koncepcionálisan aggályos az a jogalkotói megoldás, hogy a tervezet szerint a Kormány előzetes egyetértése a továbbiakban nem szükséges az engedélyezési eljárás során, a légiközlekedési hatóság az engedélyt más szerv véleményének megkérése nélkül kiadhatja, kivételt ez alól csak nemzetközi kereskedelmi repülőtérré nyilvánítás, illetve a nemzetközi repülőtér fejlesztése és megszüntetése jelent. E két esetben az Ltv. illetve a tervezet a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszterhez telepít döntési jogkört. További kivételt jelentenek az állami repülőterek, melyek engedélyezésénél a jogalkotó a honvédelmi miniszternek biztosít döntési jogot.

Álláspontom szerint a tervezet nem biztosítja azt, hogy a repülőterek létesítése során a közlekedéspolitikai és honvédelmi szempontokon kívül egyéb, például környezetvédelmi szempontok is érvényesülhessenek, tekintettel arra, hogy a Kormány többi tagjának nincs lehetősége arra, hogy az irányítása alá tartozó ágazati érdekeket érvényesítse. Az előzetes egyetértési jogkör eltörlésével nincs tehát lehetőség arra, hogy az épített és természetes környezetet jelentősen érintő repülőtér-létesítés engedélyezése során valamennyi szakmai és politikai érdek figyelembevételével, érdemi konzultáció alapján szülessen döntés. Hasonló a helyzet a többi repülőtér (pl: kereskedelmi repülőtér) esetében, mivel a szabályozás szerint az említett eseteken kívül az engedélyezési eljárás során az ágazati miniszter részvétele sem szükséges, így a közlekedéspolitikai szempontok sem érvényesíthetők megfelelően.

Álláspontom szerint minimális követelmény lenne az I-II osztályú repülőterek engedélyezése esetén a Kormány, de legalább a miniszter korábbi szerepének fenntartása. Elképzelhető megoldás ugyanakkor az is, hogy a nemzetközi repülőterek esetén, az ágazati miniszter (közlekedési és honvédelmi) mellett a jogalkotó a környezetvédelmi miniszternek biztosítson valamilyen egyetértési vagy véleményezési jogot, mivel a koncepcionális jellegű, egyes hatósági eljáráson túlmutató fenntarthatósági szempontok ily módon érvényesíthetők. A környezetvédelmi aspektusok megjelenítése a hatósági szinten felül azért fontos, mert a repülőterek létesítése és működtetése az egyik olyan kérdés, mely országos viszonylatban is kiemelt környezeti konfliktusnak tekinthető.

4. A fenntarthatósági szempontok hatékony érvényesítésének szükségességét indokolja az is, hogy repülőterek természetvédelmi érintettsége meglehetősen nagy. A repülőterek tapasztalataink szerint sok esetben érintenek országos és helyi védett természetvédelmi területeket, Natura 2000-es területeket, ezen túlmenően védett állatokra (elsősorban madarakra, de pl. rágcsálókra) is kihatással vannak. Mindebből következően több olyan kérdés is mérlegelendő a létesítés és a konkrét hatósági engedélyezés előtt, melynek értékelését a hatáskörrel rendelkező hatóság, illetve a közlekedéspolitikai szempontokat képviselő miniszter nem feltétlenül tudja szakmailag megalapozottan lefolytatni. Álláspontom szerint közösségi jogi szempontból is indokolt a javaslat megfontolása tekintettel arra, hogy több Európai Bírósági ítélet foglalkozik például a Natura 2000-es területeket érintő jogsértésekkel, e jogviták megelőzését pedig segítheti a szakmailag megalapozott tervezés.

Az engedélyezéssel kapcsolatos gyakorlati aggályok

5. Ami a tervezetben szabályozott konkrét eljárást illeti, álláspontom szerint nem tisztázott a miniszter határozatának és engedélyének a szerepe a hatósági eljárásban. Nem egyértelmű ugyanis, hogy az Ltv. 37. § (2) bekezdésében található határozat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) hatálya alá tartozó határozatnak minősül-e. Ugyanez a kérdés a 37. § (3) bekezdésében meghatározott engedéllyel kapcsolatban. Kétségtelen, hogy a légiközlekedési hatóság eljárása Ket. hatálya alá tartozó eljárás, így az ügyféli jogok ezen eljárás során érvényesíthetők, viszont nehézkesen értelmezhető a minisztereknek az engedélyezésben játszott szerepe, a két határozat egymáshoz való viszonya. A tervezet 34. § (3) bekezdése, valamint a a 37. § (5) bekezdése kimondja, hogy a minisztereknek mely szempontokra kell figyelemmel lenniük, azonban az ezeken alapuló döntésről valamint arról, hogy ez, illetve ennek indokai miként jelennek meg a hatósági döntésben a tervezet nem szól.

