

A KLÍMASZEMPONTOK FIGYELEMBEVÉTELÉNEK KIKÉNYSZERÍTHETŐSÉGE AZ EGYEDI HATÓSÁGI/BÍRÓSÁGI ELJÁRÁSOKBAN

Peres anyagok összefüggései

Milyen eljárásban?	Előzetes Vizsgálat	Környezeti Hatásvizsgálat
Mit támadok?		
A megalapozó dokumentációt (annak teljessége, minősége stb. miatt)	Klímaügyek beadványtervezet Előzetes Vizsgálati Dokumentáció ellen szerzők: dr. Kiss Csaba <i>igazgató, EMLA</i> dr. Börcsök Tamás <i>Duna-Ipoly Nemzeti Park</i>	Klímaügyek beadványtervezet Környezeti Hatástanulmány ellen szerzők: dr. Kiss Csaba <i>igazgató, EMLA</i> dr. Börcsök Tamás <i>Duna-Ipoly Nemzeti Park</i>
A meghozott határozatot (annak megalapozottsága, jogszerűsége stb. miatt)	Klímaügyek beadványtervezet Előzetes Vizsgálati döntés ellen szerzők: dr. Berki Zsuzsanna <i>ügyvéd, EMLA</i> dr. Gutper Ildikó <i>ügyvéd, Gutper Ügyvédi Iroda</i>	Klímaügyek beadványtervezet Hatásvizsgálati döntés ellen szerzők: dr. Berki Zsuzsanna <i>ügyvéd, EMLA</i> dr. Gutper Ildikó <i>ügyvéd, Gutper Ügyvédi Iroda</i>

ECF beadványtervezet

klímaszemponatok figyelembevétele a hatósági döntéshozatal során

**Közigazgatási pert megindító keresetlevél indokolási részéhez
az Előzetes Vizsgálati Dokumentációval szembeni érvekre alapozva
előzetes vizsgálati határozattal szembeni perben**

Tisztelt ... Törvényszék!

...

A felperes álláspontja szerint az alperes kormányhivatal jogsértő és megalapozatlan határozatot hozott akkor, amikor érdemben elbírálta a kérelmező által benyújtott Előzetes Vizsgálati Dokumentációt (a továbbiakban: EVD), ugyanis az hiányos és nem megfelelő részletezettségű volt. Ezáltal az alperes határozata megsértette a 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. (a továbbiakban: KHVr.) 3. §-át és 4. számú mellékletét.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 67. § (1) bekezdése előírja, miszerint

„Előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá, ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő.”

Ezen felül maga a Kvt. tartalmi követelményeket nem határoz meg az előzetes vizsgálatl szemben, ezeket a követelményeket a KHVr. rendezi. A KHVr. szerint

3. § (2) Az előzetes vizsgálatra vonatkozó kérelemhez csatolni kell a 4. számú melléklet szerinti tartalmi követelményeknek megfelelő előzetes vizsgálati dokumentációt, amelynek egyes részeit a tartalmi követelményeknek megfelelő részszakterületeken - a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízgazdálkodási és tájvédelmi szakértői tevékenységről szóló jogszabály alapján - szakértői jogosultsággal rendelkező szakértő készíti el. A kérelmet és mellékleteit elektronikus úton kell benyújtani, amelyet a környezetvédelmi hatóság elektronikus úton közzétesz.

(2a) A környezethasználó az előzetes vizsgálati dokumentációban értékeli azokat a tervezett tevékenység környezeti hatásainak értékelése szempontjából jelentős környezeti információkat, amelyek a hatásterület, illetve az ott folytatott korábbi tevékenységek vizsgálata nyomán rendelkezésére állnak vagy általa beszerezhetők (a továbbiakban: megalapozó információk). A környezetvédelmi hatóság az előzetes vizsgálati eljárás során hivatalból is értékeli azokat a megalapozó információkat,

amelyeket az előzetes vizsgálati dokumentáció nem tartalmaz, de azok rendelkezésére állnak.

A felperes álláspontja szerint a kérelmező (mint környezethasználó) nem értékelte a tervezett tevékenység környezeti hatásainak szempontjából jelentős környezeti információkat, ugyanis nem mutatta be kellő részletességgel sem a tervezett beruházásnak az éghajlatváltozásra gyakorolt hatását, sem pedig az éghajlatváltozásnak a tervezett beruházásra gyakorolt hatását, azaz a beruházás éghajlatváltozásra való érzékenységét.

Ezen követelmények érdemi értékelésének kötelezettsége az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatából is egyenesen következik, az alábbiak szerint.

Az Alkotmánybíróság a 4/2019. (III. 7.) AB határozatában alkotmányos követelményként rögzítette, hogy a „környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági hatáskör címzettje döntéshozatala során a környezetvédelmi, illetve természetvédelmi szempontokat ne rendelje egyéb szempontok alá”. A határozat Indokolásának [74] bekezdése elvi élel szögezte le: az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog körében meghatározó jelentősége van az elővigyázatosság és a megelőzés elvének, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése pedig kifejezetten előírja a nemzet közös öröksége jövő nemzedékek számára történő megőrzésének kötelezettségét, melyből az a követelmény fakad, hogy nem csak a jelen nemzedék egyéni és közös szükségleteit kell mérlegelni, hanem figyelembe kell venni a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítását is.

Az Alkotmánybíróság a 16/2021. (V. 13.) AB határozatában egyértelműen rögzítette az alkotmányos követelmények figyelmen kívül hagyásának következményeit. A határozat szerint „[a]z alkotmányos követelménnyel az Alkotmánybíróság a jogalkalmazó jogértelmezését segíti annak érdekében, hogy a bíróság ítélezési tevékenysége (és így végső soron maga a bírói döntés) megfeleljen az Alaptörvény egészéből fakadó követelményeknek” (Indokolás [37]). Amikor pedig az eljáró bíróság figyelmen kívül hagy valamely, az Alkotmánybíróság által kimondott alkotmányos követelményt, akkor az Alkotmánybíróság azt állapítja meg, hogy „az eljáró bíróság túllépte az alkalmazott jogszabályi rendelkezésre vonatkozó értelmezési tartomány alkotmányos kereteit, és ezért alaptörvény-ellenes” (Indokolás [38]).

A 4/2019. (III. 7.) AB határozat formai értelemben tette az eljáró hatóságok és bíróságok számára kötelezővé, hogy a környezetvédelmi és természetvédelmi szempontok ne kerüljenek más szempont alá rendelésre. Az Alkotmánybíróság gyakorlata ugyanakkor egyértelmű tartalmi követelményeket is megfogalmaz a jogalkalmazó számára.

Az Alkotmánybíróság a IV/816/2021. számú ügyben született határozatában rögzítette: „Az egészséges környezethez való jog egyszerre jeleníti meg az alanyi alapjogot (melynek az alanya mindenki) és az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségét. Az államnak éppen ezért különös gondossággal kell eljárnia a környezet védelmére vonatkozó szabályozás megalkotása, betartása és betartatása során, melyet az egyének az állammal szemben az Alaptörvény XXI. cikkéből fakadóan számon is kérhetnek.” (Indokolás [88]) A 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat megállapítása szerint pedig az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük az Alaptörvényből fakadó követelmények érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, részben a hatályos jogi szabályozás betartásával és betartatásával, részben pedig a többféle

döntést lehetővé tevő szabályozás esetén a környezeti és természeti szempontok figyelembevételével (Indokolás [29]).

Az Alaptörvény 28. cikke értelmében a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az Alaptörvénnyel összhangban értelmezik, mely rendelkezés a közigazgatási hatóságok jogalkalmazási tevékenységére is teljes mértékben irányadó. Az Alkotmánybíróság a 3/2015. (II. 2.) AB határozatában rögzítette: „Az Alaptörvény 28. cikke szerint a bíróságok a jogalkalmazás során a jogszabályok szövegét elsősorban azok céljával és az alaptörvénnyel összhangban értelmezik. Az Alaptörvénynek ez a rendelkezése a bíróságok számára alkotmányos kötelezettséggént írja elő, hogy ítélkező tevékenységük során a jogszabályokat az Alaptörvénnyel összhangban értelmezzék. [...] Ebből a kötelezettségből következik, hogy a bíróságnak a jogszabályok adta értelmezési mozgástér keretein belül azonosítani kell az elé kerülő ügy alapjogi vonatkozásait, és a bírói döntésben alkalmazott jogszabályokat az érintett alapjog alkotmányos tartalmára tekintettel kell értelmeznie. [...] Ha a bíróság az előtte fekvő, alapjogilag releváns ügy alapjogi érintettségére tekintet nélkül járt el, és az általa kialakított jogértelmezés nem áll összhangban e jog alkotmányos tartalmával, akkor a meghozott bírói döntés alaptörvény-ellenes.” (Indokolás [17]-[18])

Az EVD tartalmát meghatározó KHVr. 4. számú melléklet részletesen kifejti, hogy milyen pontokat kell tartalmaznia az EVD-nek. Ezek közül a tárgybani beruházás az alábbi pontokban hiányos, az alább megfogalmazott módon:

1. Az 1. vagy a 3. számú mellékletbe tartozó tevékenységek esetén
 - b) a tervezett tevékenység, továbbá, ha vannak más ésszerű telepítési, technológiai vagy egyéb változatai (a továbbiakban együtt: számításba vett változatok), akkor azok alapadatai:

Elmaradt a kérelmező részéről annak bemutatása, hogy a tervezett beruházási célt milyen egyéb, ésszerű megoldással lehetett volna elérni, amelynek esetleges éghajlatváltozásra gyakorolt hatása a jelenleginél kedvezőbb lenne. Egy beruházás környezeti hatásainak vizsgálatakor nem idegeníthetjük el a tervezett beruházást attól a céltől, aminek az elérésére tervezik. A beruházás elsődlegesen nem önmagában áll, hanem valamilyen cél elérésére szándékozzák azt igénybe venni. Amennyiben ennek a célnak az elérésére elérhetőek más, éghajlati szempontból kedvezőbb telepítési, technológiai vagy egyéb változatok, úgy azokat az alternatív változatokat be kell mutatni az EVD-ben. Ezzel egybehangzóan foglalt állást a Fővárosi Törvényszék a 110.K.703.194/2020/79. számú ítéletében (Hamzsabégi úti vasútbővítés), amikor megállapította:

- [172] A bíróság a felpereseknek a 314/2005. Korm. rendelet 6. sz. mellékletének 1c. pontjára alapított, a fő változatok és alternatívák vizsgálatával összefüggő kereseti vitatására reagálva bevezetésként rögzíti, e tekintetben alapvető jelentősége van annak, hogy a Dokumentáció a beruházás (kérelem) tárgyát és célját miként határozza meg. [...]
- [180] A felperesek keresetük részeként - a környezeti hatásvizsgálati eljárás jogalkotói célitűzéseinek megvalósításával összefüggésben - helytállóan hivatkoztak a 314/2005. Korm. rendelet 6. § (1a) bekezdésére, és utaltak arra, hogy a tervezett létesítményi beruházás főbb alternatívái elsősorban három tényező, illetve hatás miatt vizsgálandók:

a megnövekvő, csaknem folyamatossá váló vasúti forgalom (mivel a tervezett tevékenység/beruházás megvalósulása esetén, mind a vasúti személyforgalom, mind a teherforgalom mennyiségi mutatószámainak növekedése tényét, mind az I. r. alperes, mind az alperesi érdekelt a per keretein belül nem vitatta); a jelenlegi vasúti nyomvonal és a házak közötti távolság esetleges további csökkenése; a zaj- és rezgés szennyezés elleni szigetelés jelenlegi technikai megoldhatatlansága; és a meglévő természetes szűrőként viselkedő zöldterület jelentős részének jogi sorsa. A bíróság e tekintetben egyetértett a felperesek kereseti vitatásával és jogkövetkeztetéseivel, hogy az alperesi érdekelt beruházó elmulasztotta a kérelme előterjesztését megelőzően a főbb alternatívák elkészíttetését, vizsgálatát és erre az ügyben eljáró hatóság sem szorította rá a megelőző eljárás lefolytatása során. Nem tárta fel az eljáró hatóság határozatában a beruházás szükségességét abban a tekintetben sem, hogy milyen, a 314/2005. Korm. rendelet 6. § (1), (1a) bekezdésében foglaltakkal összhangban lévő beruházásra lenne szükség. A felperesek keresetükben továbbá alappal sérelmezték, hogy a keresettel támadott határozat nem tartalmazza, hogy a nemzetközi átjárhatóságnak való megfelelés érdekében pontosan milyen megoldásokra lenne szükség.

A jelen esetben az alperes határozata megsértette a hivatkozott 4. sz. melléklet 1.b) pontot, amikor úgy bírálta el érdemben az EVD-t, hogy az EVD ezt az alternatívát nem mutatta be.

c) a számításba vett változatok összefüggése olyan korábbi, különösen terület- vagy településfejlesztési, illetve rendezési tervekkel, infrastruktúra-fejlesztési döntésekkel és természeti erőforrás felhasználási vagy védelmi koncepciókkal, amelyek befolyásolták a telepítési hely és a megvalósítási mód kiválasztását;

Egy tervezett beruházás terület- vagy településfejlesztési stb. tervekkel való összefüggését nemcsak a specifikusan megvalósítani tervezett megoldásra nézve kell bemutatni egy EVD-ben, de ki kell térni az alternatívák ezen vonatkozásaira is. Amennyiben elmaradt az alternatívák bemutatása esetünkben, úgy értelemszerűen azok terület- vagy településfejlesztési, illetve rendezési tervekkel, infrastruktúra-fejlesztési döntésekkel és természeti erőforrás felhasználási vagy védelmi koncepciókkal való összefüggéseire sem tért ki az EVD, miáltal az alperes határozata megsértette a hivatkozott 4. sz. melléklet 1.c) pontot, amikor úgy bírálta el érdemben az EVD-t, hogy az az alternatívák ezen jellemzőit nem mutatta be.

e) a b) pontban számításba vett változatok környezetterhelése és környezet-igénybevétele (a továbbiakban együtt: hatótényezők) várható mértékének előzetes becslése a tevékenység szakaszaiként [6. § (2) bekezdés] elkülönítve, az esetlegesen környezetterhelést okozó balesetek vagy meghibásodások előfordulási lehetőségeire figyelemmel;

Az erre a pontra vonatkozó érvelést lásd a fenti b) pontra vonatkozó érvelés alatt.

f) a tevékenység telepítése, működése, felhagyása során az egyes környezeti elemekre várhatóan gyakorolt hatások előzetes becslése, figyelembe véve a c) pontban leírt befolyásoló tényezőket is, különösen

- fa) a hatótényezők milyen jellegű hatásfolyamatokat indíthatnak el, új telepítésnél annak becslése is, hogy a terület állapota és funkciói miként változhatnak meg a telepítés következtében, beleértve az éghajlatváltozást,
- fc) az fb) pont szerinti területről rendelkezésre álló környezeti állapot, területhasználati és demográfiai adatok, valamint a hatásfolyamatok jellegének ismeretében milyen és mennyire jelentős környezeti állapotváltozások (hatások) léphetnek fel,

A kérelmező által benyújtott EVD-ről megállapítható, hogy míg a hagyományos környezeti kérdéseket kisebb-nagyobb terjedelemben vizsgálja, addig szembetűnően hiányos abban a kérdésben, hogy a tervezett beruházásnak milyen hatása lesz az éghajlatváltozásra. Ez annál is inkább releváns esetünkben, mivel a tervezett beruházás éghajlati szempontból kiemelten fontos.

Nem részletezi az EVD, hogy a tevékenység telepítése, működése, felhagyása során az éghajlatra nézve milyen hatások várhatók, így nem tudjuk meg, hogy a hatótényezők milyen jellegű hatásfolyamatokat indíthatnak el az éghajlat vonatkozásában (növelik-e esetleg az éghajlatváltozás kockázatát), illetve, hogy a terület állapota és funkciói miként változhatnak meg a telepítés következtében, beleértve az éghajlatváltozást. Mivel ezek a becslések kimaradtak az EVD-ből, így arra sem ad választ a kérelmező által az alperesnek benyújtott dokumentáció, hogy a beruházás megvalósítására tervezett területről rendelkezésre álló környezeti állapoti, területhasználati és demográfiai adatok, valamint a hatásfolyamatok jellegének ismeretében milyen és mennyire jelentős környezeti állapotváltozások (hatások) léphetnek fel az éghajlatra nézve.

Ennek következtében az alperes határozata megsértette a hivatkozott 4. sz. melléklet 1.f) pontot, amikor úgy bírálta el érdemben az EVD-t, hogy az EVD ezeket a becsléseket nem tartalmazta.

Mindezen szempontok bemutatásán túlmenően hiányoznak azok a részek az EVD-ből, amelyeket a KHVr. 4. sz. melléklete kifejezetten mint klímaváltozási megközelítésű szempontokat ír elő. A KHVr. szerint bemutatandó kérdések az alábbiak:

- h) az éghajlatváltozással összefüggésben
 - ha) a b) pontban számításba vett változatoknak az éghajlatváltozással szembeni érzékenységre vonatkozó elemzése (a továbbiakban: érzékenységelemzés),
 - hb) a telepítési hely és a feltételezhető hatásterület kitettségének értékelése,
 - hc) az egyes éghajlati tényezőkre vonatkozóan a lehetséges hatások elemzése,
 - hd) a hc) pont szerint bemutatott lehetséges hatások vonatkozásában készített kockázatértékelés,
 - he) a tervezett tevékenységre vonatkozóan az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás bemutatása,
 - hf) annak bemutatása, hogy a tervezett tevékenység hogyan hat a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére;
 - hg) az 1. számú mellékletbe tartozó tevékenységek esetén számszerűen be kell mutatni az egyes üvegházhatású gázok várható éves kibocsátását tonnában kifejezve;

Amint látható, a KHVr. az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdések teljes spektrumát lefedi, ezek azonban egyáltalán nem kerültek feltüntetésre a jelen per tárgyát képező határozatnak alapot adó EVD-ben. A KHVr. szerint be kell mutatni nemcsak maguknak az üvegházhatású gázoknak a kibocsátását (természetesen releváns beruházások esetében), de azt is, hogy a beruházás hogyan hat az egyes éghajlati tényezőkre (pl. légmozgás, párolgás, benapozottság stb.), továbbá azt is, hogy a tervezett beruházás miként fog alkalmazkodni az éghajlatváltozáshoz, az hogyan érinti a hatásterület alkalmazkodási képességét, végül, hogy maga a beruházás mennyire érzékeny az éghajlatváltozással szemben.

Mindezek a kérdések sajnálatos módon rejtve maradtak az EVD-ben, aminek köszönhetően nemcsak az EVD maga ütközik a KHVr. 4. sz. melléklet 1.h) pontjába, de az az előzetes vizsgálati határozat is, amit az alperes úgy hozott meg, hogy ezeket a hiányosságokat nem pótolta a kérelmezővel, hanem ellenkezőleg, érdemi döntést hozott a hiányos dokumentáció alapján.

Ez a hiányosság az irányadó bírói gyakorlat szerint alkalmas arra, hogy a határozat megsemmisítését eredményezze. Ahogyan arra a Veszprémi Törvényszék is rámutatott 101.K.700.968/2021/30/II. számú ítéletében:

[31] Perbeli esetben a megelőző eljárásban az éghajlatvédelem témakörében a hatóság tényállás tisztázásának keretét többek között a Khvr. korábbiakban hivatkozott 4. számú mellékletének h) pontjában foglaltak adták. Állandósult a bírói gyakorlat a körben, hogy jogszerű döntés csak tisztázott tényállásra alapítottn hozható. Perbeli esetben a bíróság megállapította, hogy a megelőző eljárásban eljáró alperes az éghajlatvédelemmel összefüggésben nem tett eleget a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglaltak szerint az éghajlatváltozással összefüggésben a tényállástisztázási kötelezettségének, amelynek folytán a döntése a dokumentáció hiányosságára visszavezethetően jogszabálysértő, hiszen a dokumentáció nem tartalmazza a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglalt tartalmi követelmények közt a részletes érzékenységelemzést, a telepítési hely és hatásterület kitettsége, továbbá az egyes éghajlati tényezőkre vonatkozóan a lehetséges hatások értékelését, elemzését sem, nem tartalmaz kockázatértékelést, továbbá a tervezett tevékenység alkalmazkodását sem elemzi, valamint hiányzik annak bemutatása is, hogy a tervezett tevékenység hogyan hat a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére.

[32] Alperes tehát nem tett eleget az Ákr. 62. §-ában foglalt tényállástisztázási kötelezettségének az éghajlatváltozás körében, amikor a dokumentáció tartalmát képező 122.-123. oldal szerinti formanyomtatványt az éghajlatváltozással összefüggésben a dokumentáció vonatkozásában teljeskörűen elfogadta, azt nem tartotta hiányosnak, annak ellenére, hogy a dokumentáció éghajlatvédelemre vonatkozó szabályoknak való megfelelését, a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglaltak teljesülését meg kellett volna vizsgálnia.

[33] Mivel alperes tényállás tisztázási kötelezettségének e körben nem tett eleget, ebből fakadóan döntése indokolása is hiányos. A döntés indokolásával szemben támasztott tartalmi követelményeket az Ákr. 81. § (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint a döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével, a rendelkező részt - a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos

tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel -, továbbá a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást. Az állandósult bírói gyakorlat szerint a tisztázott tényállás folytán az eljáró hatóságnak a döntése indokolásban kell számot adnia fentiek szerint tényállás tisztázási kötelezettségének teljesítéséről, mely perbeli esetben szintén elmaradt.

Ez a megállapítás az irányadó bírói gyakorlat részének tekinthető, ahogyan azt az alábbi ítéletek is igazolják:

Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.011/2013/7. számú ítélete (hatályában fenntartotta a Kúria Kfv.37.568/2013/8. számú ítélete)

A fentiekkel összefüggésben a bíróság megítélése szerint tévesen rögzítette az alperesi beavatkozó azt, hogy az éghajlat, természeti (ökológiai) rendszer sem nem környezeti elem, sem nem hatótényező. Megállapítható, hogy az R. 6. § (1) bekezdés b) pontja a környezeti elemek rendszerei kapcsán szó szerint tartalmazza a szakértő által hiányolt éghajlatot, illetve természeti (ökológiai) rendszert, ezekkel tehát egyértelműen foglalkoznia kellett volna az alperesi beavatkozónak a hatásvizsgálatban.

A fentieken túlmenően osztotta a bíróság a szakértőnek a szén-lábnym számításra vonatkozó megállapítását, valamint azt, hogy a dokumentáció nem kellő mélységben, és nem az R. szerinti tartalommal mutatta be az élővilágra gyakorolt hatásokat. A szakértői vélemény hosszasan sorolta, hogy melyek azok a tényezők, hatások, amelyek a dokumentációból hiányoznak. Ezek közé tartozott - példálózóan - a koherencia hiánya, az egyes hatótényezők részletezése, az ökoszisztémák feltételeire gyakorolt hatás, a felszín alatti vizek mozgásának értékelése, a porfelhő terjedési viszonyai, a zoológiai alapállapot-felmérés, cönológiai adatok stb. Ezzel összefüggésben helyesen utalt a felperes arra, hogy a szakértői megállapításokat az alperesi beavatkozó, illetve az alperes nem vitatta, csupán azt állította - a beavatkozó -, hogy ezek szubjektív véleménynek minősülnek. A bíróság megítélése szerint a szubjektivitás nem jelenti azt, hogy a vélemény ezen része ne lenne helytálló, a szakértő ugyanis a kirendelő végzés, az értékelendő jogszabályok, illetve a helyszíni szemle tapasztalatain túlmenően nyilván személyes szakmai véleményét rögzítette a dolgozatában.

A koherencia hiánya, a térképi ábrázolások ellentmondásossága, az érintett társulások, élőhelyek, populációk rögzítésének elmulasztása, a források számának téves megjelölése, a keleti-, nyugati ajtócsigák számának meghatározatlansága, a szinergia vizsgálatának mellőzése, a tevékenység éghajlatra gyakorolt hatásának teljes figyelmen kívül hagyása, illetve a szakvéleményben írt számos más - és az alperesi oldal által meg nem cáfolt - hiányosság a bíróság számára gyakorlatilag lehetetlenné teszi azt, hogy tételesen, mindenre kiterjedően előírja a megismételt ügyben követendő eljárást.

Az éghajlatot érintő hatások bemutatásának kötelezettsége egyébként az EU jogból is fakad, mivel ez szükséges annak eldöntéséhez, hogy egy adott projekt hatásvizsgálati kötelezettség alá esik-e. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU Irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról kimondja, miszerint

3. cikk

(1) A környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítani kell, le kell írni és értékelni kell az egyes projektek jelentős mértékű közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:

c) a földterületre, a talajra, a vizekre, a levegőre és az éghajlatra;

III. MELLÉKLET

A 4. CIKK (3) BEKEZDÉSE SZERINTI KIVÁLASZTÁSI KRITÉRIUMOK (AZ ANNAK ELDÖNTÉSÉHEZ SZÜKSÉGES KRITÉRIUMOK, HOGY A II. MELLÉKLETBEN FELSOROLT PROJEKTEK ESETÉBEN KELL-E KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLATOT VÉGEZNI)

1. A projektek jellemzői

A projektek jellemzőit különösen a következő szempontokra figyelemmel kell megvizsgálni:

f) a nagyobb balesetek és/vagy katasztrófák a projekttel összefüggő kockázata, ideértve – a tudományos ismeretekkel összhangban – az éghajlatváltozásból eredő kockázatokat is;

Továbbá az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről rögzíti, hogy az ESB alapokból finanszírozott projekteknel nem csak hogy meg kell vizsgálni egy beruházás éghajlatváltozásra vonatkoztatott rezilienciáját, hanem egyenesen elő kell segíteni az alkalmazkodást, a káros környezeti hatások csökkentését, illetve az éghajlatváltozás mérséklését.

8. cikk

A tagállamok és a Bizottság biztosítják, hogy a partnerségi megállapodások és a programok elkészítése és végrehajtása során előmozdítják a környezet védelmére vonatkozó követelményeket, a források hatékony felhasználását, **az éghajlatváltozás mérséklését és az ahhoz történő alkalmazkodást**, a biológiai sokféleséget, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet és a kockázat megelőzését és kezelését. A tagállamok a Bizottság által elfogadott – az egyes ESB-alapoktól függően – beavatkozási kategóriákon, kiemelt jelentőségű területeken vagy intézkedéseken alapuló módszertan segítségével tájékoztatást nyújtanak az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatásáról. E módszertan keretében külön súlyozzák az ESB- alapokból nyújtott támogatásokat olyan mértékben, amely tükrözi az ilyen támogatásnak az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz történő alkalmazkodáshoz kapcsolódó célokhoz történő hozzájárulását.

101. cikk

A nagyprojektek jóváhagyásához szükséges információk

A nagyprojektek jóváhagyását megelőzően az irányító hatóság biztosítja, hogy rendelkezésre álljanak a következő információk:

f) **környezeti hatásvizsgálat, figyelembe véve az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz történő alkalmazkodás szükségleteit**, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet;

I. MELLÉKLET

5.2 Fenntartható fejlődés

1. A tagállamok és az irányító hatóságok a végrehajtás minden szakaszában teljes mértékben érvényre juttatják az ESB-alapokban a fenntartható fejlődés szempontjait, tiszteletben tartva – az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdésében megállapított – fenntartható fejlődés elvét, továbbá megfelelően a környezetvédelmi követelmények integrálására vonatkozó, az EUMSZ 11. cikke szerinti kötelezettségnek, valamint az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdésébe foglalt, „a szennyező fizet” elvnek.

Az irányító hatóságok az egész programciklus folyamán intézkedéseket tesznek az beavatkozások káros környezeti hatásainak elkerülésére vagy csökkentésére, és biztosítják a társadalmi, környezeti és éghajlati szempontból egyértelműen kedvező előnyöket. Ilyen intézkedések lehetnek a következők:

a) a beruházásoknak a leginkább erőforrás-hatékony és fenntartható lehetőségek felé irányítása;

b) az esetlegesen jelentős káros környezeti vagy éghajlati hatással járó beruházások elkerülése, valamint az esetleg fennmaradó hatások enyhítésére irányuló támogatási intézkedések,

2. A tagállamok a 8. cikknek megfelelően figyelembe veszik az ESB-alapok támogatásával végzett beruházásoknak az éghajlatváltozás mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra vonatkozó potenciálját, valamint biztosítják, hogy azok ellenállóak legyenek az éghajlatváltozással és a természeti katasztrófákkal (így az áradások, aszályok, hőség hullámok, erdőtüzek és szélsőséges időjárási események növekvő kockázatával) szemben.

EU bírósági gyakorlat erre a kérdésre nézve jelenleg még nem elérhető, azonban a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség teljesítésére nézve van már olyan EUB ítélet, ami kimondta az összes releváns szempont vizsgálatának kötelezettségét.

Ezen uniós jogból fakadó kötelezettség maradéktalan érvényesítésének kötelezettségére vonatkozóan pedig a felperes ismételtén utal a közvetett hatály elvére, melyre figyelemmel az eljáró hatóságoknak és bíróságoknak az ügyben alkalmazandó nemzeti jog szabályait az uniós jog előírásaira figyelemmel, azok maradéktalan érvényesülésének szem előtt tartásával kell értelmezniük és alkalmazniuk.

Az EVD hiányosságai annál is inkább feltűnőek, mivel a szakmai anyagok között számos olyan, részben hivatalosnak tekinthető útmutató érhető el, ami segíti az éghajlatváltozással kapcsolatos tényezők vizsgálatát. Ilyen pl. a Magyar Mérnöki Kamara Környezetvédelmi Tagozata által készített, az Éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás - Módszertani útmutató az éghajlatváltozás hatásainak érzékenységvizsgálatához és kitétség elemzéséhez (2018) című dokumentum vagy a Magyar Mérnöki Kamara Kiadványsorozatában az Éghajlatvédelmi

vizsgálatok módszertana és az azt megalapozó adatbázisok alkalmazása című szakmai útmutató (2021).

Jelenleg jogszabályban rögzített, az éghajlatváltozásra vonatkozó módszertani útmutató nem áll rendelkezésre. Létezik azonban az ún. Útmutató projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez (rövid neve és továbbiakban: Klímakockázati Útmutató) ¹, amely a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült és 2017. januárjában került közzétételre. Ezen utóbbi dokumentum közigazgatási hatósági ügyekben való alkalmazhatóságát a Veszprémi Törvényszék is megerősítette 101.K.700.968/2021/30-II. számú ítéletében, miszerint:

[28] Az alperes által hivatkozott, a projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült útmutató hosszan taglalja az éghajlat elemzésre vonatkozó tartalmi követelményeket. Annak figyelembevételével, hogy jelen, hivatkozott klímakockázati útmutató nem minősül jogszabálynak, hangsúlyozza a bíróság, hogy az útmutató negyedik oldal negyedik bekezdésének utolsó mondata is rögzíti, hogy a nagy projektek benyújtásához szükséges költségelemzésben már figyelembe kell venni a klímaváltozásra, katasztrófakockázatra vonatkozó elemzés eredményeit is. Az eljárás tárgyát képező beruházás nem vitatottan nagy projektnek minősül.

A módszertan elsősorban az európai uniós támogatásban részesülő beruházások klímakockázatának értékelésére készült, tekintettel arra, hogy az európai uniós támogatásból létrejövő beruházásoknál kötelező az ilyen irányú értékelés és kockázatkezelés. Az ezeket szabályozó európai uniós jogszabályok fentebb már bemutatásra kerültek. Kimondható azonban, hogy sem az éghajlatra gyakorolt hatás, sem az éghajlatváltozás okozta hatás szempontjából nincs különbség aközött, hogy egy beruházás európai uniós költségvetésből valósul meg vagy sem, így a Klímakockázati Útmutató jól használható lenne minden beruházás vizsgálatánál.

Az alábbiakban a Klímakockázati Útmutató főbb szerkezeti elemeit, javasolt elemzési módszerét mutatjuk be.

A Klímakockázati Útmutató használatát a szerzők kétféle projekt/beruházás előkészítése és megvalósítása esetén javasolják:

- eszközök, vagyontárgyak és infrastruktúrák, amelyekben az éghajlatváltozás fizikai károkat okozhat, illetve amelyek által ellátott szolgáltatás minőségét az éghajlatváltozás befolyásolhatja, amennyiben nem kerül sor klímabiztossá tételükre; valamint
- adaptációs projektek – melyek célja, hogy csökkentse a projektek éghajlatváltozással szembeni sérülékenységét, pl. árvízvédelmi rendszerek.

Az éghajlatváltozással szembeni sebezhetőség meghatározását és kockázatelemzést korábban úgynevezett "top-down " (felülről lefelé) vagy más néven "forgatókönyv-vezérelt" módon végezték el, melyek középpontjában a globális léptékű modellek helyi szintre való leskálázása állt.

¹ [Útmutató projektek klímakockázatának becsléséhez és csökkentéséhez | Széchenyi Terv Plusz \(gov.hu\)](https://www.gov.hu/utmutato-projektek-klimakockazatanak-beclsleshez-es-csokkentesehez)

Az így kapott helyi léptékű forgatókönyvek szolgáltak a hatáselemzés alapjául, melyek során az éghajlatváltozás hatását egyes projektek tekintetében meghatározták. Az utóbbi időben a **fentről-lefelé megoldásokat a rugalmas/adaptív menedzsment elveit követő alkalmazkodási intézkedések váltották fel.**

Számos tényező van, amelyek együttesen befolyásolják az éghajlati prognózisok körüli bizonytalanságot. Az előrejelzés minden egyes lépése bizonytalansággal terhelt, kezdve az üvegházhatású gázok kibocsátását globális szinten meghatározó társadalmi és gazdasági tényezők alakulásával. Szintén nem egyértelmű, hogy egy adott globális kibocsátási szint pontosan hogyan fog hatni az éghajlatra, mert az éghajlati rendszer egy összetett, visszacsatolásokat tartalmazó sokismeretlenes rendszer.

A bizonytalanságok ellenére szükséges döntéseket hozni a projektek klímakockázatának csökkentésével kapcsolatosan. A jövőre vonatkozó információk teljes hiányában a döntéseket részben a már megfigyelhető változásokra lehet alapozni, figyelembe véve, hogy az éghajlatban várhatóan bekövetkező változás miatt esetlegesen további biztonsági ráhagyást javasolt a projektbe beépíteni. Részben pedig olyan adaptációs megközelítésekre van szükség, melyek a bizonytalanságra megfelelő választ nyújtanak.

Nagyfokú bizonytalanság esetében általánosságban nem lehetséges meghatározni, hogy mi a legjobb adaptációs válasz egy adott éghajlati kockázat kezelésére. Ezt elkerülendő alkalmazható a **rugalmas alkalmazkodási megközelítés**, amely az alábbi elemekből áll össze:

- **Prioritást élveznek azok az alkalmazkodási intézkedések, melyek már rövidtávon is hasznokat eredményeznek:**
 - „No regret” (megbánás nélküli) opciók: olyan intézkedések, melyek a jelenben is kifizetődőek, mert nettó társadalmi-gazdasági hasznokkal járnak, és melyek a jövőben is kifizetődőek lesznek, függetlenül az éghajlatváltozás mértékétől. Példa erre az olyan kockázatok kezelése, melyek már most is problémát okoznak, pl., ha a gátak már a jelenlegi árvízszinttel sem képesek megbirkózni.
 - „Low regret” opciók: intézkedések, melyek költsége viszonylag alacsony és melyek jövőbeli várható hasznai, figyelembe véve a várható változást az éghajlati körülményekben, magas. Ezek tipikusan nem infrastrukturális, hanem puha intézkedések.
 - „Win-win” (mindenki nyer) opciók: olyan intézkedések, melyek klímakockázatot csökkentő hatása megfelelő, ugyanakkor más társadalmi, gazdasági, környezeti hasznokkal is járnak, pl. vízvesztesség csökkentése a mezőgazdaságban, emberi egészség vagy biodiverzitás védelme.
- **Rugalmas alkalmazkodás/adaptív menedzsment:** Az adaptációs intézkedéseknek rugalmasnak és nyílt végűnek kell lenniük, különösen a hosszú élettartammal rendelkező infrastrukturális beruházások esetében. E flexibilis megoldások lehetővé teszik a későbbiekben további adaptációs intézkedések beépítését a projektbe. Az éghajlatváltozással összefüggésben a bizonytalanság egyik kulcseleme a hatások nagyságrendjéhez kapcsolódik. Az idő előrehaladtával (a jobb adatoknak és modellezésnek köszönhetően is, de elsősorban a megfigyelhető változások miatt) ez a bizonytalanság csökken. Emiatt hasznos lehet az adaptációs döntések egy részének

elhalasztása egy olyan időre, amikor a bizonytalanság mértéke kisebb. Ez akkor lehetséges, ha a választott adaptációs megoldás flexibilis. Ilyen módon csökkenthető az adaptációs intézkedésekkel összefüggő kockázat és az intézkedés költsége is egyben. Flexibilis megoldásra példa az olyan gátak építése, melyek szükség esetén a későbbiek során megmagasíthatók.

- **Robusztus megoldások**, melyek számos különféle éghajlatváltozási forgatókönyv megvalósulása esetén elfogadható eredményt biztosítanak: e megoldások azon a felismerésen alapszanak, hogy egy adott forgatókönyvre megalkotott alkalmazkodási megoldás nem feltétlenül jelent jó, vagy akár elfogadható megoldást más (az optimalizáció során esetleg nem vizsgált) forgatókönyvek esetében. Példa robusztus megoldásra a víztározás, mely szélsőséges csapadékos időszakban tárolni tudja a többlet vizet, ezzel megakadályozva az épített környezet elárasztását, aszályosabb időszakban pedig a tárolt víz felhasználható.

Hangsúlyozni kell a **nem infrastrukturális megoldásokat**, mint például a biztosítás, az információnyújtás és a tájékoztatás.

Az adaptációs célkitűzés meghatározása az adaptáció központi kérdése. A „milyen mértékben kell alkalmazkodni” kérdés egy olyan kérdés, melyre a válasz csak részben alapul elemzésen. Az, hogy milyen mértékben szükséges alkalmazkodni az éghajlatváltozáshoz, a másik oldala annak a kérdésnek, hogy mekkora (alkalmazkodás után is fennmaradó reziduális) kockázatot lehet elfogadni. Az adaptációs cél az alábbi szempontok együttes figyelembevételén alapul általában:

- Mekkora a **társadalom által elfogadhatónak** tekintett kockázat mértéke?
- Mekkora az adaptáció **költsége**?
- Milyen biztonsági követelményeket fogalmaznak meg a különböző **előírások vagy szabványok**?

A Klímakockázati Útmutató alkalmazása során azt kell feltételezni, hogy a cél egy olyan kockázati szint elérése, mely a beruházás élettartama alatt biztosítja, hogy az éghajlatváltozás miatt bekövetkező károk nem haladják meg a jelenleg elérhető, illetve elvárt szintet. Ugyanakkor amennyiben az elfogadható kockázat szintje jogszabályban meghatározásra került (pl. mértékadó árvízszint), az esetben mindig a jogszabályban meghatározott célértékhez kell igazodni és nem a jelenleg jellemző kockázati szinthez.

A célkitűzés meghatározása sokféleképpen történhet. A célkitűzést meg lehet fogalmazni kvantitatív (pl. x cm-es vízállásig árvízvédelem biztosítása) vagy kvalitatív, vagy még általánosabb módon (pl. emberi egészség védelme). Az egyes projektek esetében törekedni javasolt a célkitűzések kvantitatív megfogalmazására, amennyiben a rendelkezésre álló információ ezt lehetővé teszi.

Az éghajlatváltozás iránti sérülékenységet három tényező határozza meg. Ez a három tényező a kitettség, az érzékenység és az adaptációs kapacitás.

A **kitettség** alapvetően egy helyszínhez (pl. település, régió, természeti terület stb.) kapcsolódó tulajdonság, jelen esetben elsősorban a projekt megvalósításának helyszínéhez. A kitettség

elemzése arra ad választ, hogy egy adott projekthelyszínen milyen mértékben van kitéve egy adott éghajlatváltozási hatásnak, pl. a helyszínen jelentkezhethet-e potenciálisan árvíz, villámárvíz, aszály stb.

Az **érzékenység** egy-egy rendszerhez (pl. ökoszisztéma, emberi egészség, fizikai infrastruktúra) kapcsolódó tulajdonság. Jelen esetben az érzékenység egy-egy projektípushoz kapcsolódik elsősorban. Egy projektípus esetében az érzékenység azt mutatja, hogy az adott projekt egy adott éghajlatváltozási hatásra milyen mértékben érzékeny, pl. az utak érzékenyek lehetnek a hőhullámokra, az épületek az árvízre stb., mivel ezek az események károkat okoznak az utakban, épületekben, illetve az azok által betöltött funkciókban.

A kitétség és érzékenység együttes jelenléte szükséges ahhoz, hogy egy potenciális hatás lehetősége fennálljon. Például az utak érzékenyek lehetnek a folyami árvizekre, azonban ha az adott projekt olyan helyszínen valósul meg, ahol nincs a közelben folyó, akkor ez esetben a potenciális hatás nem áll fenn.

A Klímakockázati Útmutató **nyolc részre, ún. modulra** osztja az egyes beruházások, projektek klímakockázati elemzését. A potenciális hatás elemzése három részre oszlik, ezeket mutatják be az 1-3. Modulok. Az 1. Modulban kerül sor az érzékenység meghatározására, a 2. Modulban a kitétség meghatározására, a 3. Modulban leírtakat pedig arra lehet használni, hogy a potenciális hatást meghatározzuk. A potenciális hatás és a sérülékenység közötti különbséget az **adaptációs kapacitás** mértéke határozza meg.

A Klímakockázati Útmutatóban szereplő nyolc modul a következő:

- 1) Projekt érzékenységelemzés
- 2) Helyszín kitétségének értékelése
- 3) Potenciális hatások elemzése (1. és 2. Modulok eredményei alapján)
- 4) Kockázatértékelés
- 5) Adaptációs opciók beazonosítása és előzetes szűrése
- 6) Adaptációs opciók értékelése
- 7) Adaptációs intézkedések integrálása a projektbe
- 8) Adaptációs intézkedések hatásosságának monitorozása

Az elemzések elvégzése két szinten lehetséges:

- Előzetes elemzés: egy kvalitatív elemzés, melynek eredményeképpen meghatározásra kerül, hogy a projekt érzékenysége, kitétsége, sérülékenysége és az éghajlatváltozás által okozott kockázat szintje alacsony, közepes vagy magas. Jellemzően a stratégiaalkotás fázisában készül.
- Részletes elemzés: nem kvalitatív, hanem kvantitatív megközelítést igényel, az érzékenység, kitétség, sérülékenység és kockázat részletes módszertan alapján kerül felmérésre, pl. számításokon, modellezésen alapul. Jellemzően a részletes tervezéssel párhuzamosan készül.