6. Az engedélyezési eljárás részeként kell említést tenni az illetékes települési önkormányzat szerepéről. Az Ltv. 37. § (3) bekezdésében található az az előírás, miszerint: „Nemzetközi kereskedelmi repülőtér fejlesztésére és megszüntetésére a miniszter az illetékes települési (fővárosban a fővárosi) önkormányzat véleményének megkérésével ad engedélyt." Hasonló szabályt tartalmaz a 37. § (4) bekezdés az állami repülőterekre vonatkozóan. A törvényjavaslat véleményezése során is kifejtettük az önkormányzat szerepével kapcsolatos álláspontunkat, a véleményezési eljárás alapjául szolgáló normaszöveg egyetértési jogkört biztosított az önkormányzatnak, az Országgyűlés előtt tárgyalt szöveg viszont a véleményezés kifejezést használta, ez szerepel a hatályos szövegben is.

Elmondható tehát, hogy a törvénytervezet kidolgozása során a jogalkotó olyan megoldást választott, mely a ésszerű indokok nélkül csökkenti az önkormányzatok részvételét az illetékességi területüket érintő döntéshozatalban. Az említett vélemény jogi jellege kérdéses, nem látszik egyértelműen, hogy az véleményezés joga az önkormányzat részéről hogyan illeszkedik az engedélyezés rendszerébe, az milyen szempontok alapján gyakorolható, hogyan kell eljárni, ha véleményében a repülőtér létesítését, fejlesztését az önkormányzat nem támogatja, illetve a vélemény szempontjai hogyan jelennek meg a miniszter által adott engedélyben.

Mivel a jogalkotó e kérdést törvényi szinten nem rendezte feltétlenül indokoltnak tartjuk ennek alapvető szabályait rendezni például a tervezet 34. § (3) bekezdéséhez, valamint a 37. § (5) bekezdéséhez kapcsolódva. E paragrafusok rendelkeznek arról, hogy a minisztereknek mely szempontokra kell figyelemmel lenniük az engedélyezéskor tehát itt lenne szükséges a normaszöveget kiegészíteni a vélemény figyelembevételének követelményével, illetve egy olyan mechanizmussal, mely érdemben elősegítheti a konzultációt az esetleges eltérő álláspontok esetén. Szükségesnek tartjuk tehát azt, hogy repülőtér létesítése, fejlesztése stb. az érintett önkormányzat véleményének figyelembe vétele és kellő alapossággal történő mérlegelése nélkül ne legyen megvalósítható.

7. Ugyanezen kérdéshez kapcsolódva jegyezzük meg, hogy a tervezet szerint nem egyértelmű, miszerint „az illetékes önkormányzat" kifejezetten csak azt az önkormányzatot jelenti, melynek területén a repülőtér található vagy azon önkormányzatokat is, melyek a repülőtér működésével kapcsolatban érintettek. Példaként említjük a tervezet 39. §. 2. §. k) pontját.

Álláspontunk egyértelműen az, hogy nem szűkíthető le az illetékes önkormányzat fogalma a telepítéssel közvetlenül érintett önkormányzat definíciójára. Egy repülőtér létesítése, fejlesztése, illetve a repülők közlekedése által generált környezeti hatások nem

határolhatók be egyetlen önkormányzat közigazgatási területére sem. Ezt azonban a jogbizonytalanság elkerülése, az esetleges viták kiküszöbölése érdekében most javasoljuk egyértelműsíteni.

8. A tervezetben megfogalmazott szabályozás alapvető hiányosságának tartjuk, hogy az elvi létesítési engedélyezési eljárás során (12. §.) jelenleg az eljáró hatóságnak nem kell vizsgálnia azt, hogy a tervezett repülőtér megvalósítása:

-előzetes vizsgálat köteles-e, a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 3.§ alapján;

-környezeti hatásvizsgálat köteles-e a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 1.§. (3) bekezdés valamint a Kor. rendelet 1. és 3. melléklete alapján;

-Natura 2000 vizsgálat köteles-e a 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet 10. § alapján;

illetve, hogy a felsorolt vizsgálatok (előzetes vizsgálat, környezeti hatásvizsgálat, Natura 2000 vizsgálat) amennyiben szükségesek, megtörténtek –e.

9. A tervezet gyakorlatban való alkalmazása szempontjából aggályosnak tartjuk a tervezet „fennmaradás-ra „vonatkozó jelenlegi szabályozását. A tervezet használja ezt a fogalmat- például az 5. §-ban- azonban a fennmaradási eljárás szabályai teljességgel hiányoznak (kinek, mikor, milyen határidőn belül, milyen jogkövetkezmények mellett stb. kell ilyen tartalmú eljárást kezdeményeznie). Véleményünk szerint a jelenlegi szabályozás jogbizonytalanságot, visszásságot, utólagos lakossági panaszokat idézhet elő.