1. Modul: A beruházás érzékenységének elemzése

Első lépésben meg kell határozni a projekt potenciális érzékenységet az éghajlati paraméterek teljes skálájára (pl. eső, szél, hőmérséklet), valamint a másodlagos, éghajlattal összefüggő hatásokra (pl. árvíz, aszály).

Ezt egy kvalitatív értékelés keretében el lehet végezni, mely során 'magas', 'közepes' vagy 'alacsony' minősítést kapnak az egyes projektek érzékenysége tekintetében a különböző éghajlati paraméterek.

2. Modul: A projekthelyszín kitettségének értékelése

Miután a projekt érzékenysége meghatározásra került, a következő lépés annak eldöntése, hogy a projekt megvalósításának helyszíne ki van-e téve és milyen mértékben az éghajlatváltozásnak.

A kitettség vizsgálatot azoknál a hatásoknál kell elvégezni, amelyek az érzékenység vizsgálatnál közepes vagy magas értéket kaptak. A kitettséget meg kell állapítani a kontroll és szcenárió időszakban, a kitettség változás mértékének megállapítása érdekében.

A kitettség értékelésének két lépése van: **első lépésben a jelenlegi/múltbeli (baseline) éghajlati körülmények** melletti kitettség vizsgálata a cél, a **második lépésben, amennyiben megfelelő adatok rendelkezésre állnak, a jövőbeli, megváltozott éghajlati körülmények** melletti kitettség értékelésére kerül sor. Az előrejelzéseknek legalább olyan hosszú időszakra kell szólniuk, mint a projekt várható élettartama.

3. Modul: Potenciális hatások elemzése

A potenciális hatások a projekt érzékenységtől, illetve a projekthelyszín éghajlatváltozásnak való kitettségétől függenek. Fontos, hogy a potenciális hatások meghatározása során még nem vehető figyelembe az alkalmazkodási képesség.

A potenciális hatások elemzését a megvalósíthatósági tanulmány részeként kell kivitelezni annak érdekében, hogy a projekthelyszín kiválasztásában szerepet játszhasson az éghajlati paraméternek való kitettség, illetve hogy a megvalósíthatósági tanulmány környezetelemzése és a potenciális hatások elemzése egymással konzisztens legyen.

Amennyiben a részletes elemzés eredménye azt mutatja, hogy nincsenek 'magas' vagy 'közepes' besorolású potenciális hatások, úgy további lépésekre nincs szükség a projekt klímabiztossá tétele érdekében.

4. Modul: Kockázatelemzés

A kockázatelemzés, az 1-3. Modulokhoz hasonlóan, két szinten végezhető el: egy előzetes elemzés formájában, és amennyiben szükséges, egy részletesebb elemzés formájában.

A kockázat a potenciális kár nagyságának és a kár bekövetkezési valószínűségének szorzata.

Fontos felhívni a figyelmet a fizikai hatás és a következmény közötti különbségre. Míg az éghajlatváltozás fizikai hatásai közé tartozik például az aszály vagy a folyók áradása, a

következmény, mellyel a kockázatelemzés is foglalkozik, ezen fizikai hatások által okozott kárra összpontosít.

A kockázatelemzés lépései az alábbiak:

1. Következmények listájának felállítása
2. Következmények bekövetkezési valószínűségének becslése
3. Kockázatok értékelése a következmény és bekövetkezési valószínűség együttes meghatározásán keresztül
4. Kockázati mátrix kitöltése

Az értékelés során fontos pontosan definiálni, hogy mik az éghajlati kockázat legfontosabb jellemzői a döntéshozó számára. Ezek magukba foglalják az alábbiakat:

- **változás nagyságrendje és iránya,**
- statisztikai **adatok** és elemzés **megbízhatósága,**
- alapul szolgáló **időszak hossza.**

5. Modul: Lehetséges adaptációs intézkedések azonosítása és előzetes szűrése

Potenciális kritériumok a projekt adaptációs intézkedéseinek értékelésére:

- 1) Hatásos,
- 2) összhangban van a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiával, a területi és a helyi alkalmazkodási stratégiákkal,
- 3) biztonsági ráhagyást tartalmaz,
- 4) hosszútávon fenntartható,
- 5) rugalmas,
- 6) nem jár igazságtalan elosztási hatásokkal.
- 7) Sürgősség vizsgálata, egyes adaptációs lépések sürgősebbek, mint mások.
- 8) Pénzügyi és egyéb erőforrások korlátain belül is megvalósítható.

Kicsi a valószínűsége annak, hogy egy önálló intézkedés megfelelő mértékben tudja csökkenteni a kockázatot, ezért fontos az adaptációs lehetőségek kombinálása olyan módon, hogy azok kiegészítsék egymást.

6. Modul: Adaptációs intézkedések értékelése

Az előzetesen megszűrt lehetséges adaptációs intézkedések listájának további értékelése.

Szinte minden adaptációs megoldás esetében marad egy **reziduális kockázat**, vagyis marad valamekkora valószínűsége annak, hogy a legjobb védekezési módszer esetén is keletkezhetnek az éghajlatváltozással összefüggő károk.

7. Modul: Adaptációs intézkedések integrálása a projektbe

Az adaptációs intézkedések projektbe történő integrálása az alábbi **lépéseket** igényli:

1. A 6. Modult követően döntést kell hozni arról, hogy a projekt tervében és üzemeltetésében, menedzsmentjében milyen változtatások szükségesek. Ennek megfelelően az adaptációs intézkedéseket **integrálni kell a projektterv és a beszerzési és építési fázisokba.**

2. Az adaptációs opciók megvalósításának tervezése folyamán meg kell határozni:

- **szerepek és felelősségi körök** egyértelmű meghatározása a projekten dolgozók, illetve egyéb érintettek számára, egyértelmű leírása annak, hogy az adaptációs intézkedéseket hogyan kell megvalósítani, és ez milyen erőforrásokat fog igényelni,
- azon intézkedések azonosítása, melyek szélesebb körű, pl. helyi lakossági vagy intézményi részvételt kívánnak meg. Ezekre az esetekre szükséges egy **konzultációs és kommunikációs terv kidolgozása.**

3. Pénzügyi tervezés

4. Monitoring terv kidolgozása

8. Modul: Adaptációs intézkedések hatásosságának nyomon követése

Folyamatosan szükséges annak nyomon követése, hogy az adaptációs intézkedések biztosítják-e az ellenálló képesség és védelem megfelelő szintjét. Ez az alábbi lépéseken keresztül valósítható meg:

- Az intézkedések rendszeres nyomon követése, **adatok és információk gyűjtése,**
- ellenőrző lista vagy nyomon követési és értékelési terv kidolgozása,
- döntés arról, hogy **szükséges-e az adaptációs intézkedések módosítása.**

További iránymutatást ad módszertani kérdésekben a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és a magyar Innovációs és Technológiai Minisztérium együttműködésében az EU Bizottság támogatásával készített *Útmutató az éghajlatváltozás szempontjainak a magyarországi környezeti hatástanulmányba való beépítéséről* c. dokumentum (továbbiakban: KHT Útmutató). A jelentős környezeti hatás megítélése tekintetében a hivatkozott KHT Útmutató szerint – az EU és a hazai szabályozással összhangban – az alábbi két kulcskérdés vizsgálendő: a) érzékeny-e a projekt az éghajlati rendszer változásaira, b) van-e a projektnek jelentős hatása az ÜHG-kibocsátás szempontjából (üvegházhatást okozó gázokat kibocsát, eltávolít vagy megköt/tárol). Amennyiben jelentős érzékenység áll fenn vagy jelentős hatás várható az ÜHG-kibocsátás kapcsán, ez maga után vonja a környezeti hatásvizsgálati eljárás szükségességét.

Az egyes projektekre vonatkozó kiválasztott forгатókönyvtől és időkerettől függetlenül az éghajlatváltozás figyelembevétele azt jelenti, hogy a hosszútávú döntéseket bizonytalan körülmények között és csak részben mérhető hatások értékelése alapján kell meghozni. Fennáll annak a közvetlen kockázata, hogy csak bizonyossággal mérhető hatásokat vesz figyelembe a hatóság, ami nem biztosít megfelelő alapot a döntéshozatalhoz. Ezért nemcsak a mérhető hatásokat, hanem a beazonosított kockázatok nagyságrendjét is értékelni kell. A jövőbeli éghajlatváltozással kapcsolatos, bizonytalan körülmények között hozott döntések esetében a következő három alapelvet érdemes követni:

- 1) A jövőbeli éghajlatváltozás értékelése során az éghajlati előre jelzéseket a különböző kibocsátási forgatókönyvek alapján kell elemezni.
- 2) Komoly bizonytalanság esetén érdemes az elővigyázatosság elvét követni.
- 3) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó valamennyi intézkedést a rugalmasság biztosítása céljával kell végrehajtani.

Az KHT Útmutató a projektek éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának és az éghajlatváltozás projektekre gyakorolt hatásainak értékelési folyamatát hét lépésben foglalja össze:

0. Lépés – Kiindulási állapot:

A kiindulási állapot meghatározása, amely alapján kiválasztható a megfelelő éghajlatváltozási forgatókönyv.

1. Lépés – Kockázatelemzés:

Az éghajlatváltozással kapcsolatos veszélyek kockázatának elemzése az építés, üzemeltetés és leszerelés során.

2. Lépés – A sebezhetőség értékelése:

A kiválasztott tényezők érzékenysége, sebezhetőségének és jelentőségének értékelése.

3. és 4. Lépés – Projekttervezés és következmények:

Az éghajlatváltozásra jelentős hatással bíró projektek esetében alternatívákat kell meghatározni és értékelni. A projektnek az éghajlatváltozás hatásaival szembeni ellenállóképességét a tervezés részeként kell értékelni. A tervezés módosítható a negatív hatások csökkentése és a pozitív hatás növelése érdekében. Ezt folyamatosan dokumentálni kell, és bele kell foglalni a környezeti hatástanulmányba.

5. Lépés – Elfogadás vagy intézkedés:

Amennyiben a projektekre olyan mértékben kihat az éghajlatváltozás, hogy az már esetlegesen nem életképes, szükségessé válik a terv módosítása vagy a projekt leállítása.

6. Lépés – A hatások értékelése:

Ismertetni kell a közvetlen és közvetett hatásokat. Többek között a hosszútávú és rövidtávú hatásokat, kumulatív hatásokat, szinergizáló hatásokat, ellentétes hatásokat.

Az KHT Útmutató rögzíti, hogy a környezeti hatástanulmány célja annak megválaszolása, hogy a projekt megvalósítása az éghajlatváltozásra, illetve az éghajlatváltozás a projekt megvalósítására gyakorol-e jelentős hatást. Ez értelemszerűen az EVD-re nézve is útmutatóul szolgálhat. A jelentős hatás kockázata szükségessé teszi a környezeti hatástanulmány elvégzését. A környezeti hatástanulmány bemutatja a hatásokat, a mérséklési intézkedéseket és a nyomon követés szükségességét. Így mutatja meg a tervezési folyamat eredményét és a meghozott intézkedéseket. Fontos alapot képez olyan döntések meghozatalához, amelyek előmozdítják a fenntartható fejlődést. A környezeti hatástanulmány a projekt jövőbeli nyomon

követésének is fontos eszköze. A döntéshozók és az érdekelt felek számára egyaránt biztosítani kell a lehetőséget a környezeti hatástanulmány tartalmának megismerésére és megértésére. A döntéshozónak megalapozott döntést kell hoznia, még akkor is, ha nem mindig szakértő az adott projekt technikai vetületeit illetően.

Az Útmutatót mellékletben csatoljuk.

Amennyiben a kérelmező elégtelennek vagy beruházására nézve kevésbé alkalmazhatónak tartaná a magyar útmutatókat, úgy nemzetközi téren számos olyan szakmai anyag elérhető, melynek követése biztosítani képes a klímaszempontok megfelelő és alapos bemutatását. Ezek – csak felsorolásszerűen – az alábbi linkeken érhetők el, köztük pl. első helyen az Európai Bizottság hivatalos segédanyaga a klímaszempontoknak a hatásvizsgálatba való integrálásáról:

<https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/14615511X12959673796001>
<https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/CCA.pdf>
<https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/iema.net/documents/IEMA-EIA-Climate-Change-Resilience-June-2020-1.pdf>
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32746/HMCCIAAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
<https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/ipcc-technical-guidelines-1994n.pdf>
<https://unfccc.int/methodologies-and-tools-to-evaluate-climate-change-impacts-and-adaptation>

A felperes álláspontja szerint a fent felsorolt hiányosságok olyan mértékűek, hogy azoknak a közigazgatási perben való pótlására nincs lehetőség, és azok miatt az alperes által hozott határozat érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan.

Ahogy a Kúria Kfv.38.105/2016/7. számú ítélete fogalmaz:

[23] Kiemeli a Kúria, hogy a R. 6. számú melléklete a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit pontosan és részletesen rögzíti. A közigazgatási eljárás során rendelkezésre állt hatástanulmány megfelelőségét a jogszabályi rendelkezéssel összevetve kellett a bíróságnak értékelnie.

Ezt a megközelítés az Alapvető Jogok Biztosának joggyakorlata is alátámasztja, kifejezetten a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalásában a BHD Kft. által a Tokaj történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferzónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan (J-3737/2008. számú ügy):

118. Fentiek alapján megállapítható, hogy az első fokon eljáró hatóság engedélye nem felel meg a vonatkozó jogszabályoknak, mert a jogszabály téves értelmezése alapján nem értékelte a tevékenység környezetre gyakorolt hatásait az üvegházhatású gázok vonatkozásában.

165. Különösen aggályosnak tartom azt a jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a hatóság csak és kizárólag azokkal a kérdésekkel foglalkozik az engedélyezési eljárásában, amelynek szempontrendszerét a jogalkotó a kormányrendelet mellékletében tételesen meghatározta. A jogalkotó az engedélyezési eljárás egyes szakaszaihoz támpontot nyújtó szempontrendszer összeállításánál nem tud figyelembe venni valamennyi valós tényállási elemet, ezért a hatósági jogalkalmazás során nemcsak lehetséges, de szükséges is a környezetvédelmi törvényben is nevesített alapelvek figyelembevételével lefolytatni a hatósági engedélyezési eljárást.

Ebben a helyzetben az egyetlen rendelkezésre álló és helyes megoldás az alperes határozatának megsemmisítése és az alperes új eljárásra utasítása, azzal az iránymutatással, hogy az EVD-ből hiányzó részeket a kérelmező hiánypótlás keretében köteles pótolni, továbbá az alperes határozata meghozatalakor köteles a korábbi eljárásban elmulasztott szempontokat is vizsgálni.

Tisztelettel,

[keltezés]

...

felperes

Beadványtervezet

klímaszemponatok figyelembevételére a hatósági döntéshozatal során

**Közigazgatási pert megindító keresetlevél indokolási részéhez
az előzetes vizsgálati döntéssel szembeni érvekre alapozva
előzetes vizsgálati határozattal szembeni perben**

Tisztelt ... Törvényszék!

...

A felperes álláspontja szerint az alperes kormányhivatal jogsértő és megalapozatlan határozatot hozott a kérelmező által benyújtott Előzetes Vizsgálati Dokumentáció (a továbbiakban: EVD) alapján indult közigazgatási hatósági eljárásban.

Alperes határozata megsértette a 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. (a továbbiakban: KHVr.) 5. §-át és 5. sz. mellékletét.

Hazánkat nemzetközi kötelezettségvállalásaiból és az európai uniós tagságból fakadóan az éghajlatvédelem terén számos jogi előírás kötelezi az éghajlatváltozást okozó kibocsátások csökkentésére, továbbá annak következményeihez való hatékony alkalmazkodásra. A *klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény* tartalmazza az elérendő célokat, e szerint Magyarországnak (3.§)

- az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal kell csökkenteni 2030-ig az 1990. évhez képest,
- a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt kell elérni a 2030. évig, majd
- 2050. évre kell elérni a teljes klímaseglegességet, azaz az üvegházhatású gázok még fennmaradó hazai kibocsátása, valamint elnyelése így a 2050. évre egyensúlyba kerül.

A célállapotok tekintetében releváns dokumentumok² körében *Magyarország integrált nemzeti energia- és klímaterve*³ arra hivatott, hogy biztosítsa a nemzeti céloknak az EU célkitűzésekkel való összhangját, egységesíti az EU és a Párizsi Megállapodásból fakadó tervezési és jelentéstételi kötelezettségeket, egyszerűsíti ezáltal az eredmények nyomon követését is.

² Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS) és annak felülvizsgált változata (NÉS2), Nemzeti Alkalmazkodási Programok (NAP), Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS), Magyar Dekarbonizációs Útiterv (HDÚ), lásd https://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/N%C3%89S_Ogy%C3%A1ltal%20elfogadott.PDF

³ <https://www.enhat.mekkh.hu/strategiak>

A hazai környezetvédelmi célkitűzések körében említendő továbbá a *Nemzeti Környezetvédelmi Program* is. Jelenleg a 2021-2026 közötti időszakra vonatkozó NKP-5-öt az Agrárminisztérium elkészítette, de az Országgyűlés még nem tárgyalta és nem fogadta el. (Ugyanakkor az éghajlatváltozás elleni küzdelem, így az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, valamint az éghajlatváltozás hatásaira való felkészülés már célként szerepelt a 2015-2020 közötti időszakra szóló NKP-4-ben⁴ is, de a célszámok nyilvánvalóan már aktualitásukat veszítették.)

Az éghajlatvédelmi célkitűzések teljesülése érdekében az EU joganyagának és annak nyomán a magyar szabályozásnak is részét képezi a klímavédelmi szempontok figyelembevételére vonatkozó kötelezettség mind az egyes tervek, programok kidolgozása, mind az egyedi hatósági ügyekben történő döntéshozatal során. A legmagasabb stratégiai szinten készülő tervek, programok esetében fontos, hogy az ilyen stratégiai törekvéseket úgy alakítsák ki, hogy azok hatékonyan hozzájáruljanak az éghajlati célok eléréséhez. A tervek, programok stratégiai környezeti vizsgálata⁵ révén biztosítható a megfelelés. Ugyanakkor az egyes beruházásoknak, projekteknek is a lehető legnagyobb mértékben hozzá kell járulniuk az éghajlatváltozás mérsékléséhez és annak hatásaihoz való alkalmazkodáshoz, és egyúttal az is fontos, hogy maga a projekt kellően ellenálló legyen az éghajlatváltozás várható hatásaival szemben.

A KHVr. számos olyan rendelkezést tartalmaz, melyek alapján az előzetes vizsgálati eljárás keretében az egyes projekteknek az éghajlatra gyakorolt hatása (például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának jellege és mérete), valamint az éghajlatváltozásnak való kitettség vizsgálendő.

A klímavédelmi kötelezettség alapvető tartalma két irányú: magában foglalja egyrészt a nemzeti ÜHG kibocsátás csökkentési és energiahatékonyság növelési kötelezettséget, másrészt az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás elősegítését.

A tárgyi ügyben kiadott alperesi határozat jogszabálysértő az alábbi indoknál fogva.

- A. A hatóság elmulasztotta a tényállás felderítési kötelezettségét – az EVD tartalma nem felel meg a KHVr. előírásai szerinti tartalomnak, ebből fakadóan a hiányos dokumentáción alapuló hatósági döntés is jogszabálysértő. **(Az erre vonatkozó keresetlevél tartalma részletesen kidolgozásra került, ld. ...)**
- B. A hatóság eljárása sérti a szakszerűség követelményét – a hatóság a tervezett tevékenységet nem vizsgálta érdemben éghajlatvédelmi szempontból.
- C. A hatóság eljárása, döntése sérti a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a KHVr. rendelkezéseit – a hatóság a tervezett tevékenység hatásait vizsgálva nem okszerű döntést hozott.

(A B) és a C) pont alatt bemutatott kérdéskörök szoros tartalmi kapcsolódásából adódóan, valamint gyakori együttes előfordulásukra tekintettel a beadvány az alábbiakban a két jogsérelemhez felhasználható érvelést összegezve tartalmazza.)

⁴ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

⁵ Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet

Előzetes vizsgálat

Az előzetes vizsgálati eljárásról A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) mindössze annyit tartalmaz, hogy

67. § (1) Előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá, ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő.

A KHVr. határozza meg 3. sz. mellékletében az előzetes vizsgálat köteles tevékenységeket, valamint tartalmazza, hogy az előzetes vizsgálati dokumentációban (EVD) a klímaváltozással kapcsolatban milyen információknak kell szerepelnie.

A környezetvédelmi hatóság feladata, hogy az EVD és a rendelkezésre álló információk (KHVr. 3. § (2a) bek.) alapján feltárja, származhatnak-e jelentős környezeti hatások a tevékenység megvalósításából, majd ennek alapján az alábbiak szerint döntést hozzon.

5. § (2) A környezetvédelmi hatóság a határozatában

a) megállapítja az előzetes vizsgálat eredményének és az 5. számú melléklet figyelembevételével, hogy a tervezett tevékenység megvalósításából származhatnak-e jelentős környezeti hatások, valamint

aa) jelentős környezeti hatás feltételezése esetén megállapítja a 6. számú melléklet figyelembevételével a környezeti hatástanulmány, és ha a tevékenység 2. számú melléklet hatálya alá is tartozik, a 8. számú melléklet szerint az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeit,

ab) ha nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, és a tevékenység a 2. számú melléklet hatálya alá is tartozik, a 8. számú melléklet figyelembevételével az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeit,

ac) ha nem feltételezhető jelentős környezeti hatás, és a tevékenység a 2. számú melléklet hatálya alá sem tartozik, tájékoztatást ad arról, hogy a tevékenység mely egyéb engedélyek birtokában kezdhető meg;

b) ha az előzetes vizsgálati dokumentáció változatokat tartalmazott, megjelöli azon változatot vagy változatokat, amelyekkel kapcsolatosan a létesítést megfelelő körülmények között lehetségesnek tartja;

c) amennyiben az előzetes vizsgálat során a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült fel,

ca) ennek tényét rögzíti és – a cb) és cc) alpontban foglaltak kivételével – megállapítja, hogy az adott tevékenység kérelem szerinti megvalósítására engedély nem adható, ...

A környezetvédelmi hatóság tehát köteles egyrészt magát az EVD-t, annak tartalmát megvizsgálni, összevetni a KHVr. vonatkozó rendelkezéseivel, hogy a környezethasználó valóban a jogszabályi előírásoknak eleget téve ismerteti-e a megalapozó információkat, tevékenysége várható környezeti hatásait. Másrészt vizsgálnia kell, hogy a tervezett tevékenység hatásai az általános, illetve ágazati szabályozási kereteken, a megengedhetőség határain belül maradnak-

e. Ezt követően pedig az összes rendelkezésre álló információt összevetve, értékelve dönteni arról, hogy van-e jelentős környezeti hatás; amennyiben igen, akkor mire terjedjenek ki a további vizsgálatok, illetőleg felmerült-e a tevékenységet kizáró ok az engedélyezési eljárás során.

A KHVr. 5. számú mellékletében a környezeti hatásvizsgálat szükségességének szempontjai között releváns, de nem specifikusan éghajlatváltozással kapcsolatos szakaszok a következők:

- e) környezetterhelésének nagysága, jelentősége;*
- f) baleset, üzemzavar kockázatának mértéke, különös tekintettel a felhasznált anyagokra és az alkalmazott technológiára;*
- [...]*
- h) összeadódása más tevékenységekkel, figyelemmel arra, ha a tevékenység a telepítési helyen vagy az azzal szomszédos ingatlanon folytatott vagy tervezett azonos jellegű tevékenységgel együtt eléri vagy meghaladja a tevékenységre az 1. számú mellékletben meghatározott küszöbértéket;*

míg az alábbiak kifejezetten klímavédelmi jellegűek:

- j) az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra való érzékenység mértéke, figyelembe véve az érzékenységelemzés eredményeit;*
- k) a tervezett tevékenység hatásának mértéke a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére.*

A hatóság feladata tehát, hogy a tervezett tevékenységet éghajlatvédelmi szempontból (is) értékelje a fentiekben bemutatott döntési skálán: nincs jelentős klímahatás – van vizsgálandó klímahatás – klímavédelmi szempontból kizáró ok merült fel.

Az érdemi vizsgálat a hatóság alapvető feladata, a KHVr. alapján ebben benne foglaltatik:

- a kérelem mellékletét képező EVD tartalmának vizsgálata
- az EVD tartalmán túl a hatóság rendelkezésére álló egyéb megalapozó információk hivatalból történő figyelembevétele (3. § (2a) bek.)
- társadalmi részvétel keretében kapott észrevételek érdemi vizsgálata (5. § (1) bek.)
- a tartalmi követelmények meghatározásakor a környezetvédelmi hatóság figyelembe veszi, hogy mi az az információ, ami megfelel a tervezés és engedélyezés adott szakaszának, a tevékenység és a várhatóan hatásviselő környezeti elemek, rendszerek jellegének, valamint ami észszerűen és méltányosan megkövetelhető a jelenlegi ismeretek és vizsgálati módszerek alapján (5. § (4) bek.)

A KHVr. rendelkezésein túl az érdemi döntéshozatal során a hatóság köteles az Ákr. rendelkezéseivel összhangban eljárni (2. § A jogszerűség elve, 4. § A hatékonyság elve, 62. § A tényállás tisztázása, 81. § A döntés tartalma).

Az éghajlatvédelmi szempontból **jelentős környezeti hatás** kérdésének megítéléséhez alapvető forrásként az EVD eredményei és a KHVr. 5. sz. melléklete szolgálnak.

A KHVr. 4. sz. melléklete tartalmazza az EVD részletes tartalmát. Az éghajlatváltozással kapcsolatban vizsgálándó kérdéseket az 1. h) pont tartalmazza, mely kimerítően lefedi ezt a kérdéskört.

A környezetvédelmi hatóság vizsgálatának az 5. sz. melléklet szerint elengedhetetlen része a környezetterhelések nagyságának, jelentőségének vizsgálata, az összeadódó hatások vizsgálata, a baleset, üzemzavar kockázatának értékelése, valamint az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra való érzékenység figyelembevétele, illetve a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességének vizsgálata.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel az alperesi határozat jogszabálysértő, mert nem tartalmazza a hatóság érdemi vizsgálatának eredményét az alábbi kérdéseket illetően:

- a számításba vett változatok környezetterhelésének (benne ÜHG-kibocsátások) és az egyes éghajlati tényezőkre gyakorolt hatásoknak az értékelése,
- az összeadódó hatások vizsgálatának eredménye,
- baleset, üzemzavar kockázata értékelésének eredménye,
- számításba vett változatoknak az éghajlatváltozással szembeni érzékenységére vonatkozó elemzése, az érzékenységelemzés értékelése,
- a tervezett tevékenység hatásának mértéke a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére.

Az eljáró hatóság feladata, hogy a fenti értékelések elvégzését követően érdemi döntést hozzon abban a kérdésben, hogy a tervezett tevékenység, beruházás éghajlatvédelmi szempontból jelentős környezeti hatást gyakorol-e vagy sem, illetőleg fennáll-e a tevékenység engedélyezését kizáró ok.

Kijelenthető, hogy az éghajlatvédelmi szempontból jelentős környezeti hatás kérdésének megítélése szakértői kérdés.

Jelenleg jogszabályban rögzített éghajlatváltozásra vonatkozó módszertani útmutató nem áll rendelkezésre. Létezik azonban az ún. Útmutató projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez (rövid neve: Klímakockázati Útmutató) ⁶, amely a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült és 2017. januárjában került közzétételre. Ezen utóbbi dokumentum közigazgatási hatósági ügyekben való alkalmazhatóságát a Veszprémi Törvényszék is megerősítette 101.K.700.968/2021/30-II. számú ítéletében, miszerint:

[28] Az alperes által hivatkozott, a projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült útmutató hosszan taglalja az éghajlat elemzésre vonatkozó tartalmi követelményeket. Annak figyelembevételével, hogy jelen, hivatkozott klímakockázati útmutató nem minősül jogszabálynak, hangsúlyozza a bíróság, hogy az útmutató negyedik oldal negyedik bekezdésének utolsó mondata is rögzíti, hogy a nagy

⁶ [Útmutató projektek klímakockázatának becsléséhez és csökkentéséhez | Széchenyi Terv Plusz \(gov.hu\)](https://www.szechenyitervplusz.gov.hu/utmutato-projektek-klimakockazatanak-beclsleshez-es-csokkentesehez)

projektek benyújtásához szükséges költségelemzésben már figyelembe kell venni a klímaváltozásra, katasztrófakockázatra vonatkozó elemzés eredményeit is. Az eljárás tárgyát képező beruházás nem vitatottan nagy projektnek minősül.

A módszertan elsősorban az európai uniós támogatásban részesülő beruházások klímakockázatának értékelésére készült, tekintettel arra, hogy az európai uniós támogatásból létrejövő beruházásoknál kötelező az ilyen irányú értékelés és kockázat kezelés. Kimondható azonban, hogy sem az éghajlatra gyakorolt hatás, sem az éghajlatváltozás okozta hatás szempontjából nincs különbség aközött, hogy az adott tevékenység európai uniós költségvetésből valósul meg vagy sem, így az útmutató jól használható lenne minden beruházás előzetes vizsgálatánál.

További iránymutatást ad módszertani kérdésekben a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és a magyar Innovációs és Technológiai Minisztérium együttműködésében az EU Bizottság támogatásával készített Útmutató az éghajlatváltozás szempontjainak a magyarországi környezeti hatástanulmányba való beépítéséről c. dokumentum (továbbiakban: KHT Útmutató). A jelentős környezeti hatás megítélése tekintetében a hivatkozott KHT Útmutató szerint – az EU és a hazai szabályozással összhangban – az alábbi két kulcskérdés vizsgálandó: a) érzékeny-e a projekt az éghajlati rendszer változásaira, b) van-e a projektnek jelentős hatása az ÜHG-kibocsátás szempontjából (üvegházhatást okozó gázokat kibocsát, eltávolít vagy megköt/tárol). Amennyiben jelentős érzékenység áll fenn vagy jelentős hatás várható az ÜHG-kibocsátás kapcsán, ez maga után vonja a környezeti hatásvizsgálati eljárás szükségességét.

Az egyes projektekre vonatkozó kiválasztott forgatókönyvtől és időkerettől függetlenül az éghajlatváltozás figyelembevétele azt jelenti, hogy a hosszútávú döntéseket bizonytalan körülmények között és csak részben mérhető hatások értékelése alapján kell meghozni. Fennáll annak a közvetlen kockázata, hogy csak bizonyossággal mérhető hatásokat vesz figyelembe a hatóság, ami nem biztosít megfelelő alapot a döntéshozatalhoz. Ezért nemcsak a mérhető hatásokat, hanem a beazonosított kockázatok nagyságrendjét is értékelni kell. A jövőbeli éghajlatváltozással kapcsolatos, bizonytalan körülmények között hozott döntések esetében a következő három alapelvet érdemes követni:

- 1) A jövőbeli éghajlatváltozás értékelése során az éghajlati előre jelzéseket a különböző kibocsátási forgatókönyvek alapján kell elemezni.
- 2) Komoly bizonytalanság esetén érdemes az elővigyázatosság elvét követni.
- 3) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó valamennyi intézkedést a rugalmasság biztosítása céljával kell végrehajtani.

Az KHT Útmutató a projektek éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának és az éghajlatváltozás projektre gyakorolt hatásainak értékelési folyamatát hét lépésben foglalja össze:

0. Lépés – Kiindulási állapot:

A kiindulási állapot meghatározása, amely alapján kiválasztható a megfelelő éghajlatváltozási forgatókönyv.

1. Lépés – Kockázatelemzés:

Az éghajlatváltozással kapcsolatos veszélyek kockázatának elemzése az építés, üzemeltetés és leszerelés során.

2. Lépés – A sebezhetőség értékelése:

A kiválasztott tényezők érzékenységének, sebezhetőségének és jelentőségének értékelése.

3. és 4. Lépés – Projekttervezés és következmények:

Az éghajlatváltozásra jelentős hatással bíró projektek esetében alternatívákat kell meghatározni és értékelni. A projektnek az éghajlatváltozás hatásaival szembeni ellenállóképességét a tervezés részeként kell értékelni. A tervezés módosítható a negatív hatások csökkentése és a pozitív hatás növelése érdekében. Ezt folyamatosan dokumentálni kell és bele kell foglalni a környezeti hatástanulmányba.

5. Lépés – Elfogadás vagy intézkedés:

Amennyiben a projektre olyan mértékben kihat az éghajlatváltozás, hogy az már esetlegesen nem életképes, szükségessé válik a terv módosítása vagy a projekt leállítása.

6. Lépés – A hatások értékelése:

Ismertetni kell a közvetlen és közvetett hatásokat. Többek között a hosszútávú és rövidtávú hatásokat, kumulatív hatásokat, szinergizáló hatásokat, ellentétes hatásokat.

Az KHT Útmutató rögzíti, hogy a környezeti hatástanulmány célja annak megválaszolása, hogy a projekt megvalósítása az éghajlatváltozásra, illetve az éghajlatváltozás a projekt megvalósítására gyakorol-e jelentős hatást. A jelentős hatás kockázata szükségessé teszi a környezeti hatástanulmány elvégzését. Ez értelemszerűen az EVD-re nézve is útmutatóul szolgálhat. A környezeti hatástanulmány bemutatja a hatásokat, a mérséklési intézkedéseket és a nyomon követés szükségességét. Így mutatja meg a tervezési folyamat eredményét és a meghozott intézkedéseket. Fontos alapot képez olyan döntések meghozatalához, amelyek előmozdítják a fenntartható fejlődést. A környezeti hatástanulmány a projekt jövőbeli nyomon követésének is fontos eszköze. A döntéshozók és az érdekelt felek számára egyaránt biztosítani kell a lehetőséget a környezeti hatástanulmány tartalmának megismerésére és megértésére. A döntéshozónak megalapozott döntést kell hoznia, még akkor is, ha nem mindig szakértő az adott projekt technikai vetületeit illetően.

Az Útmutatót mellékletben csatoljuk.

A 2015 óta hozott magyar és európai bírósági döntések alapján leszűrhető az, hogy a bíróságok – eltekintve természetesen az *ex lege* jelentős környezeti hatással járó projektnak minősülő esetektől – a jelentős környezeti hatás fogalmát nem jogi kérdésnek, hanem műszaki-környezetvédelmi szakkérdésnek tekintik, s ekként ráhagyatkoznak az adott ügyben illetékes hatóság vagy szakértő állásfoglalására⁷. A jelentős környezeti hatás meghatározása tehát nem lelhető fel a bírósági gyakorlatban, a joggyakorlat ilyen nem munkált ki.

⁷ BH 2008.4.109, C-441/17. sz. ügy (62017CJ0441).

A jelentős környezeti hatás átfogó jogi értelmezésének hiányában ugyanakkor jogi iránymutatást adnak a következő bírósági megállapítások

- amennyiben védett területen *nem mutatható ki objektív ismérvek alapján a jelentős környezeti hatás hiánya, úgy a környezeti hatást valószínűsíteni kell, s így hatástanulmány elvégzését kell előírni*⁸,
- *amennyiben egy terület érzékenyen reagál, úgy a legkisebb hatás is jelentőssé válhat*⁹,
- érdemes még az érvrendszerben tartani azt az Európai Bíróság által kidolgozott alapelvet¹⁰, miszerint *a közösségi védelemben részesülő területekkel kapcsolatban védelmi kötelezettsége van az államnak*. Bár ez a védelmi elv az elsődleges fontosságú fajok élőhelyeül szolgáló területre vonatkozott, az Európai Bíróság még az Európai Bizottság jóváhagyott jegyzékében nem szereplő, csak a Nemzeti Jegyzékben feltüntetett területek vonatkozásában is *megfogalmazta a védelmi kötelezettség elvét*.

A környezeti hatás alatt a környezet egy adott állapotának megváltoztatását értjük, a fentiek szerint pedig *„amennyiben egy terület érzékenyen reagál, úgy a legkisebb hatás is jelentőssé válhat”*, tehát ha egy környezeti állapotról kimutatható az érzékenysége, akkor bármely rá gyakorolt hatás jelentőssé válhat.

A KHVr. 5. § (2) bek. a) pont aa) alpontja szerint jelentős környezeti hatás feltételezése esetén a környezetvédelmi hatóság megállapítja a környezeti hatásvizsgálat szükségességét és a 6. számú melléklet figyelembevételével a **környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeit**. Az Útmutató szerint éghajlatváltozás szempontjából jelentős környezeti hatás feltételezése esetén az eljáró hatóság feladata, hogy az előzetes vizsgálatot lezáró döntésben tisztázza az alábbi kérdéseket is:

- Milyen éghajlati forgatókönyv (RCP) releváns a környezeti hatástanulmány szempontjából?
- Melyek az alkalmazandó éghajlatváltozási előrejelzések (meghatározott kibocsátási forgatókönyv alapján)?
- Túlmutat-e a projekt élettartama a rendelkezésre álló éghajlati forgatókönyvek időkeretén (ezek többsége 2100-ig nyújt adatokat)?

Az éghajlatváltozásra és annak várható hatásaira vonatkozó szilárd bizonyítékok ellenére továbbra is jelentős bizonytalanság övezi a kérdést. Az Éghajlatváltozási Kormányközi Testület

⁸ C-538/09. sz. ügy 62009CJ0538, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:62009CJ0538&from=HU> „A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43 irányelv 6. cikkének (3) bekezdéséből ugyanis arra lehet következtetni, hogy az illetékes nemzeti hatóságok kizárólag akkor mentesülhetnek valamely, a Natura 2000 terület kezeléséhez nem közvetlenül kapcsolódó, illetve nem nélkülözhetetlen terv vagy program hatásvizsgálatának elvégzése alól, ha objektív körülmények alapján kizárható annak lehetősége, hogy e terv vagy program – akár önmagában, akár más terv vagy program részeként – jelentős hatást gyakorolhat az említett területre.” (vö. 52–53. pont)

⁹ „55 Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy még egy csekély kiterjedésű program is jelentős hatással lehet a környezetre, ha olyan területen helyezkedik el, ahol az olyan környezeti tényezők, mint a növények és állatok, a talaj, a víz, az éghajlat vagy a kulturális örökség a legcsekélyebb módosulásra is érzékenyen reagálnak (lásd ebben az értelemben a 85/337 irányelvvel kapcsolatban, a C-392/96. sz., Bizottság kontra Írország ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélet [EBHT 1999., I-5901. o.] 66. pontját).”

¹⁰ Európai Bíróság C-117/03. Dragaggi ügy

(IPCC) négy fő éghajlati forgatókönyvet (RCP-eket¹¹) dolgozott ki annak érdekében, hogy századunk viszonylatában bemutassa az éghajlatváltozás előrehaladásának lehetséges irányait. Az RCP-forgatókönyvek megfelelő alapként szolgálhatnak annak feltételes megvizsgálására, hogy a szóban forgó projektek környezete miként változhat a jövőben.¹² A környezetvédelmi hatóság döntésének tehát a hatástanulmány tartalmi követelményeinek meghatározásakor a fenti kérdéskörre is ki kell terjednie.

A már hivatkozott Klímakockázati Útmutató, figyelemmel hazánk kötelezettségvállalásaira, valamint az alkalmazandó uniós joganyagra, megállapítja, hogy „Az éghajlatváltozás miatt minden projekt esetében ezért az alábbi kérdéseket kell megválaszolni:

1. Mennyire sérülékeny a projekt az éghajlatváltozás következtében fellépő szélsőséges eseményekkel szemben (hogyan lehet csökkenteni az ebből adódó kockázatokat, és hogyan lehet gondoskodni arról, hogy a projekt megvalósítását és fenntartását ne veszélyeztessék ezek az események)?
2. Hogyan tud a projekt hozzájárulni az üvegházhatású és a savasodást kiváltó gázok kibocsátásának csökkentéséhez?
3. Hozzá tud-e járulni a projekt az éghajlatváltozás okozta problémák megoldásához, tudja-e támogatni az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást?”¹³

A Klímakockázati Útmutató szerint tehát valamely tervezett tevékenység engedélyezése során nem elegendő pusztán az, hogy nem okoz jelentős környezeti terhelést, hanem annak egyúttal hozzá kell járulnia az ÜHG-kibocsátás csökkentéséhez, valamint elő kell segítenie az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást is.

Felperes megítélése szerint tehát abban az esetben, ha egy tervezett beruházás nem járul hozzá az üvegházhatású és a savasodást kiváltó gázok kibocsátásának csökkentéséhez, nem támogatja az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást, akkor az éghajlatvédelmi szempontból a **tevékenység engedélyezését kizáró okot** képezhet.

Felperes tisztában van vele, hogy számos tényező van, amelyek együttesen befolyásolják az éghajlati prognózisok körüli bizonytalanságot. Az előrejelzés minden egyes lépése bizonytalansággal terhelt, kezdve az üvegházhatású gázok kibocsátását globális szinten meghatározó társadalmi és gazdasági tényezők alakulásával. Szintén nem egyértelmű, hogy egy adott globális kibocsátási szint pontosan hogyan fog hatni az éghajlatra, mert az éghajlati rendszer egy összetett, visszacsatolásokat tartalmazó sokismeretlenes rendszer. A bizonytalanságok ellenére szükséges döntéseket hozni a projektek klímakockázatának csökkentésével kapcsolatosan.

¹¹ Representative Concentration Pathways (reprezentatív koncentrációs pályák), vagyis RCP-forgatókönyvek arra vonatkozóan, hogy miként nő az üvegházhatást okozó gázok koncentrációja a jövőben. Az RCP-pályák különböző jövőbeli éghajlati forgatókönyveket írnak le, amelyek mindegyike megvalósulhat az elkövetkező években kibocsátott üvegházhatású gázok (ÜHG) mennyiségétől függően.

¹² Útmutató 8. o.

¹³ Útmutató 5. o.

A környezetvédelmi közigazgatási engedélyezési eljárás keretein belül az alperes hatóság feladata, hogy érdemben vizsgálja a tervezett tevékenység megengedhetőségét, annak klímakockázatát. E döntés meghozatala során a számos bizonytalansági tényező között iránymutatást jelentenek a Kvt. alapelvei, így különösen a megelőzés és az elővigyázatosság elve (6. §), melyek kétséget kizáróan óvatosságra, körültekintésre kötelezik a döntéshozót. Az elővigyázatosság elve minden lehetséges következmény figyelembevételére kötelezi a jogalkalmazót.

Felperes álláspontja szerint tehát jogellenes az az alperesi határozat, amely ÜHG-kibocsátással járó tevékenység esetén, továbbá olyan projekt esetén, amely nem támogatja az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást, nem ad okszerű és szakszerű magyarázatot arra, mi a döntés alapja, nem mutatja be részletesen, hogy milyen érdemi éghajlatvédelmi vizsgálatot folytatott le a hatóság, mely vizsgálati eredményekre alapozza a hatóság a tevékenységet engedélyező döntést. Felperes megítélése szerint az engedélykérelmet éghajlatvédelmi szempontból el kell utasítani, ha egy tevékenység ÜHG-kibocsátással jár, illetve nem támogatja az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást és a hatóság döntésében nem tudja okszerű magyarázattal alátámasztani, hogy - egy komplex rendszer összetevőjeként a lehetséges következmények figyelembevételével a tervezett tevékenység - miért nem okoz mégsem jelentős klímahatást.

Felperes álláspontja szerint az alperesi határozat hiányosságainak pótlására a közigazgatási per keretei között nincs lehetőség, az alperes által hozott határozat érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan.

Tisztelettel,

[keltezés]

...

felperes

ECF beadványtervezet

klímaszemponatok figyelembevétele a hatósági döntéshozatal során

**Közigazgatási pert megindító keresetlevél indokolási részéhez
környezeti hatástanulmánnyal szembeni érvekre alapozva
környezeti hatásvizsgálati határozattal szembeni perben**

Tisztelt ... Törvényszék!

...

A felperes álláspontja szerint az alperes kormányhivatal jogsértő és megalapozatlan határozatot hozott akkor, amikor érdemben elbírált a kérelmező által benyújtott Környezeti Hatástanulmányt (a továbbiakban: KHT), ugyanis az hiányos és nem megfelelő részletezettségű volt. Ezáltal az alperes határozata megsértette a 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. (a továbbiakban: KHVr.) 6. §-át és 6. számú mellékletét.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) előírja, miszerint

68. § (1) A környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.

69. § (1) A környezeti hatásvizsgálat eredményeit a kérelmezőnek környezeti hatástanulmányban kell bemutatnia.

A környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit, valamint a környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait a Kormány rendeletben határozza meg. Ezen felül maga a Kvt. tartalmi követelményeket nem határoz meg a környezeti hatásvizsgálattal szemben, ezeket a követelményeket a KHVr. rendezi. A KHVr. szerint

6. § (1) A környezeti hatásvizsgálati eljárás kiterjed a környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységnek

a) az élővilágra, a biológiai sokféleségre, különös figyelemmel a védett természeti területekre és értékekre, valamint a Natura 2000 területekre,

b) a tájra,

c) a földre, a levegőre, a vízre,

d) az éghajlatra,

e) az épített környezetre és a kulturális örökség elemeire,

f) a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére gyakorolt hatásainak az ügyek egyedi sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére.

(1a) Az (1) bekezdés szerinti eljárás magában foglalja az ott felsorolt hatások következtében érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásoknak az értékelését.

(1b) A környezeti hatásvizsgálati eljárás - e rendeletben meghatározott tartalommal - kiterjed az ipari baleseteknek és a természeti katasztrófáknak való kitettségéből eredő várható hatások vizsgálatára is.

A felperes álláspontja szerint a kérelmező (mint környezethasználó) nem mutatta be kellő részletességgel a fenti környezeti hatások közül a tervezett beruházásnak az éghajlatra gyakorolt hatásait, és ennek következtében a KHT alkalmatlan volt arra, hogy vizsgálja, bemutassa és értékelje ezek éghajlatra gyakorolt hatásoknak a népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásokat.

A KHT tartalmát meghatározó KHVr. 6. számú melléklet részletesen kifejti, hogy milyen pontokat kell tartalmaznia a KHT-nek. Ezek közül a tárgyban beruházás az alábbi pontokban hiányos, az alább megfogalmazott módon:

2. A tervezett tevékenység - ideértve a kapcsolódó műveleteket és létesítményeket is - számba vett változatainak részletes leírása, különösen

a) az előzetes vizsgálathoz vagy az előzetes konzultációhoz benyújtott dokumentáció szerinti alapadatok [4. számú melléklet 1. b) pontja] részletezése - megjelölve azt, ha az ott leírtakhoz képest változás történt -, valamint az alapadatokon kívül a következők bemutatása:

ab) a természeti katasztrófáknak (különösen földrengések, vízkárok) való kitettség bemutatása.

b) az egyes hatótényezők részletezése

d) a környezethasználó tevékenységétől független, potenciális külső kiváltó okok és az ezekből származó hatótényezők bemutatása, különösen:

db) a természeti katasztrófákra (különösen földrengések, vízkárok) visszavezethető okok, amelyek kiválthatják vagy fokozhatják a hatótényezők kockázatát, illetve hatásait.

Elmaradt a kérelmező részéről annak bemutatása, hogy a tervezett beruházásnak milyen számba vett változatai vannak és azok közül mi lenne az, aminek esetleges éghajlatváltozásra gyakorolt hatása a jelenleginél kedvezőbb lenne. Egy beruházás környezeti hatásainak vizsgálatakor nem idegeníthetjük el a tervezett beruházást attól a céltől, aminek az elérésére tervezik. A beruházás elsődlegesen nem önmagában áll, hanem valamilyen cél elérésére szándékozzák azt igénybe venni. Amennyiben ennek a célnak az elérésére elérhetőek más, éghajlati szempontból kedvezőbb telepítési, technológiai vagy egyéb változatok, úgy azokat az alternatív változatokat részletesen le kell írni a KHT-ben. Ezzel egybehangzóan foglalt állást a Fővárosi Törvényszék a 110.K.703.194/2020/79. számú ítéletében (Hamzsabégi úti vasútbővítés), amikor megállapította:

[172] A bíróság a felpereseknek a 314/2005. Korm. rendelet 6. sz. mellékletének 1c. pontjára alapított, a fő változatok és alternatívák vizsgálatával összefüggő kereseti

vitatására reagálva bevezetésként rögzíti, e tekintetben alapvető jelentősége van annak, hogy a Dokumentáció a beruházás (kérelem) tárgyát és célját miként határozza meg. [...] [180] A felperesek keresetük részeként - a környezeti hatásvizsgálati eljárás jogalkotói célitűzéseinek megvalósításával összefüggésben - helytállóan hivatkoztak a 314/2005. Korm. rendelet 6. § (1a) bekezdésére, és utaltak arra, hogy a tervezett létesítményi beruházás főbb alternatívái elsősorban három tényező, illetve hatás miatt vizsgálandók: a megnövekvő, csaknem folyamatossá váló vasúti forgalom (mivel a tervezett tevékenység/beruházás megvalósulása esetén, mind a vasúti személyforgalom, mind a teherforgalom mennyiségi mutatószámainak növekedése tényét, mind az I. r. alperes, mind az alperesi érdekelt a per keretein belül nem vitatta); a jelenlegi vasúti nyomvonal és a házak közötti távolság esetleges további csökkenése; a zaj- és rezgés szennyezés elleni szigetelés jelenlegi technikai megoldhatatlansága; és a meglévő természetes szűrőként viselkedő zöldterület jelentős részének jogi sorsa. A bíróság e tekintetben egyetértett a felperesek kereseti vitatásával és jogkövetkeztetéseivel, hogy az alperesi érdekelt beruházó elmulasztotta a kérelme előterjesztését megelőzően a főbb alternatívák elkészíttetését, vizsgálatát és erre az ügyben eljáró hatóság sem szorította rá a megelőző eljárás lefolytatása során. Nem tárta fel az eljáró hatóság határozatában a beruházás szükségességét abban a tekintetben sem, hogy milyen, a 314/2005. Korm. rendelet 6. § (1), (1a) bekezdésében foglaltakkal összhangban lévő beruházásra lenne szükség. A felperesek keresetükben továbbá alappal sérelmezték, hogy a keresettel támadott határozat nem tartalmazza, hogy a nemzetközi átjárhatóságnak való megfelelés érdekében pontosan milyen megoldásokra lenne szükség.

Mindezen szempontok bemutatásán túlmenően hiányoznak azok a részek a KHT-ből, amelyeket a KHVr. 6. sz. melléklete kifejezetten mint klímaváltozási megközelítésű szempontokat ír elő. A KHVr. szerint bemutatandó kérdések az alábbiak:

3. A hatásfolyamatok és a hatásterületek leírása

d) Éghajlatvédelmi szempontok szerint

da) be kell mutatni, hogy a tervezett tevékenység számba vett változatai milyen mértékben érzékenyek az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra, jelentős érzékenység esetén részletes adatokkal alátámasztottan;

db) értékelni kell a tervezett tevékenységre vonatkozóan a telepítési hely és a feltételezhető hatásterületen jellemző természeti veszélyforrásoknak való kitettséget, legalább az elmúlt harminc évre vonatkozó és a klímamodellekből származtatható, jövőbeli, legalább harminc évre vonatkozó adatokkal alátámasztva;

dc) ha a da) és db) alpont szerinti érzékenységelemzés és a kitettség értékelése az egyes éghajlati tényezők vonatkozásában jelentős értéket mutat, az egyes éghajlati tényezőkre vonatkozó feltételezhető hatásokat elemezni kell, a db) alpont szerinti időtávra vonatkozó adatokkal alátámasztva;

dd) a dc) pont szerint bemutatott lehetséges hatások vonatkozásában kockázatelemzést kell készíteni, és szövegesen értékelni kell, hogy miként változik a kockázat mértéke a db) pont szerinti jövőbeli időtávra vonatkozóan;

de) az alkalmazkodási intézkedések eredményességének nyomon követésére vonatkozó javaslatot kell tenni,

df) be kell mutatni, hogy a tervezett tevékenység hogyan hat a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére.

Végül a 4. A várható környezeti hatások becslése és értékelése című pont körében szintén be kell mutatni az éghajlatváltozás szempontjából releváns kérdéseket, az alábbi részletezettséggel:

- a) a bekövetkező környezeti állapotváltozások jellemzése az érintett környezeti elemek és rendszerek szerint, különösen az alábbi tényezők figyelembevételével:
 - ak) az üvegházhatású gázok várható kibocsátásának - éves és tonnában meghatározott - bemutatása számításokkal alátámasztva,
 - al) az olyan, lehetséges alkalmazkodási intézkedések, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését, illetve ellentételezését szolgáló intézkedések bemutatása, amelyek éghajlati, ökológiai és környezeti szempontból hasznosak, továbbá megvalósításuk nem jár aránytalanul magas költséggel,
 - am) annak számításokkal alátámasztott bemutatása, hogy a tervezett tevékenység hogyan érinti az üvegházhatású gázok megkötését vagy növényzet általi elnyelését;
- b) ha a környezetállapot változása a lakosság egészségi állapotának kedvezőtlen megváltozását okozhatja, akkor a környezet-egészségügyi hatások ismertetésekor meg kell adni különösen
- c) a környezet állapotának változása miatt várható közvetlen gazdasági és társadalmi következmények becslése, amennyiben lehetséges, különösen:
- d) baleset-, üzemzavar-kockázat mértékének bemutatása, különös tekintettel a felhasznált anyagokra és az alkalmazott technológiára;
- e) az ipari baleseteknek és a természeti katasztrófáknak való kitettségéből eredő várható hatások bemutatása.

Amint látható, a KHVr. az éghajlatváltozással kapcsolatos kérdések teljes spektrumát lefedi, ezek azonban egyáltalán nem kerültek feltüntetésre a jelen per tárgyát képező határozatnak alapot adó KHT-ben. A KHVr. szerint be kell mutatni nemcsak maguknak az üvegházhatású gázoknak a várható kibocsátását (természetesen releváns beruházások esetében), de azt is, hogy milyen intézkedéseket tervez a kérelmező ennek csökkentésére. Részletesen kell ismertetni azt, hogy a beruházás milyen alkalmazkodási intézkedéseket tervez, ezeknek milyen lesz az eredményessége és ezt hogyan követi nyomon a kérelmező, valamint hogy milyen az érzékenysége a beruházásnak az éghajlatváltozással szemben. Ezek bemutatása azonban a KHT-ban elmaradt.

Ez a hiányosság az irányadó bírói gyakorlat szerint alkalmas arra, hogy a határozat megsemmisítését eredményezze. Ahogyan arra – *mutatis mutandis* – a Veszprémi Törvényszék is rámutatott 101.K.700.968/2021/30/II. számú ítéletében:

[31] Perbeli esetben a megelőző eljárásban az éghajlatvédelem témakörében a hatóság tényállás tisztázásának keretét többek között a Khvr. korábbiakban hivatkozott 4. számú mellékletének h) pontjában foglaltak adták. Állandósult a bírói gyakorlat a körben, hogy jogszerű döntés csak tisztázott tényállásra alapítottnak hozható. Perbeli esetben a bíróság megállapította, hogy a megelőző eljárásban eljáró alperes az éghajlatvédelemmel

összefüggésben nem tett eleget a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglaltak szerint az éghajlatváltozással összefüggésben a tényállástisztázási kötelezettségének, amelynek folytán a döntése a dokumentáció hiányosságára visszavezethetően jogszabálysértő, hiszen a dokumentáció nem tartalmazza a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglalt tartalmi követelmények közt a részletes érzékenységelemzést, a telepítési hely és hatásterület kitettségének, továbbá az egyes éghajlati tényezőkre vonatkozóan a lehetséges hatások értékelését, elemzését sem, nem tartalmaz kockázatértékelést, továbbá a tervezett tevékenység alkalmazkodását sem elemzi, valamint hiányzik annak bemutatása is, hogy a tervezett tevékenység hogyan hat a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére.

[32] Alperes tehát nem tett eleget az Ákr. 62. §-ában foglalt tényállástisztázási kötelezettségének az éghajlatváltozás körében, amikor a dokumentáció tartalmát képező 122.-123. oldal szerinti formanyomtatványt az éghajlatváltozással összefüggésben a dokumentáció vonatkozásában teljeskörűen elfogadta, azt nem tartotta hiányosnak, annak ellenére, hogy a dokumentáció éghajlatvédelemre vonatkozó szabályoknak való megfelelőségét, a Khvr. 4. számú melléklet h) pontjában foglaltak teljesülését meg kellett volna vizsgálnia.

[33] Mivel alperes tényállás tisztázási kötelezettségének e körben nem tett eleget, ebből fakadóan döntése indokolása is hiányos. A döntés indokolásával szemben támasztott tartalmi követelményeket az Ákr. 81. § (1) bekezdése tartalmazza, amely szerint a döntés tartalmazza az eljáró hatóság, az ügyfelek és az ügy azonosításához szükséges minden adatot a zártan kezelt és védett adatok kivételével, a rendelkező részt - a hatóság döntésével, a szakhatóság állásfoglalásával, a jogorvoslat igénybevételével kapcsolatos tájékoztatással és a felmerült eljárási költséggel -, továbbá a teljes eljárásra történő áttérés esetén az áttérés okára, a megismerhetetlenné tett zártan kezelt és védett adatokkal együtt megállapított tényállásra, a bizonyítékokra, a szakhatósági állásfoglalás indoklására, a mérlegelés és a döntés indokaira, valamint az azt megalapozó jogszabályhelyek megjelölésére is kiterjedő indokolást. Az állandósult bírói gyakorlat szerint a tisztázott tényállás folytán az eljáró hatóságnak a döntése indokolásban kell számot adnia fentiek szerint tényállás tisztázási kötelezettségének teljesítéséről, mely perbeli esetben szintén elmaradt.

Ez a megállapítás az irányadó bírói gyakorlat részének tekinthető, ahogyan azt az alábbi ítéletek is igazolják:

Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27.011/2013/7. számú ítélete (hatályában fenntartotta a Kúria Kfv.37.568/2013/8. számú ítélete)

A fentiekkel összefüggésben a bíróság megítélése szerint tévesen rögzítette az alperesi beavatkozó azt, hogy az éghajlat, természeti (ökológiai) rendszer sem nem környezeti elem, sem nem hatótényező. Megállapítható, hogy az R. 6. § (1) bekezdés b) pontja a környezeti elemek rendszerei kapcsán szó szerint tartalmazza a szakértő által hiányolt éghajlatot, illetve természeti (ökológiai) rendszert, ezekkel tehát egyértelműen foglalkoznia kellett volna az alperesi beavatkozónak a hatásvizsgálatban.

A fentieken túlmenően osztotta a bíróság a szakértőnek a szén-lábnyom számításra vonatkozó megállapítását, valamint azt, hogy a dokumentáció nem kellő mélységben, és nem az R. szerinti tartalommal mutatta be az élővilágra gyakorolt hatásokat. A szakértői vélemény hosszasan sorolta, hogy melyek azok a tényezők, hatások, amelyek a dokumentációból hiányoznak. Ezek közé tartozott - példálózóan - a koherencia hiánya, az egyes hatótényezők részletezése, az ökoszisztémák feltételeire gyakorolt hatás, a felszín alatti vizek mozgásának értékelése, a porfelhő terjedési viszonyai, a zoológiai alapállapot-felmérés, cönológiai adatok stb. Ezzel összefüggésben helyesen utalt a felperes arra, hogy a szakértői megállapításokat az alperesi beavatkozó, illetve az alperes nem vitatta, csupán azt állította - a beavatkozó -, hogy ezek szubjektív véleménynek minősülnek. A bíróság megítélése szerint a szubjektivitás nem jelenti azt, hogy a vélemény ezen része ne lenne helytálló, a szakértő ugyanis a kirendelő végzés, az értékelendő jogszabályok, illetve a helyszíni szemle tapasztalatain túlmenően nyilván személyes szakmai véleményét rögzítette a dolgozatában.

A koherencia hiánya, a térképi ábrázolások ellentmondásossága, az érintett társulások, élőhelyek, populációk rögzítésének elmulasztása, a források számának téves megjelölése, a keleti-, nyugati ajtócsigák számának meghatározatlansága, a szinergia vizsgálatának mellőzése, a tevékenység éghajlatra gyakorolt hatásának teljes figyelmen kívül hagyása, illetve a szakvéleményben írt számos más - és az alperesi oldal által meg nem cáfol - hiányosság a bíróság számára gyakorlatilag lehetetlenné teszi azt, hogy tételesen, mindenre kiterjedően előírja a megismételt ügyben követendő eljárást.

Az éghajlatot érintő hatások bemutatásának kötelezettsége egyébként az EU jogból is fakad, mivel ez szükséges annak eldöntéséhez, hogy egy adott projekt engedélyezhető-e vagy sem. Az Európai Parlament és a Tanács 2011/92/EU Irányelve (2011. december 13.) az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról kimondja, miszerint

3. cikk

(1) A környezeti hatásvizsgálat keretében minden egyedi esetre vonatkozóan megfelelő módon azonosítani kell, le kell írni és értékelni kell az egyes projektek jelentős mértékű közvetlen és közvetett hatásait a következő tényezőkre:

c) a földterületre, a talajra, a vizekre, a levegőre és az éghajlatra;

IV. MELLÉKLET

AZ 5. CIKK (1) BEKEZDÉSE SZERINTI INFORMÁCIÓK (A KÖRNYEZETI HATÁSVIZSGÁLATI JELENTÉSBEN ISMERTETENDŐ INFORMÁCIÓK)

4. A 3. cikk (1) bekezdésében meghatározott azon tényezők ismertetése, amelyekre a projekt valószínűsíthetően jelentős hatást fog gyakorolni, ideértve: a népességet, az emberi egészséget, a biológiai sokféleséget (például az állat- és a növényvilágot), a földterületeket (például a területelvonást), a talajt (például a szervesanyag-tartalmat, az eróziót, a tömörödést, a talajlezárást), a vizeket (például a hidromorfológiai változásokat, a minőséget és mennyiséget), a levegőt, az éghajlatot (például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátását, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás szempontjából releváns hatásokat), az anyagi javakat, a kulturális örökséget, beleértve az építészeti és a régészeti vonatkozásokat is, valamint a tájat.

5. A projekt mindazon, a környezetre gyakorolt, valószínűsíthetően jelentős mértékű hatásainak ismertetése, amelyek egyebek mellett a következőkből erednek:

f) a projektnek az éghajlatra gyakorolt hatása (például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának jellege és mérete), valamint az éghajlatváltozásnak való kitettség;

Továbbá az Európai Parlament és a Tanács 1303/2013/EU Rendelete (2013. december 17.) az Európai Alapokra vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról és az 1083/2006/EK tanácsi rendelet hatályaon kívül helyezéséről rögzíti, hogy az ESB alapokból finanszírozott projekteknél nem csak hogy meg kell vizsgálni egy beruházás éghajlatváltozásra vonatkoztatott rezilienciáját, hanem egyenesen elő kell segíteni az alkalmazkodást, a káros környezeti hatások csökkentését, illetve az éghajlatváltozás mérséklését.

8. cikk

A **tagállamok és a Bizottság biztosítják**, hogy a partnerségi megállapodások és a programok elkészítése és végrehajtása során előmozdítják a környezet védelmére vonatkozó követelményeket, a források hatékony felhasználását, **az éghajlatváltozás mérséklését és az ahhoz történő alkalmazkodást**, a biológiai sokféleséget, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet és a kockázat megelőzését és kezelését. A tagállamok a Bizottság által elfogadott – az egyes ESB-alapoktól függően – beavatkozási kategóriákon, kiemelt jelentőségű területeken vagy intézkedéseken alapuló **módszertan segítségével tájékoztatást nyújtanak az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzések támogatásáról**. E módszertan keretében külön súlyozzák az ESB- alapokból nyújtott támogatásokat olyan mértékben, amely tükrözi az ilyen támogatásnak **az éghajlatváltozás mérsékléséhez és az ahhoz történő alkalmazkodáshoz kapcsolódó célokhoz történő hozzájárulását**.

101. cikk

A nagyprojektek jóváhagyásához szükséges információk

A nagyprojektek jóváhagyását megelőzően az irányító hatóság biztosítja, hogy rendelkezésre álljanak a következő információk:

f) **környezeti hatásvizsgálat, figyelembe véve az éghajlatváltozás mérséklése és az ahhoz történő alkalmazkodás szükségleteit**, valamint a katasztrófákkal szembeni ellenálló képességet;

I. MELLÉKLET

5.2 Fenntartható fejlődés

1. **A tagállamok és az irányító hatóságok a végrehajtás minden szakaszában teljes mértékben érvényre juttatják az ESB-alapokban a fenntartható fejlődés szempontjait**, tiszteletben tartva – az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdésében megállapított – fenntartható fejlődés elvét, továbbá megfelelően a környezetvédelmi követelmények integrálására vonatkozó, az EUMSZ 11. cikke szerinti kötelezettségnek, valamint az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdésébe foglalt, „a szennyező fizet” elvnek.

Az irányító hatóságok az egész programciklus folyamán intézkedéseket tesznek az beavatkozások káros környezeti hatásainak elkerülésére vagy csökkentésére, és biztosítják a társadalmi, környezeti és éghajlati szempontból egyértelműen kedvező előnyöket. Ilyen intézkedések lehetnek a következők:

a) a beruházásoknak a leginkább erőforrás-hatékony és fenntartható lehetőségek felé irányítása;

b) az esetlegesen jelentős káros környezeti vagy éghajlati hatással járó beruházások elkerülése, valamint az esetleg fennmaradó hatások enyhítésére irányuló támogatási intézkedések,

2. A tagállamok a 8. cikknek megfelelően figyelembe veszik az ESB-alapok támogatásával végzett beruházásoknak az éghajlatváltozás mérséklésére és az ahhoz való alkalmazkodásra vonatkozó potenciálját, **valamint biztosítják, hogy azok ellenállóak legyenek az éghajlatváltozással és a természeti katasztrófákkal (így az áradások, aszályok, hőség hullámok, erdőtüzek és szélsőséges időjárási események növekvő kockázatával) szemben.**

Erre a kérdésre nézve jelenleg elérhető EU bírósági gyakorlat is, mely kimondta az összes releváns szempont vizsgálatának kötelezettségét. A Bizottság kontra Spanyolország C-404/09. sz. ügyben az EUB kimondta, miszerint

77 E tekintetben – ellentétben azzal, amit a Spanyol Királyság állít – a módosított 85/337 irányelv IV. mellékletének 4. pontjára vonatkozó megjegyzésben a feltételes mód használata arra vonatkozóan, hogy „[a]z ismertetés kiterjed a projekt [...] kumulált [...] hatására”, nem értelmezhető úgy, hogy a környezetre gyakorolt hatások vizsgálatának nem feltétlenül kell említést tennie a különböző projektek környezetre gyakorolt kumulált hatásairól, hanem csupán kíváncsi annak bemutatása.

78 A környezetre gyakorolt hatások megvizsgálása e kötelezettségének terjedelme a módosított 85/337 irányelv 3. cikkéből következik, amelynek értelmében a környezeti hatásvizsgálat minden egyedi esetre vonatkozóan ezen irányelv 4–11. cikkével összhangban megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli az egyes projektek közvetlen és közvetett hatásait az emberekre, az állat- és növényvilágra, a talajra, a vízre, a levegőre, az éghajlatra és a tájra, az anyagi javakra és a kulturális örökségre, valamint az említett tényezők közötti kölcsönhatásra tekintettel.

79 A módosított 85/337 irányelv kiterjedt hatályára és igen széleskörű céljaira tekintettel, amelyek kitűnnek az irányelv 1. cikkének (2) bekezdéséből és 2. cikkének (1) és (3) bekezdéséből (lásd ebben az értelemben a C-72/95. sz., Kraaijeveld és társai ügyben 1996. október 24-én hozott ítélet [EBHT 1996., I-5403. o.] 30. és 31. pontját), önmagában azon körülmény, hogy bizonytalanság állhat fenn a módosított 85/337 irányelv IV. mellékletének 4. pontjára vonatkozó megjegyzés által használt „az ismertetés kiterjed” kifejezésben a feltételes mód használatának pontos értelmét illetően – és még akkor is, ha ez más nyelvi változatokban is így szerepel –, nem vezethet ezen irányelv 3. cikke tág értelmezésének mellőzéséhez.

80 Következésképpen e rendelkezést úgy kell értelmezni, hogy mivel a környezeti hatásvizsgálat többek között megfelelő módon azonosítja, leírja és értékeli a projekt közvetlen hatásait, e vizsgálatnak tartalmaznia kell azon kumulált hatások elemzését is, amelyeket e projekt más projektekkel összefüggésben vizsgálva a környezetre gyakorolhat, amennyiben az ilyen elemzés szükséges ahhoz, hogy a vizsgálat lefedje a szóban forgó projekt környezetre gyakorolt összes jelentős hatásának megvizsgálását.

Az EUB ítélete megerősíti, hogy az összes környezetre gyakorolt jelentős hatás között szerepeltetni kell az éghajlatra gyakorolt hatások bemutatását is.

Ezen, az uniós jogból fakadó kötelezettség maradéktalan érvényesítésének kötelezettségére vonatkozóan pedig a felperes ismételten utal a közvetett hatály elvére, melyre figyelemmel az eljáró hatóságoknak és bíróságoknak az ügyben alkalmazandó nemzeti jog szabályait az uniós jog előírásaira figyelemmel, azok maradéktalanul érvényesülésének szem előtt tartásával kell értelmezniük és alkalmazniuk.

Az KHT hiányosságai annál is inkább feltűnőek, mivel a szakmai anyagok között számos olyan, részben hivatalosnak tekinthető útmutató érhető el, ami segíti az éghajlatváltozással kapcsolatos tényezők vizsgálatát. Ilyen pl. a Magyar Mérnöki Kamara Környezetvédelmi Tagozata által készített, az Éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás - Módszertani útmutató az éghajlatváltozás hatásainak érzékenységvizsgálatához és kitettség elemzéséhez (2018) című dokumentum vagy a Magyar Mérnöki Kamara Kiadványsorozatában az Éghajlatvédelmi vizsgálatok módszertana és az azt megalapozó adatbázisok alkalmazása című szakmai útmutató (2021).

Jelenleg jogszabályban rögzített, az éghajlatváltozásra vonatkozó módszertani útmutató nem áll rendelkezésre. Létezik azonban az ún. Útmutató projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez (rövid neve és továbbiakban: Klímakockázati Útmutató) ¹⁴, amely a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült és 2017. januárjában került közzétételre. Ezen utóbbi dokumentum közigazgatási hatósági ügyekben való alkalmazhatóságát a Veszprémi Törvényszék is megerősítette 101.K.700.968/2021/30-II. számú ítéletében, miszerint:

[28] Az alperes által hivatkozott, a projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült útmutató hosszan taglalja az éghajlat elemzésre vonatkozó tartalmi követelményeket. Annak figyelembevételével, hogy jelen, hivatkozott klímakockázati útmutató nem minősül jogszabálynak, hangsúlyozza a bíróság, hogy az útmutató negyedik oldal negyedik bekezdésének utolsó mondata is rögzíti, hogy a nagy projektek benyújtásához szükséges költségelemzésben már figyelembe kell venni a klímaváltozásra, katasztrófakockázatra vonatkozó elemzés eredményeit is. Az eljárás tárgyát képező beruházás nem vitatottan nagy projektnek minősül.

A módszertan elsősorban az európai uniós támogatásban részesülő beruházások klímakockázatának értékelésére készült, tekintettel arra, hogy az európai uniós támogatásból létrejövő beruházásoknál kötelező az ilyen irányú értékelés és kockázat kezelés. Az ezeket szabályozó európai uniós jogszabályok fentebb már bemutatásra kerültek. Kimondható azonban, hogy sem az éghajlatra gyakorolt hatás, sem az éghajlatváltozás okozta hatás szempontjából nincs különbség aközött, hogy egy beruházás európai uniós költségvetésből valósul meg vagy sem, így a Klímakockázati Útmutató jól használható lenne minden beruházás vizsgálatánál. Az

¹⁴ [Útmutató projektek klímakockázatának becsléséhez és csökkentéséhez | Széchenyi Terv Plusz \(gov.hu\)](https://www.klmkockazatiutmutato.hu/)

alábbiakban a Klímakockázati Útmutató főbb szerkezeti elemeit, javasolt elemzési módszerét mutatjuk be.

A Klímakockázati Útmutató használatát a szerzők kétféle projekt/beruházás előkészítése és megvalósítása esetén javasolják:

- eszközök, vagyontárgyak és infrastruktúrák, amelyekben az éghajlatváltozás fizikai károkat okozhat, illetve amelyek által ellátott szolgáltatás minőségét az éghajlatváltozás befolyásolhatja, amennyiben nem kerül sor klímabiztossá tételükre; valamint
- adaptációs projektek – melyek célja, hogy csökkentse a projektek éghajlatváltozással szembeni sérülékenységet, pl. árvízvédelmi rendszerek.

Az éghajlatváltozással szembeni sebezhetőség meghatározását és kockázatelemzést korábban úgynevezett "top-down " (felülről lefelé) vagy más néven "forgatókönyv-vezérelt" módon végezték el, melyek középpontjában a globális léptékű modellek helyi szintre való leskálázása állt. Az így kapott helyi léptékű forgatókönyvek szolgáltak a hatáselemzés alapjául, melyek során az éghajlatváltozás hatását egyes projektek tekintetében meghatározták. Az utóbbi időben **a fentről-lefelé megoldásokat a rugalmas/adaptív menedzsment elveit követő alkalmazkodási intézkedések váltották fel.**

Számos tényező van, amelyek együttesen befolyásolják az éghajlati prognózisok körüli bizonytalanságot. Az előrejelzés minden egyes lépése bizonytalansággal terhelt, kezdve az üvegházhatású gázok kibocsátását globális szinten meghatározó társadalmi és gazdasági tényezők alakulásával. Szintén nem egyértelmű, hogy egy adott globális kibocsátási szint pontosan hogyan fog hatni az éghajlatra, mert az éghajlati rendszer egy összetett, visszacsatolásokat tartalmazó sokismeretlenes rendszer.

A bizonytalanságok ellenére szükséges döntéseket hozni a projektek klímakockázatának csökkentésével kapcsolatosan. A jövőre vonatkozó információk teljes hiányában a döntéseket részben a már megfigyelhető változásokra lehet alapozni, figyelembe véve, hogy az éghajlatban várhatóan bekövetkező változás miatt esetlegesen további biztonsági ráhagyást javasolt a projektbe beépíteni. Részben pedig olyan adaptációs megközelítésekre van szükség, melyek a bizonytalanságra megfelelő választ nyújtanak.

Nagyfokú bizonytalanság esetében általánosságban nem lehetséges meghatározni, hogy mi a legjobb adaptációs válasz egy adott éghajlati kockázat kezelésére. Ezt elkerülendő alkalmazható **a rugalmas alkalmazkodási megközelítés**, amely az alábbi elemekből áll össze:

- **Prioritást élveznek azok az alkalmazkodási intézkedések, melyek már rövidtávon is hasznokat eredményeznek:**
 - „No regret” (megbánás nélküli) opciók: olyan intézkedések, melyek a jelenben is kifizetődőek, mert nettó társadalmi-gazdasági hasznokkal járnak, és melyek a jövőben is kifizetődőek lesznek, függetlenül az éghajlatváltozás mértékétől. Példa erre az olyan kockázatok kezelése, melyek már most is problémát okoznak, pl., ha a gátak már a jelenlegi árvízszinttel sem képesek megbirkózni.

- „Low regret” opciók: intézkedések, melyek költsége viszonylag alacsony és melyek jövőbeli várható hasznai, figyelembe véve a várható változást az éghajlati körülményekben, magas. Ezek tipikusan nem infrastrukturális, hanem puha intézkedések.
- „Win-win” (mindenki nyer) opciók: olyan intézkedések, melyek klímakockázatot csökkentő hatása megfelelő, ugyanakkor más társadalmi, gazdasági, környezeti hasznokkal is járnak, pl. vízveszteség csökkentése a mezőgazdaságban, emberi egészség vagy biodiverzitás védelme.
- **Rugalmas alkalmazkodás/adaptív menedzsment:** Az adaptációs intézkedéseknek rugalmasnak és nyílt végűnek kell lenniük, különösen a hosszú élettartammal rendelkező infrastrukturális beruházások esetében. E flexibilis megoldások lehetővé teszik a későbbiekben további adaptációs intézkedések beépítését a projektbe. Az éghajlatváltozással összefüggésben a bizonytalanság egyik kulcseleme a hatások nagyságrendjéhez kapcsolódik. Az idő előrehaladtával (a jobb adatoknak és modellezésnek köszönhetően is, de elsősorban a megfigyelhető változások miatt) ez a bizonytalanság csökken. Emiatt hasznos lehet az adaptációs döntések egy részének elhalasztása egy olyan időre, amikor a bizonytalanság mértéke kisebb. Ez akkor lehetséges, ha a választott adaptációs megoldás flexibilis. Ilyen módon csökkenthető az adaptációs intézkedésekkel összefüggő kockázat és az intézkedés költsége is egyben. Flexibilis megoldásra példa az olyan gátak építése, melyek szükség esetén a későbbiek során megmagasíthatók.
- **Robusztus megoldások,** melyek számos különféle éghajlatváltozási forgatókönyv megvalósulása esetén elfogadható eredményt biztosítanak: e megoldások azon a felismerésen alapszanak, hogy egy adott forgatókönyvre megalkotott alkalmazkodási megoldás nem feltétlenül jelent jó, vagy akár elfogadható megoldást más (az optimalizáció során esetleg nem vizsgált) forgatókönyvek esetében. Példa robusztus megoldásra a víztározás, mely szélsőséges csapadékos időszakban tárolni tudja a többlet vizet, ezzel megakadályozva az épített környezet elárasztását, aszályosabb időszakban pedig a tárolt víz felhasználható.

Hangsúlyozni kell a **nem infrastrukturális megoldásokat**, mint például a biztosítás, az információnyújtás és a tájékoztatás.

Az adaptációs célkitűzés meghatározása az adaptáció központi kérdése. A „milyen mértékben kell alkalmazkodni” kérdés egy olyan kérdés, melyre a válasz csak részben alapul elemzésen. Az, hogy milyen mértékben szükséges alkalmazkodni az éghajlatváltozáshoz, a másik oldala annak a kérdésnek, hogy mekkora (alkalmazkodás után is fennmaradó reziduális) kockázatot lehet elfogadni. Az adaptációs cél az alábbi szempontok együttes figyelembevételén alapul általában:

- Mekkora a **társadalom által elfogadhatónak** tekintett kockázat mértéke?
- Mekkora az adaptáció **költsége**?
- Milyen biztonsági követelményeket fogalmaznak meg a különböző **előírások vagy szabványok**?

A Klímakockázati Útmutató alkalmazása során azt kell feltételezni, hogy a cél egy olyan kockázati szint elérése, mely a beruházás élettartama alatt biztosítja, hogy az éghajlatváltozás miatt

bekövetkező károk nem haladják meg a jelenleg elérhető, illetve elvárt szintet. Ugyanakkor amennyiben az elfogadható kockázat szintje jogszabályban meghatározásra került (pl. mértékadó árvízszint), az esetben mindig a jogszabályban meghatározott célértékhez kell igazodni és nem a jelenleg jellemző kockázati szinthez.

A célkitűzés meghatározása sokféleképpen történhet. A célkitűzést meg lehet fogalmazni kvantitatív (pl. x cm-es vízállásig árvízvédelem biztosítása) vagy kvalitatív, vagy még általánosabb módon (pl. emberi egészség védelme). Az egyes projektek esetében törekedni javasolt a célkitűzések kvantitatív megfogalmazására, amennyiben a rendelkezésre álló információ ezt lehetővé teszi.

Az éghajlatváltozás iránti sérülékenységet három tényező határozza meg. Ez a három tényező a kitettség, az érzékenység és az adaptációs kapacitás.

A **kitettség** alapvetően egy helyszínhez (pl. település, régió, természeti terület stb.) kapcsolódó tulajdonság, jelen esetben elsősorban a projekt megvalósításának helyszínéhez. A kitettség elemzése arra ad választ, hogy egy adott projekthelyszín milyen mértékben van kitéve egy adott éghajlatváltozási hatásnak, pl. a helyszínen jelentkezhet-e potenciálisan árvíz, villámárvíz, aszály stb.

Az **érzékenység** egy-egy rendszerhez (pl. ökoszisztéma, emberi egészség, fizikai infrastruktúra) kapcsolódó tulajdonság. Jelen esetben az érzékenység egy-egy projekttypushoz kapcsolódik elsősorban. Egy projekttypus esetében az érzékenység azt mutatja, hogy az adott projekt egy adott éghajlatváltozási hatásra milyen mértékben érzékeny, pl. az utak érzékenyek lehetnek a hőhullámokra, az épületek az árvízre stb., mivel ezek az események károkat okoznak az utakban, épületekben, illetve az azok által betöltött funkciókban.

A kitettség és érzékenység együttes jelenléte szükséges ahhoz, hogy egy potenciális hatás lehetősége fennálljon. Például az utak érzékenyek lehetnek a folyami árvizekre, azonban ha az adott projekt olyan helyszínen valósul meg, ahol nincs a közelben folyó, akkor ez esetben a potenciális hatás nem áll fenn.

A Klímakockázati Útmutató **nyolc részre, ún. modulra** osztja az egyes beruházások, projektek klímakockázati elemzését. A potenciális hatás elemzése három részre oszlik, ezeket mutatják be az 1-3. Modulok. Az 1. Modulban kerül sor az érzékenység meghatározására, a 2. Modulban a kitettség meghatározására, a 3. Modulban leírtakat pedig arra lehet használni, hogy a potenciális hatást meghatározzuk. A potenciális hatás és a sérülékenység közötti különbséget az **adaptációs kapacitás** mértéke határozza meg.

A Klímakockázati Útmutatóban szereplő nyolc modul a következő:

- 1) Projekt érzékenységelemzés
- 2) Helyszín kitettségének értékelése
- 3) Potenciális hatások elemzése (1. és 2. Modulok eredményei alapján)
- 4) Kockázatértékelés
- 5) Adaptációs opciók beazonosítása és előzetes szűrése

- 6) Adaptációs opciók értékelése
- 7) Adaptációs intézkedések integrálása a projektbe
- 8) Adaptációs intézkedések hatásosságának monitorozása

Az elemzések elvégzése két szinten lehetséges:

- Előzetes elemzés: egy kvalitatív elemzés, mely eredményeképpen meghatározásra kerül, hogy a projekt érzékenysége, kitettsége, sérülékenysége és az éghajlatváltozás által okozott kockázat szintje alacsony, közepes vagy magas. Jellemzően a stratégiaalkotás fázisában készül.
- Részletes elemzés: nem kvalitatív, hanem kvantitatív megközelítést igényel, az érzékenység, kitettség, sérülékenység és kockázat részletes módszertan alapján kerül felmérésre, pl. számításokon, modellezésen alapul. Jellemzően a részletes tervezéssel párhuzamosan készül.

1. Modul: A beruházás érzékenysége elemzése

Első lépésben meg kell határozni a projekt potenciális érzékenységet az éghajlati paraméterek teljes skálájára (pl. eső, szél, hőmérséklet), valamint a másodlagos, éghajlattal összefüggő hatásokra (pl. árvíz, aszály).

Ezt egy kvalitatív értékelés keretében el lehet végezni, mely során 'magas', 'közepes' vagy 'alacsony' minősítést kapnak az egyes projektek érzékenysége tekintetében a különböző éghajlati paraméterek.

2. Modul: A projekthelyszín kitettségének értékelése

Miután a projekt érzékenysége meghatározásra került, a következő lépés annak eldöntése, hogy a projekt megvalósításának helyszíne ki van-e téve és milyen mértékben az éghajlatváltozásnak.

A kitettség vizsgálatot azoknál a hatásoknál kell elvégezni, amelyek az érzékenység vizsgálatnál közepes vagy magas értéket kaptak. A kitettséget meg kell állapítani a kontroll és szcenárió időszakban, a kitettség változás mértékének megállapítása érdekében.

A kitettség értékelésének két lépése van: **első lépésben a jelenlegi/múltbeli (baseline) éghajlati körülmények** melletti kitettség vizsgálata a cél, a **második lépésben, amennyiben megfelelő adatok rendelkezésre állnak, a jövőbeli, megváltozott éghajlati körülmények** melletti kitettség értékelésére kerül sor. Az előrejelzéseknek legalább olyan hosszú időszakra kell szólniuk, mint a projekt várható élettartama.

3. Modul: Potenciális hatások elemzése

A potenciális hatások a projekt érzékenységtől, illetve a projekthelyszín éghajlatváltozásnak való kitettségétől függenek. Fontos, hogy a potenciális hatások meghatározása során még nem vehető figyelembe az alkalmazkodási képesség.

A potenciális hatások elemzését a megvalósíthatósági tanulmány részeként kell kivitelezni annak érdekében, hogy a projekthelyszín kiválasztásában szerepet játszhasson az éghajlati

paraméternek való kitettség, illetve hogy a megvalósíthatósági tanulmány környezetelemzése és a potenciális hatások elemzése egymással konzisztens legyen.

Amennyiben a részletes elemzés eredménye azt mutatja, hogy nincsenek 'magas' vagy 'közepes' besorolású potenciális hatások, úgy további lépésekre nincs szükség a projekt klímabiztossá tétele érdekében.

4. Modul: Kockázatelemzés

A kockázatelemzés, az 1-3. Modulokhoz hasonlóan, két szinten végezhető el: egy előzetes elemzés formájában, és amennyiben szükséges, egy részletesebb elemzés formájában.

A kockázat a potenciális kár nagyságának és a kár bekövetkezési valószínűségének szorzata.

Fontos felhívni a figyelmet a fizikai hatás és a következmény közötti különbségre. Míg az éghajlatváltozás fizikai hatásai közé tartozik például az aszály vagy a folyók áradása, a következmény, mellyel a kockázatelemzés is foglalkozik, ezen fizikai hatások által okozott kárra összpontosít.

A kockázatelemzés lépései az alábbiak:

1. Következmények listájának felállítása
2. Következmények bekövetkezési valószínűségének becslése
3. Kockázatok értékelése a következmény és bekövetkezési valószínűség együttes meghatározásán keresztül
4. Kockázati mátrix kitöltése

Az értékelés során fontos pontosan definiálni, hogy mik az éghajlati kockázat legfontosabb jellemzői a döntéshozó számára. Ezek magukba foglalják az alábbiakat:

- **változás nagyságrendje és iránya,**
- statisztikai **adatok** és elemzés **megbízhatósága,**
- alapul szolgáló **időszak hossza.**

5. Modul: Lehetséges adaptációs intézkedések azonosítása és előzetes szűrése

Potenciális kritériumok a projekt adaptációs intézkedéseinek értékelésére:

- 1) Hatásos,
- 2) összhangban van a Nemzeti Alkalmazkodási Stratégiával, a területi és a helyi alkalmazkodási stratégiákkal,
- 3) biztonsági ráhagyást tartalmaz,
- 4) hosszútávon fenntartható,
- 5) rugalmas,
- 6) nem jár igazságtalan elosztási hatásokkal.
- 7) Sürgősség vizsgálata, egyes adaptációs lépések sürgősebbek, mint mások.
- 8) Pénzügyi és egyéb erőforrások korlátain belül is megvalósítható.

Kicsi a valószínűsége annak, hogy egy önálló intézkedés megfelelő mértékben tudja csökkenteni a kockázatot, ezért fontos az adaptációs lehetőségek kombinálása olyan módon, hogy azok kiegészítsék egymást.

6. Modul: Adaptációs intézkedések értékelése

Az előzetesen megszürt lehetséges adaptációs intézkedések listájának további értékelése.

Szinte minden adaptációs megoldás esetében marad egy **reziduális kockázat**, vagyis marad valamekkora valószínűsége annak, hogy a legjobb védekezési módszer esetén is keletkezhetnek az éghajlatváltozással összefüggő károk.

7. Modul: Adaptációs intézkedések integrálása a projektbe

Az adaptációs intézkedések projektbe történő integrálása az alábbi lépéseket igényli:

1. A 6. Modult követően döntést kell hozni arról, hogy a projekt tervében és üzemeltetésében, menedzsmentjében milyen változtatások szükségesek. Ennek megfelelően az adaptációs intézkedéseket **integrálni kell a projektterv és a beszerzési és építési fázisokba**.
2. Az adaptációs opciók megvalósításának tervezése folyamán meg kell határozni:

- **szerepek és felelősségi körök** egyértelmű meghatározása a projekten dolgozók, illetve egyéb érintettek számára, egyértelmű leírása annak, hogy az adaptációs intézkedéseket hogyan kell megvalósítani, és ez milyen erőforrásokat fog igényelni,
- azon intézkedések azonosítása, melyek szélesebb körű, pl. helyi lakossági vagy intézményi részvételt kívánnak meg. Ezekre az esetekre szükséges egy **konzultációs és kommunikációs terv kidolgozása**,

3. Pénzügyi tervezés

4. Monitoring terv kidolgozása

8. Modul: Adaptációs intézkedések hatásosságának nyomon követése

Folyamatosan szükséges annak nyomon követése, hogy az adaptációs intézkedések biztosítják-e az ellenálló képesség és védelem megfelelő szintjét. Ez az alábbi lépéseken keresztül valósítható meg:

- Az intézkedések rendszeres nyomon követése, **adatok és információk gyűjtése**,
- ellenőrző lista vagy nyomon követési és értékelési terv kidolgozása,
- döntés arról, hogy **szükséges-e az adaptációs intézkedések módosítása**.

További iránymutatást ad módszertani kérdésekben a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és a magyar Innovációs és Technológiai Minisztérium együttműködésében az EU Bizottság támogatásával készített *Útmutató az éghajlatváltozás szempontjainak a magyarországi környezeti hatástanulmányba való beépítéséről* c. dokumentum (továbbiakban: KHT Útmutató). A jelentős környezeti hatás megítélése tekintetében a hivatkozott KHT Útmutató szerint – az EU és a hazai szabályozással összhangban – az alábbi két kulcskérdés vizsgálendő: a) érzékeny-e a projekt az éghajlati rendszer változásaira, b) van-e a projektnek jelentős hatása az ÜHG-

kibocsátás szempontjából (üvegházhatást okozó gázokat kibocsát, eltávolít vagy megköt/tárol). Amennyiben jelentős érzékenység áll fenn vagy jelentős hatás várható az ÜHG-kibocsátás kapcsán, ez maga után vonja a környezeti hatásvizsgálati eljárás szükségességét.

Az egyes projektekre vonatkozó kiválasztott forgatókönyvtől és időkerettől függetlenül az éghajlatváltozás figyelembevétele azt jelenti, hogy a hosszútávú döntéseket bizonytalan körülmények között és csak részben mérhető hatások értékelése alapján kell meghozni. Fennáll annak a közvetlen kockázata, hogy csak bizonyossággal mérhető hatásokat vesz figyelembe a hatóság, ami nem biztosít megfelelő alapot a döntéshozatalhoz. Ezért nemcsak a mérhető hatásokat, hanem a beazonosított kockázatok nagyságrendjét is értékelni kell. A jövőbeli éghajlatváltozással kapcsolatos, bizonytalan körülmények között hozott döntések esetében a következő három alapelvet érdemes követni:

- 1) A jövőbeli éghajlatváltozás értékelése során az éghajlati előre jelzéseket a különböző kibocsátási forgatókönyvek alapján kell elemezni.
- 2) Komoly bizonytalanság esetén érdemes az elővigyázatosság elvét követni.
- 3) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó valamennyi intézkedést a rugalmasság biztosítása céljával kell végrehajtani.

Az KHT Útmutató a projektek éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának és az éghajlatváltozás projektekre gyakorolt hatásainak értékelési folyamatát hét lépésben foglalja össze:

0. Lépés – Kiindulási állapot:

A kiindulási állapot meghatározása, amely alapján kiválasztható a megfelelő éghajlatváltozási forgatókönyv.

1. Lépés – Kockázatelemzés:

Az éghajlatváltozással kapcsolatos veszélyek kockázatának elemzése az építés, üzemeltetés és leszerelés során.

2. Lépés – A sebezhetőség értékelése:

A kiválasztott tényezők érzékenységének, sebezhetőségének és jelentőségének értékelése.

3. és 4. Lépés – Projekttervezés és következmények:

Az éghajlatváltozásra jelentős hatással bíró projektek esetében alternatívákat kell meghatározni és értékelni. A projektnek az éghajlatváltozás hatásaival szembeni ellenállóképességét a tervezés részeként kell értékelni. A tervezés módosítható a negatív hatások csökkentése és a pozitív hatás növelése érdekében. Ezt folyamatosan dokumentálni kell és bele kell foglalni a környezeti hatástanulmányba.

5. Lépés – Elfogadás vagy intézkedés:

Amennyiben a projektekre olyan mértékben kihat az éghajlatváltozás, hogy az már esetlegesen nem életképes, szükségessé válik a terv módosítása vagy a projekt leállítása.

6. Lépés – A hatások értékelése:

Ismertetni kell a közvetlen és közvetett hatásokat. Többek között a hosszútávú és rövidtávú hatásokat, kumulatív hatásokat, szinergizáló hatásokat, ellentétes hatásokat.

Az KHT Útmutató rögzíti, hogy a környezeti hatástanulmány célja annak megválaszolása, hogy a projekt megvalósítása az éghajlatváltozásra, illetve az éghajlatváltozás a projekt megvalósítására gyakorol-e jelentős hatást. A jelentős hatás kockázata szükségessé teszi a környezeti hatástanulmány elvégzését. A környezeti hatástanulmány bemutatja a hatásokat, a mérséklési intézkedéseket és a nyomon követés szükségességét. Így mutatja meg a tervezési folyamat eredményét és a meghozott intézkedéseket. Fontos alapot képez olyan döntések meghozatalához, amelyek előmozdítják a fenntartható fejlődést. A környezeti hatástanulmány a projekt jövőbeli nyomon követésének is fontos eszköze. A döntéshozók és az érdekelt felek számára egyaránt biztosítani kell a lehetőséget a környezeti hatástanulmány tartalmának megismerésére és megértésére. A döntéshozónak megalapozott döntést kell hoznia, még akkor is, ha nem mindig szakértő az adott projekt technikai vetületeit illetően.

Az Útmutatót mellékletben csatoljuk.

Amennyiben a kérelmező elégtelennek vagy beruházására nézve kevésbé alkalmazhatónak tartaná a magyar útmutatókat, úgy nemzetközi téren számos olyan szakmai anyag elérhető, melynek követése biztosítani képes a klímaszempontok megfelelő és alapos bemutatását. Ezek – csak felsorolásszerűen – az alábbi linkeken érhetők el, köztük pl. első helyen az Európai Bizottság hivatalos segédanyaga a klímaszempontoknak a hatásvizsgálatba való integrálásáról:

<https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA%20Guidance.pdf>
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.3152/146155111X12959673796001>
<https://www.iisd.org/learning/eia/wp-content/uploads/2016/05/CCA.pdf>
<https://s3.eu-west-2.amazonaws.com/iema.net/documents/IEMA-EIA-Climate-Change-Resilience-June-2020-1.pdf>
<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/32746/HMCCIAAS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
<https://archive.ipcc.ch/pdf/special-reports/ipcc-technical-guidelines-1994n.pdf>
<https://unfccc.int/methodologies-and-tools-to-evaluate-climate-change-impacts-and-adaptation>

A felperes álláspontja szerint a fent felsorolt hiányosságok olyan mértékűek, hogy azoknak a közigazgatási perben való pótlására nincs lehetőség, és azok miatt az alperes által hozott határozat érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan.

Ahogy a Kúria Kfv.38.105/2016/7. számú ítélete fogalmaz:

[23] Kiemeli a Kúria, hogy a R. 6. számú melléklete a környezeti hatástanulmány általános tartalmi követelményeit pontosan és részletesen rögzíti. A közigazgatási eljárás során rendelkezésre állt hatástanulmány megfelelőségét a jogszabályi rendelkezéssel összevetve kellett a bíróságnak értékelnie.

Ezt a megközelítés az Alapvető Jogok Biztosának joggyakorlata is alátámasztja, kifejezetten a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalásában a BHD Kft. által a Tokaj történelmi Borvidék Kultúrtáj puffervónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan (J-3737/2008. számú ügy):

118. Fentiek alapján megállapítható, hogy az első fokon eljáró hatóság engedélye nem felel meg a vonatkozó jogszabályoknak, mert a jogszabály téves értelmezése alapján nem értékelte a tevékenység környezetre gyakorolt hatásait az üvegházhatású gázok vonatkozásában.

165. Különösen aggályosnak tartom azt a jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a hatóság csak és kizárólag azokkal a kérdésekkel foglalkozik az engedélyezési eljárásában, amelynek szempontrendszerét a jogalkotó a kormányrendelet mellékletében tételesen meghatározta. A jogalkotó az engedélyezési eljárás egyes szakaszaihoz támpontot nyújtó szempontrendszer összeállításánál nem tud figyelembe venni valamennyi valós tényállási elemet, ezért a hatósági jogalkalmazás során nemcsak lehetséges, de szükséges is a környezetvédelmi törvényben is nevesített alapelvek figyelembevételével lefolytatni a hatósági engedélyezési eljárást.

Ebben a helyzetben az egyetlen rendelkezésre álló és helyes megoldás az alperes határozatának megsemmisítése és az alperes új eljárásra utasítása, azzal az iránymutatással, hogy az KHT-ből hiányzó részeket a kérelmező hiánypótlás keretében köteles pótolni, továbbá az alperes határozata meghozatalakor köteles a korábbi eljárásban elmulasztott szempontokat is vizsgálni.

Tisztelettel,

[keltezés]

...

felperes

ECF beadványtervezet

klímaszemponatok figyelembevétele a hatósági döntéshozatal során

**Közigazgatási pert megindító keresetlevél indokolási részéhez
a környezetvédelmi engedély elleni érvekre alapozva
környezeti hatásvizsgálati határozattal szembeni perben**

Tisztelt ... Törvényszék!

...

A felperes álláspontja szerint az alperes kormányhivatal jogsértő és megalapozatlan határozatot hozott a kérelmező által benyújtott Környezeti Hatástanulmány (a továbbiakban: KHT) alapján indult közigazgatási hatósági eljárásban.

Alperes határozata megsértette a 314/2005. (XII. 25.) Korm. r. (a továbbiakban: KHVr.) 6. és 6/A. §-ait.

Hazánkat nemzetközi kötelezettségvállalásaiból és az európai uniós tagságból fakadóan az éghajlatvédelem terén számos jogi előírás kötelezi az éghajlatváltozást okozó kibocsátások csökkentésére, továbbá annak következményeihez való hatékony alkalmazkodásra. A *klímavédelemről szóló 2020. évi XLIV. törvény* tartalmazza az elérendő célokat, e szerint Magyarországnak (3.§)

- az üvegházhatású gázok kibocsátását legalább 40%-kal kell csökkenteni 2030-ig az 1990. évhez képest,
- a bruttó végső energiafogyasztásban legalább 21%-os megújuló energiaforrás részarányt kell elérni a 2030. évig, majd
- 2050. évre kell elérni a teljes klímaseglegességet, azaz az üvegházhatású gázok még fennmaradó hazai kibocsátása, valamint elnyelése így a 2050. évre egyensúlyba kerül.

A célállapotok tekintetében releváns dokumentumok¹⁵ körében *Magyarország integrált nemzeti energia- és klímaterve*¹⁶ arra hivatott, hogy biztosítsa a nemzeti céloknak az EU célkitűzésekkel való összhangját, egységesíti az EU és a Párizsi Megállapodásból fakadó tervezési és jelentéstételi kötelezettségeket, egyszerűsíti ezáltal az eredmények nyomon követését is.

¹⁵ Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia (NÉS) és annak felülvizsgált változata (NÉS2), Nemzeti Alkalmazkodási Programok (NAP), Nemzeti Alkalmazkodási Stratégia (NAS), Magyar Dekarbonizációs Útiterv (HDÚ), lásd https://nakfo.mbfisz.gov.hu/sites/default/files/files/N%C3%89S_Ogy%20%C3%A1ltal%20elfogadott.PDF

¹⁶ <https://www.enhat.mekh.hu/strategiak>

A hazai környezetvédelmi célkitűzések körében említendő továbbá a *Nemzeti Környezetvédelmi Program* is. Jelenleg a 2021-2026 közötti időszakra vonatkozó NKP-5-öt az Agrárminisztérium elkészítette, de az Országgyűlés még nem tárgyalta és nem fogadta el. (Ugyanakkor az éghajlatváltozás elleni küzdelem, így az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése, valamint az éghajlatváltozás hatásaira való felkészülés már célként szerepelt a 2015-2020 közötti időszakra szóló NKP-4-ben¹⁷ is, de a célszámok nyilvánvalóan már aktualitásukat veszítették.)

Az éghajlatvédelmi célkitűzések teljesülése érdekében az EU joganyagának és annak nyomán a magyar szabályozásnak is részét képezi a klímavédelmi szempontok figyelembevételére vonatkozó kötelezettség mind az egyes tervek, programok kidolgozása, mind az egyedi hatósági ügyekben történő döntéshozatal során. A legmagasabb stratégiai szinten készülő tervek, programok esetében fontos, hogy az ilyen stratégiai törekvéseket úgy alakítsák ki, hogy azok hatékonyan hozzájáruljanak az éghajlati célok eléréséhez. A tervek, programok stratégiai környezeti vizsgálata¹⁸ révén biztosítható a megfelelés. Ugyanakkor az egyes beruházásoknak, projekteknek is a lehető legnagyobb mértékben hozzá kell járulniuk az éghajlatváltozás mérsékléséhez és annak hatásaihoz való alkalmazkodáshoz, és egyúttal az is fontos, hogy maga a projekt kellően ellenálló legyen az éghajlatváltozás várható hatásaival szemben.

A KHVr. számos olyan rendelkezést tartalmaz, melyek alapján a környezeti hatásvizsgálati eljárás keretében az egyes projekteknek az éghajlatra gyakorolt hatása (például az üvegházhatást okozó gázok kibocsátásának jellege és mérete), valamint az éghajlatváltozásnak való kitettség vizsgálendő.

A klímavédelmi kötelezettség alapvető tartalma két irányú, magában foglalja egyrészt a nemzeti ÜHG kibocsátás csökkentési és energiahatékonyság növelési kötelezettséget, másrészt az éghajlatváltozás hatásaihoz való alkalmazkodás elősegítését.

A tárgyi ügyben kiadott alperesi határozat jogszabálysértő az alábbi indoknál fogva.

- A. A hatóság elmulasztotta a tényállás felderítési kötelezettségét – a KHT tartalma nem felel meg a KHVr. előírásai szerinti tartalomnak, ebből fakadóan a hiányos dokumentáción alapuló hatósági döntés is jogszabálysértő. (A keresetlevél tartalma részletesen kidolgozásra került, ld. ...)
- B. A hatóság eljárása sérti a szakszerűség követelményét – a hatóság a tervezett tevékenységet nem vizsgálta érdemben éghajlatvédelmi szempontból.
- C. A hatóság eljárása, döntése sérti a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény és a KHVr. rendelkezéseit – a hatóság a tervezett tevékenység hatásait vizsgálva nem okszerű döntést hozott.

(A B) és a C) pont alatt bemutatott kérdéskörök szoros tartalmi kapcsolódásából adódóan, valamint gyakori együttes előfordulásukra tekintettel a beadvány az alábbiakban a két jogsérelemhez felhasználható érvelést összegezve tartalmazza.)

¹⁷ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat a 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

¹⁸ Az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet

Környezeti hatásvizsgálat

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) előírja, miszerint

68. § (1) A környezetre jelentős, illetve várhatóan jelentős mértékben hatást gyakorló tevékenység megkezdése előtt környezeti hatásvizsgálatot kell végezni.

A környezeti hatásvizsgálati eljárás szabályait a Kvt.-ben, illetve a KHVr.-ben találjuk. A jogszabály erejénél fogva környezeti hatásvizsgálat alá tartozó tevékenységek listáját a KHVr. 1. sz. melléklete tartalmazza, míg a 3. sz. mellékletben szereplő tevékenységek az előzetes vizsgálati eljárás eredményétől függően esnek át - az előzetes vizsgálatot követően - környezeti hatásvizsgálaton is.

A KHVr. szerint, melyet több bírósági döntés¹⁹ is megerősít

6. § (1) A környezeti hatásvizsgálati eljárás kiterjed a környezeti hatásvizsgálat-köteles tevékenységekre

a) az élővilágra, a biológiai sokféleségre, különös figyelemmel a védett természeti területekre és értékekre, valamint a Natura 2000 területekre,

b) a tájra,

c) a földre, a levegőre, a vízre,

d) az éghajlatra,

e) az épített környezetre és a kulturális örökség elemeire,

f) a környezeti elemek rendszereire, folyamataira, szerkezetére gyakorolt hatásainak az ügyek egyedi sajátosságainak figyelembevételével történő meghatározására, valamint a tevékenység ennek alapján történő engedélyezhetőségére.

(1a) Az (1) bekezdés szerinti eljárás magában foglalja az ott felsorolt hatások következtében érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásoknak az értékelését.

(1b) A környezeti hatásvizsgálati eljárás - e rendeletben meghatározott tartalommal - kiterjed az ipari baleseteknek és a természeti katasztrófáknak való kitettségéből eredő várható hatások vizsgálatára is.

A környezetvédelmi hatóság feladata abban áll (KHVr. 6/A. §), hogy vizsgálja a környezeti hatástanulmányt (KHT), a társhatóságok véleményét és a nyilvánosság észrevételeit, az egyéb rendelkezésére álló információkat, valamint a jogszabályi környezetet. Szükség esetén a hatóság

¹⁹ Szekszárdi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság K.27011/2013/7. számú ítélete közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata tárgyában: „A fentiekkel összefüggésben a bíróság megítélése szerint tévesen rögzítette az alperesi beavatkozó azt, hogy az éghajlat, természeti (ökológiai) rendszer sem nem környezeti elem, sem nem hatótényező. Megállapítható, hogy az R. (ti. a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet) 6.§ (1) bekezdés b) pontja a környezeti elemek rendszerei kapcsán szó szerint tartalmazza a szakértő által hiányolt éghajlatot, illetve természeti (ökológiai) rendszert, ezekkel tehát egyértelműen foglalkoznia kellett volna az alperesi beavatkozónak a hatásvizsgálatban.”

feladata, hogy végezzen vizsgálatokat, majd az összes rendelkezésére álló információt, vizsgálati eredményt értékelve döntsön.

A KHV eljárás végén kétféle kimenet lehetséges: a hatóság vagy engedélyt ad (rendszerint feltételekkel) a tervezett tevékenységre, vagy elutasítja az engedélykérelmet.

Az engedély megadásáról szóló döntés tartalmával kapcsolatban a KHVr. 10. § az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

(4) A környezetvédelmi engedély megadásáról szóló határozatban az engedély feltételei között:

a) elő kell írni azokat az intézkedéseket, amelyek a jelentős kedvezőtlen környezeti hatások elkerülésére, megelőzésére vagy csökkentésére, és - ha lehetséges - kiegyenlítésére vonatkoznak, továbbá szükség szerint az 5. § (2) bekezdés c) pont cb) alpontjában foglaltakat;

b) előírhatók:

ba) rendszeres környezetvédelmi és természetvédelmi ellenőrzés, ideértve mérő-, megfigyelő-, ellenőrző rendszer kialakítása,

[...]

be) az üvegházhatású gázok kibocsátásának mérséklését célzó, illetve energiahatékonyságot növelő intézkedések,

bf) az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó intézkedések, ha a hatásvizsgálat eredményét figyelembe véve azok megvalósítása nem jár aránytalanul magas költséggel.

A KHV eljárás keretei között már nem a jelentős környezeti hatás fennállása az önmagában eldöntendő kérdés az eljáró hatóság számára, tekintettel arra, hogy annak meglétét vagy jogszabályi rendelkezés, nevezetesen a KHVr. mondja ki, vagy a környezetvédelmi hatóság hozott róla érdemi döntést előzetes vizsgálati eljárásban. A KHV eljárás keretei között az érdemi vizsgálat alapvető tartalma a **jelentős kedvezőtlen környezeti hatások** feltárása és azon intézkedések meghatározása, amelyek alkalmasak arra, hogy e hatások elkerülhetők, megelőzhetők vagy csökkenthetők legyenek.

A KHT tartalmát meghatározó KHVr. 6. számú melléklet (éghajlatvédelem vonatkozásában a 3.d) és 4. al), valamint am) pontokban) részletesen kifejti, hogy milyen elemeket kell tartalmaznia a KHT-nek. A KHVr. 6. és 6/A. §-ai pedig meghatározzák az érdemi vizsgálat kereteit.

A környezetvédelmi hatóság vizsgálatának elengedhetetlen része a környezetterhelések nagyságának, jelentőségének vizsgálata, az összeadódó hatások vizsgálata, a baleset, üzemzavar kockázatának értékelése, valamint az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra való érzékenység figyelembevétele, illetve a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességének vizsgálata.

A fenti jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel az alperesi határozat jogszabálysértő, mert nem tartalmazza a hatóság érdemi vizsgálatának eredményét az alábbi kérdéseket illetően:

- a tervezett tevékenység hatásai következtében az érintett népesség egészségi állapotában, valamint társadalmi, gazdasági helyzetében - különösen életminőségében, területhasználata feltételeiben - várható változásoknak az értékelése,
- az ipari baleseteknek és a természeti katasztrófáknak való kitettségéből eredő várható hatások vizsgálatának eredménye,
- az érzékenységelemzés értékelése az alábbi kérdésekben, egyrészt a tervezett tevékenység számba vett változatai milyen mértékben érzékenyek az éghajlatváltozással összefüggő hatásokra, másrészt a tervezett tevékenységre vonatkozóan a telepítési hely és a feltételezhető hatásterületen jellemző természeti veszélyforrásoknak való kitettség vizsgálata,
- az egyes éghajlati tényezőkre vonatkozó feltételezhető hatások elemzésének és a kockázatelemzésnek értékelése, amennyiben az érzékenységelemzés és a kitettség értékelése az egyes éghajlati tényezők vonatkozásában jelentős értéket mutatott,
- az alkalmazkodási intézkedések eredményességének nyomon követésére vonatkozó javaslatok értékelése,
- a tervezett tevékenység hogyan hat a feltételezhető hatásterület éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodási képességére,
- az olyan, lehetséges alkalmazkodási intézkedések szükségességének vizsgálata, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését, illetve ellentételezését szolgáló intézkedések szükségességének vizsgálata, amelyek éghajlati, ökológiai és környezeti szempontból hasznosak, továbbá megvalósításuk nem jár aránytalanul magas költséggel,
- annak értékelése, hogy a tervezett tevékenység hogyan érinti az üvegházhatású gázok megkötését vagy növényzet általi elnyelését.

Kijelenthető, hogy az éghajlatvédelmi szempontból jelentős környezeti hatás szakértői kérdés.

Jelenleg jogszabályban rögzített, az éghajlatváltozásra vonatkozó módszertani útmutató nem áll rendelkezésre. Létezik azonban az ún. Útmutató projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez (rövid neve: Klímakockázati Útmutató) ²⁰, amely a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült és 2017. januárjában került közzétételre. Ezen utóbbi dokumentum közigazgatási hatósági ügyekben való alkalmazhatóságát a Veszprémi Törvényszék is megerősítette 101.K.700.968/2021/30-II. számú ítéletében, miszerint:

[28] Az alperes által hivatkozott, a projektek klímakockázatának értékeléséhez és csökkentéséhez a Miniszterelnökség megbízásából a Klímapolitika Kft. által összeállított tanulmány alapján készült útmutató hosszan taglalja az éghajlat elemzésre vonatkozó tartalmi követelményeket. Annak figyelembevételével, hogy jelen, hivatkozott klímakockázati útmutató nem minősül jogszabálynak, hangsúlyozza a bíróság, hogy az útmutató negyedik oldal negyedik bekezdésének utolsó mondata is rögzíti, hogy a nagy projektek benyújtásához szükséges költségelemzésben már figyelembe kell venni a klímaváltozásra, katasztrófakockázatra vonatkozó elemzés eredményeit is. Az eljárás tárgyát képező beruházás nem vitatottan nagy projektnek minősül.

²⁰ [Útmutató projektek klímakockázatának becsléséhez és csökkentéséhez | Széchenyi Terv Plusz \(gov.hu\)](https://www.gov.hu/utmutato-projektek-klimakockazatanak-beclsleséhez-es-csokkentesehez)

A módszertan elsősorban az európai uniós támogatásban részesülő beruházások klímakockázatának értékelésére készült, tekintettel arra, hogy az európai uniós támogatásból létrejövő beruházásoknál kötelező az ilyen irányú értékelés és kockázat kezelés. Kimondható azonban, hogy sem az éghajlatra gyakorolt hatás, sem az éghajlatváltozás okozta hatás szempontjából nincs különbség aközött, hogy az adott tevékenység európai uniós költségvetésből valósul meg vagy sem, így az útmutató jól használható lenne minden beruházás előzetes vizsgálatánál. Amennyiben egy adott projekt nem EU támogatásból nyer finanszírozást, úgy arra pedig az alább bemutatandó Útmutató az éghajlatváltozás szempontjainak a magyarországi környezeti hatástanulmányba való beépítéséről c. dokumentum vonatkozik, a jelenlegivel azonos követelményszinten.

A Klímakockázati Útmutató figyelemmel hazánk kötelezettségvállalásaira, valamint az alkalmazandó uniós joganyagra, megállapítja, hogy *„Az éghajlatváltozás miatt minden projekt esetében ezért az alábbi kérdéseket kell megválaszolni:*

- 1. Mennyire sérülékeny a projekt az éghajlatváltozás következtében fellépő szélsőséges eseményekkel szemben (hogyan lehet csökkenteni az ebből adódó kockázatokat, és hogyan lehet gondoskodni arról, hogy a projekt megvalósítását és fenntartását ne veszélyeztessék ezek az események)?*
- 2. Hogyan tud a projekt hozzájárulni az üvegházhatású és a savasodást kiváltó gázok kibocsátásának csökkentéséhez?*
- 3. Hozzá tud-e járulni a projekt az éghajlatváltozás okozta problémák megoldásához, tudja-e támogatni az éghajlatváltozáshoz történő alkalmazkodást?”²¹*

A Klímakockázati Útmutató szerint tehát valamely tervezett tevékenység engedélyezése során nem elegendő pusztán az, hogy nem okoz jelentős környezeti terhelést, hanem annak egyúttal hozzá kell járulnia az ÜHG-kibocsátás csökkentéséhez, valamint elő kell segítenie az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást is.

További iránymutatást ad módszertani kérdésekben a Svéd Környezetvédelmi Ügynökség és a magyar Innovációs és Technológiai Minisztérium együttműködésében az EU Bizottság támogatásával készített Útmutató az éghajlatváltozás szempontjainak a magyarországi környezeti hatástanulmányba való beépítéséről c. dokumentum (továbbiakban: KHT Útmutató). A jelentős környezeti hatás megítélése tekintetében a hivatkozott KHT Útmutató szerint – az EU és a hazai szabályozással összhangban – az alábbi két kulcskérdés vizsgálandó: a) érzékeny-e a projekt az éghajlati rendszer változásaira, b) van-e a projektnek jelentős hatása az ÜHG-kibocsátás szempontjából (üvegházhatást okozó gázokat kibocsát, eltávolít vagy megköt/tárol). Amennyiben jelentős érzékenység áll fenn vagy jelentős hatás várható az ÜHG-kibocsátás kapcsán, ez maga után vonja a környezeti hatásvizsgálati eljárás szükségességét.

Az egyes projektekre vonatkozó kiválasztott forгатókönyvtől és időkerettől függetlenül az éghajlatváltozás figyelembevétele azt jelenti, hogy a hosszútávú döntéseket bizonytalan körülmények között és csak részben mérhető hatások értékelése alapján kell meghozni. Fennáll

²¹ Útmutató 5. o.

annak a közvetlen kockázata, hogy csak bizonyossággal mérhető hatásokat vesz figyelembe a hatóság, ami nem biztosít megfelelő alapot a döntéshozatalhoz. Ezért nemcsak a mérhető hatásokat, hanem a beazonosított kockázatok nagyságrendjét is értékelni kell. A jövőbeli éghajlatváltozással kapcsolatos, bizonytalan körülmények között hozott döntések esetében a következő három alapelvet érdemes követni:

- 1) A jövőbeli éghajlatváltozás értékelése során az éghajlati előre jelzéseket a különböző kibocsátási forgatókönyvek alapján kell elemezni.
- 2) Komoly bizonytalanság esetén érdemes az elővigyázatosság elvét követni.
- 3) Az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást célzó valamennyi intézkedést a rugalmasság biztosítása céljával kell végrehajtani.

Az KHT Útmutató a projektek éghajlatváltozásra gyakorolt hatásának és az éghajlatváltozás projektekre gyakorolt hatásainak értékelési folyamatát hét lépésben foglalja össze:

0. Lépés – Kiindulási állapot:

A kiindulási állapot meghatározása, amely alapján kiválasztható a megfelelő éghajlatváltozási forgatókönyv.

1. Lépés – Kockázatelemzés:

Az éghajlatváltozással kapcsolatos veszélyek kockázatának elemzése az építés, üzemeltetés és leszerelés során.

2. Lépés – A sebezhetőség értékelése:

A kiválasztott tényezők érzékenységének, sebezhetőségének és jelentőségének értékelése.

3. és 4. Lépés – Projekttervezés és következmények:

Az éghajlatváltozásra jelentős hatással bíró projektek esetében alternatívákat kell meghatározni és értékelni. A projektnek az éghajlatváltozás hatásaival szembeni ellenállóképességét a tervezés részeként kell értékelni. A tervezés módosítható a negatív hatások csökkentése és a pozitív hatás növelése érdekében. Ezt folyamatosan dokumentálni kell, és bele kell foglalni a környezeti hatástanulmányba.

5. Lépés – Elfogadás vagy intézkedés:

Amennyiben a projektekre olyan mértékben kihat az éghajlatváltozás, hogy az már esetlegesen nem életképes, szükségessé válik a terv módosítása vagy a projekt leállítása.

6. Lépés – A hatások értékelése:

Ismertetni kell a közvetlen és közvetett hatásokat. Többek között a hosszútávú és rövidtávú hatásokat, kumulatív hatásokat, szinergizáló hatásokat, ellentétes hatásokat.

Az KHT Útmutató rögzíti, hogy a környezeti hatástanulmány célja annak megválaszolása, hogy a projekt megvalósítása az éghajlatváltozásra, illetve az éghajlatváltozás a projekt megvalósítására gyakorol-e jelentős hatást. A jelentős hatás kockázata szükségessé teszi a

környezeti hatástanulmány elvégzését. A környezeti hatástanulmány bemutatja a hatásokat, a mérséklési intézkedéseket és a nyomon követés szükségességét. Így mutatja meg a tervezési folyamat eredményét és a meghozott intézkedéseket. Fontos alapot képez olyan döntések meghozatalához, amelyek előmozdítják a fenntartható fejlődést. A környezeti hatástanulmány a projekt jövőbeli nyomon követésének is fontos eszköze. A döntéshozók és az érdekelt felek számára egyaránt biztosítani kell a lehetőséget a környezeti hatástanulmány tartalmának megismerésére és megértésére. A döntéshozónak megalapozott döntést kell hoznia, még akkor is, ha nem mindig szakértő az adott projekt technikai vetületeit illetően.

Az Útmutatót mellékletben csatoljuk.

Felperes megítélése szerint abban az esetben, ha nem állnak rendelkezésre olyan eszközök, technológiák, melyek révén a jelentős kedvezőtlen környezeti hatások elkerülhetők, megelőzhetők vagy csökkenthetők, akkor a kérelmezett tevékenységre engedély nem adható, azaz a tevékenységet **kizáró ok** merült fel az eljárás során, a hatóság a kérelmet mérlegelésen alapuló döntésével el kell, hogy utasítsa.

Felperes megítélése szerint az alperesi határozat jogszabálysértő, tekintettel arra, hogy jelentős kedvezőtlen környezeti hatások (növeli az ÜHG-kibocsátást, nem támogatja az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást) fennállása ellenére úgy ad engedélyt a kérelmezett tevékenységre, hogy nem tudja okszerű magyarázattal alátámasztani, hogy - egy komplex rendszer összetevőjeként a lehetséges következmények figyelembevételével a tervezett tevékenység - miért nem okoz mégsem jelentős klímahatást.

Ex lege kizáró okként a KHVr. 10. §-a csak a következő esetet nevesíti.

(7) A környezetvédelmi engedély megadására irányuló kérelmet el kell utasítani, ha a tervezett tevékenység gyakorlása akadályozná

a) a Nemzeti Környezetvédelmi Programban [Kvt. 40. §] meghatározott környezeti célállapotok elérését;

vagy

b) Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt környezet- vagy természetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését.

Az éghajlatvédelem szempontjából megítélésünk szerint e fenti szakasznak kiemelt jelentősége van, ugyanis az engedélykérelem éghajlatvédelmi szempontokra tekintettel történő kötelező elutasításának egyetlen jogszabályon alapuló esetkörét foglalja magában. A jogszabályi rendelkezésre tekintettel ehhez elengedhetetlen, hogy a döntést hozó hatóság tisztában legyen a hazai éghajlati célkitűzésekkel, célállapottal, és érdemi vizsgálatot folytasson le a tervezett tevékenység mutatói és a célállapot ismeretében.

Ezzel egybehangzóan foglalt állást a Fővárosi Törvényszék a 110.K.703.194/2020/79. számú ítéletében (Hamzsabégi úti vasútbővítés), amikor megállapította:

[187] A fentiek azt jelentik - az I. r. alperesnek a perben kifejtett védekezésével egyezően -, hogy amennyiben a Dokumentációba foglalt módon, és az eljáró hatóság által, a

határozatban meghatározott kötelezettségek nem teljesíthetők, úgy az alperesi érdekeltnek a határozat módosítását kell kérnie. Amennyiben a kötelezettségek teljesítését, tehát a kívánt és az eljáró hatóság által meghatározandó állapot és határértékek teljesítését az alperesi érdekelt technológiailag nem tudja megoldani, úgy a beruházást nem lehet megvalósítani. Ennél fogva a bíróság a jelen per keretein belül nem osztotta a felperesek azon kereseti vitatását, hogy a Kvtv. 10. § (7) bekezdés a) pontjára alapítottnak a környezetvédelmi engedély kötelező elutasításának feltételei fennállnak; de annak érdemi vizsgálata feltételei fennállnak, a környezeti célállapot elérése, elérhetősége tekintetében. A bíróság ezt meghaladóan nem osztotta a felpereseknek a 314/2005. Korm.rendelet 10. § (7) bekezdés b) pontjára vonatkozó kereseti vitatását, mivel sem a felperesek keresetéből kitűnően, sem a jelen per tárgyát képező megelőző eljárás iratanyagából kitűnően, arra vonatkozó tény vagy adat, hogy a tervezett tevékenység gyakorlása akadályozná Magyarország nemzetközi szerződésben vállalt környezet- vagy természetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését, nem merült fel az ügyben.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel a környezetvédelmi hatóság feladata egy igen komplex, átfogó vizsgálat lefolytatása, melynek körébe nemzetközi szerződéstől kezdődően, tételes jogszabályi rendelkezéseken át a környezetvédelem általánosan elfogadott, törvényben nevesített alapelvei is beletartoznak.

Ezt támasztja alá az Alapvető Jogok Biztosának joggyakorlata is, kifejezetten a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalásában a BHD Kft. által a Tokaj történelmi Borvidék Kultúrtáj pufferezónájában, a Szerencs Keleti Ipari Parkban létesítendő szalmatüzelésű erőmű okozta örökségvédelmi problémákkal kapcsolatosan (J-3737/2008. számú ügy):

165. Különösen aggályosnak tartom azt a jogalkalmazói gyakorlatot, mely szerint a hatóság csak és kizárólag azokkal a kérdésekkel foglalkozik az engedélyezési eljárásában, amelynek szempontrendszerét a jogalkotó a kormányrendelet mellékletében tételesen meghatározta. A jogalkotó az engedélyezési eljárás egyes szakaszaihoz támpontot nyújtó szempontrendszer összeállításánál nem tud figyelembe venni valamennyi valós tényállási elemet, ezért a hatósági jogalkalmazás során nemcsak lehetséges, de szükséges is a környezetvédelmi törvényben is nevesített alapelvek figyelembevételével lefolytatni a hatósági engedélyezési eljárást.

Az Útmutató a fentiekkel összhangban elengedhetetlennek tartja, hogy éghajlatvédelmi szempontból megalapozott hatósági döntések szülessenek az engedélyezési eljárások során.

Fontos emlékeztetni arra, hogy az éghajlatváltozás hatásait gyakran hosszútávú és kumulatív jellegük, összetett ok-okozati összefüggéseik, valamint a hatások valószínűségét és súlyosságát nagyfokú bizonytalanság jellemzi. Ezek a jellemzők megnehezítik az értékelésüket, ugyanakkor elengedhetetlenek ahhoz, hogy velük kapcsolatban megalapozott döntések szülessenek.²²

²² Útmutató 29. o.

Felperes megítélése szerint az alperesi határozat jogszabálysértő, tekintettel arra, hogy alperes nem folytatott le érdemi vizsgálatot arra vonatkozóan, hogy a tervezett tevékenység megvalósítása, annak jelentős kedvezőtlen környezeti hatásai (növeli az ÜHG-kibocsátást, nem támogatja az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodást) akadályozzák-e hazánk Nemzeti Környezetvédelmi Programban meghatározott környezeti célállapotának elérését, illetve nemzetközi szerződésben vállalt környezetvédelmi kötelezettségeinek teljesítését.

Felperes álláspontja szerint az alperesi határozat hiányosságainak pótlására a közigazgatási per keretei között nincs lehetőség, az alperes által hozott határozat érdemi felülvizsgálatra alkalmatlan.

Tisztelettel,

[keltezés]

...

felperes