10. A tervezetben leírt szabályozás szakmai és jogi szempontból vitatható részének tartjuk a zajgátló védőövezet kérdését. Eltérően attól, ami a tervezet 18. §. (3) bekezdésében szerepel, álláspontunk szerint a légiközlekedési hatóság a zajgátló védőövezetet kijelölő jogerős határozat nélkül nem adhat létesítési engedélyt. Ennek indoka az, hogy környezetvédelmi jogi szempontból a repülőtér létesítéséhez képest előkérdésnek minősül a repülőtér körül megvalósítandó zajgátló védőövezet kérdése. Ennek megnyugtató rendezése után van egyáltalán a légiközlekedési hatóság a repülőtér létesítési kérdésében döntési helyzetben. A tervezet 18. §. (3) bekezdésében szereplő „A kérelmező tudomásul veszi fordulatot" jogilag nem tartjuk megfelelően értelmezhetőnek.

11. Ennek az elvnek megfelelően a tervezet 25. §. (1) bekezdésében szereplő „A használatbavételi engedély iránti kérelem elbírálása során a légiközlekedési hatóság köteles meggyőződni arról, hogy szövegrészt „ javasoljuk kiegészíteni a zajgátló védőövezetet kijelölő határozatban foglalt kötelezettségek ellenőrzésének kötelezettségével.

A jogi szabályozás hatásvizsgálata

12. A jogi szabályozással kapcsolatos hatásvizsgálathoz kapcsolódva szeretném megemlíteni, hogy az előterjesztő a környezeti hatások értékelésénél nem fektetett kellő hangsúlyt a szabályozás hatásaira. A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 18. **§** (1) bekezdése értelmében: „A jogszabály megalkotása előtt - a tudomány eredményeire támaszkodva - elemezni kell a szabályozni kívánt társadalmi-gazdasági viszonyokat, az állampolgári jogok és kötelességek érvényesülését, az érdeköszeütközések feloldásának a lehetőségét, meg kell vizsgálni a szabályozás várható hatását és a végrehajtás feltételeit. Erről a jogalkotót tájékoztatni kell. Ellentétben a hatásvizsgálat azon részeivel, mely részletesen ismerteti a

hatósági terhek növekedésével kapcsolatos kapacitás-bővítés szükségességét, a környezeti hatásoknál a szöveg sokkal inkább arra összpontosít, hogy környezetvédelmi hatóságok közreműködése és az önkormányzatok véleményének kikérése az egyes ügyekben megfelelő biztosíték a fenntarthatóság szempontok érvényesítésére.

Az említettek részvétele az eljárásban kétségtelenül szükséges, de a jogalkotónak emellett a szabályozás által generált általános hatásokra kell figyelemmel lenni, ennek ismertetését nem helyettesítheti az arra való hivatkozás, hogy ezen szempontokat az egyes hatóságok megfelelően érvényesítik. Az előterjesztő úgy fogalmaz, hogy a repülőterek száma növekszik az új szabályozás eredményeként, azonban ennek mértékét, a növekedés potenciális környezeti hatásait még hozzávetőleg sem határozza meg. Nyilvánvalóan nem várható el a tökéletes pontosságú meghatározás, de az esetleges tendenciák felvázolása mindenképpen szükséges.

13. A hatásvizsgálati lap II. részének 2. pontja (Másodlagos hatások) szerint: „ A másodlagos hatások között kiemelendő, hogy az engedélyezési eljárásban más fontos követelmények és érdekek mellett a lakossági-közösségi érdekek és a természetvédelmi szempontok az eddiginél határozottabban érvényesülnek.” Álláspontunk szerint a szabályozás nem tartalmaz olyan változást, amely ezt az érvelést alátámasztaná.

Formai észrevétel

14. Technikai pontosításként jegyezzük meg, hogy a tervezet 2. § (1) bekezdése kétszer említi a IV. osztályt. Itt nem látjuk világosan a jogalkotói szándékot. Ha a 2. §. (1) bekezdés e) pontjában a szándék szerinti szöveg az V. osztály, akkor értelemszerűen módosítani kell a tervezetben szereplő más paragrafusokat is. Elképzelhető ugyanakkor, hogy a jogalkotói szándék arra irányul, hogy egyezően az indokolással I-IV. osztályt négy alpontban szabályozza és az állami repülőterek a nemzetközi repülőterekkel együtt szerepeljenek.

Budapest, 2010. február 10.

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor