

Az Európai Beruházási Bank Panaszkezelési Mechanizmusának (EBB-CM) a Budapest Airport koncessziós projektről szóló zárójelentése¹ összefoglalója

A projekt több beruházást foglal magában a Budapest központjától 16 km-re délkeletre fekvő Budapest Airport területén. A Budapest Airport Zrt. számára 2018 decemberében írta alá a hitelt az EBB.

2020 márciusában két magyar nem kormányzati szervezet – a Magyar Természetvédők Szövetsége és a Kulturált Légi Közlekedésért Egyesület – 2020 márciusában panaszt² emelt a Budapest Airport Concession (CAPEX-terv) projekt ellen az EBB-csoport panaszkezelési mechanizmusánál (EIB-CM) a következő indokkal:

- Bár a projekt a légi forgalom 50%-os növekedését feltételezi 2030-ig, nem végeztek környezeti hatásvizsgálatot (KHV). Ennek eredményeképpen nem javasoltak enyhítő és kompenzációs intézkedéseket az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátásának becsült növekedésével kapcsolatban.
- A projekt feltételezi, hogy a légszennyezés és az üvegházhatású gázok kibocsátása a repülőtér forgalmának növekedéséből eredően és a projekt által okozott intenzívebb földi forgalom miatt megnövekszik. Ezek nem képezték a hatásvizsgálat tárgyát, és nem javasoltak vonatkozó enyhítő és kompenzációs intézkedéseket.
- A szomszédos ingatlanok értéke drasztikusan csökkent az egészségtelen és zajos környezet miatt. A házak fizikailag tönkremennek a zajszennyezés (tkp. rezgés) miatt. A repülési útvonalakra és a lakott területek feletti repülési magasságokra vonatkozó előírásokat gyakran megsértik, és ez negatív hatással van a projekt által érintett emberekre. A kifutópályától 300 méterre lévő háztartásoknak hatástalan zajcsökkentő intézkedéseket ajánlottak fel.
- A helyi érdekelték által felvetett aggályokra Budapest Főváros, a Budapest Airport, a Budapest Klaszter és az EBB továbbra sem reagált. A projektről és annak elemeiről nem tartottak külön fórumot az érdekelt felek számára, hogy konzultáljanak a projektről és foglalkozzanak a lakossági aggályokkal.
- A projektnek az EBB honlapján olvasható környezeti és társadalmi adatlapja (ESDS), de a projekt összefoglalója sem tartalmaz alapvető szempontokat, megfelelő méréseket és módszertant, továbbá téves információkat tartalmaz.

Az EBB Panaszkezelési Mechanizmusának megállapításai és ajánlásai

A projektek környezeti hatásainak vizsgálatára vonatkozó uniós jog

Az EBB-CM megállapította, hogy az Európai Unió Bírósága megállapította, hogy egy meglévő repülőtér infrastruktúrájának megváltoztatására irányuló munkálatok - a kifutópálya meghosszabbítása nélkül - valószínűleg a KHV-irányelv II. mellékletének hatálya alá tartoznak, és hogy szükség lehet a projektek kumulatív hatásának figyelembevételére annak érdekében, hogy elkerülhető legyen az uniós jogszabályok céljának megkerülése olyan projektek szétválasztásával, amelyek együttesen valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a környezetre.

¹ 21 October 2021

² Complaint SG/E/2020/03

Az EBB-CM azt is megjegyezte, hogy a KHV-irányelv előírja, hogy a KHV-jelentésben értékelni kell a projekt éghajlatra gyakorolt hatását és a projekt éghajlatváltozással szembeni sebezhetőségét, és erről tájékoztatást kell adni.

Az EBB-CM továbbá nyugtázta, hogy a projekt a levegőminőségre vonatkozó uniós jogszabályok hatálya alá tartozik, és megjegyezte, hogy 2021 februárjában az EUB úgy döntött, hogy Magyarország megsértette a levegőminőségi irányelvet.

Az EBB-CM azt is megállapította, hogy a projekt a zajkibocsátásra vonatkozó uniós jogszabályok (zajrendelet) hatálya alá tartozik, amelyek bizonyos követelményeket támasztanak a repülőterekkel szemben a zajtérképezés, a zajjal kapcsolatos üzemeltetési korlátozások és a kapcsolódó nyilvános konzultáció és tájékoztatás közzététele tekintetében.

A vizsgálat során az EBB-CM megállapította, hogy:

- Az Európai Bizottság 2017-ben indokolással ellátott véleményt adott ki a magyarországi zajtérképek és cselekvési tervek hiányával kapcsolatban.
- 2019-ben a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított Magyarország ellen a magyar jogszabályok KHV-irányelvnek való meg nem felelése miatt.
- 2020-ban a Bizottság hivatalos felszólítást küldött Magyarországnak az épületek energiateljesítményéről szóló irányelvnek és az azt módosító irányelvnek való meg nem felelés miatt.

Az EBB projektértékelése

Az EBB-CM megállapította, hogy az EBB kezdetben felismerte, hogy teljes körű környezeti hatásvizsgálatra van szükség, és rendelkezésre állt egy teljes KHV-tanulmány, beleértve egy közérthető összefoglalót is, valamint egyeztettek a hatóságokkal, és a nyilvánossággal is konzultáltak és tájékoztatták. Az EBB értékelése során nem azonosítottak jelentős környezeti vagy társadalmi kockázatokat és kockázatcsökkentő intézkedéseket.

Ezután azonban az EBB a környezeti és társadalmi adatlapon arról tájékoztatta a nyilvánosságot, hogy nem volt szükség környezeti hatásvizsgálatra, mivel "már meglévő hozzájárulás" volt érvényben. Így a 3. terminál kivételével valamennyi komponens mentesült a KHV-rendelet szerinti előzetes vizsgálat (screening) alól, mivel azok a környezetvédelmi működési engedély hatálya alá tartoztak. A bank szerint a nyilvános konzultáció és az érdekelt felek bevonása az uniós és a magyar jogszabályoknak megfelelően zajlott.

Az EBB Panaszkezelési Mechanizmusának következtetései

A projekt éghajlati hatásai környezeti hatásvizsgálat keretében történő értékelésének és mérséklésének állítólagos elmulasztása, valamint az EBB éghajlattal kapcsolatos normáinak állítólagos be nem tartása

Az EBB nem rendelkezik bizonyítékkal arra vonatkozóan, hogy a szóban forgó projektekre vonatkozóan KHV-t vagy bármilyen előzetes vizsgálatot végeztek volna. Bár a projektgazda az EBB rendelkezésére bocsátotta az építési engedélyeket (fejlesztési engedély), az EBB-nek nem mutatták be a környezetvédelmi engedélyeket. Az EBB-CM nem talált bizonyítékot arra, hogy a projekt vagy annak elemei éghajlati hatásait a KHV-irányelvvel összhangban értékelték volna. Bár az EBB azt állítja, hogy a projektgazda betartja a közel nulla energiaigényű épületekre vonatkozó szabványokat, a projektgazda nem nyújtott be igazolást arról, hogy a projekt megfelel ezeknek a szabványoknak.

A projektgazda arról tájékoztatta az EBB-CM-et, hogy a már kiadott építési engedélyekhez nincs szükség egyedi mentességre, mert "csomagban mentességet élvez", ill. a "már meglévő hozzájárulás" miatt.

Az EBB-CM arra a következtetésre jutott, hogy a projektgazda nem szolgáltatott az EBB-nek bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a projekt elemei megfelelnek a KHV-irányelv szerinti előzetes vizsgálatot (screening) igénylő előírásoknak. Így nem világos, hogy az EBB szolgálatai milyen alapon tekintették a projektelemeket az EBB szabványainak (standardjainak) megfelelőnek. Következésképpen úgy tűnik, hogy az állítás annyiban megalapozott, hogy az érintett projektelemek éghajlatra gyakorolt hatását nem az EBB 1. szabványának megfelelően értékelték.

A légi forgalom és a szárazföldi közlekedés 50%-os növekedése légszennyezésre gyakorolt hatásai vizsgálatának állítólagos elmulasztása

Az EBB-CM vizsgálata megállapította, hogy az EBB szolgálatai nem rendelkeznek elegendő bizonyítékkal arra vonatkozóan, hogy a projekt légszennyezésre gyakorolt hatásait az alkalmazandó szabályozási keretnek megfelelően értékelték-e, és hogy a projekt megfelel-e az EBB előírásainak. Ezért az EBB-CM megállapítja, hogy ez az állítás megalapozott.

A zajszennyezés és a projekt által érintett emberekre gyakorolt negatív társadalmi hatások felmérésének és mérséklésének állítólagos elmulasztása

Az EBB-CM felülvizsgálta a meglévő környezetvédelmi és társadalmi irányítási tervet (ESMP), és nem talált említést a helyi közösségek szociális szempontjairól; csak a repülőtér saját alkalmazottainak munkahelyi egészségét és biztonságát vették figyelembe. Az ESMP nem határoz meg semmilyen, a repülőtér közelében élő lakosokat érintő, a projekthez köthető zajszennyezéssel kapcsolatos enyhítési vagy nyomon követési intézkedést, és nem írja le a nyomon követési vagy enyhítési intézkedéseket, és nem felel meg az EBB 1. szabványában előírt minőségnek. A fentiek alapján az EBB-CM megalapozottnak találta az állítást.

A projektről folytatott nyilvános konzultáció állítólagos hiánya és a helyi civil társadalmi szereplők bevonásának elmulasztása

Vizsgálata során az EBB-CM bizonyítékot talált arra, hogy a projektben nem valósult meg megfelelően a nyilvánosság és az érdekelt felek bevonása. Az EBB-CM megállapította, hogy 2021. július 29-ig mindössze két félig nyilvános konzultációra került sor. Ezekre jóval a tervek és döntések jóváhagyása után került sor. Csak néhány helyi lakos, két kerületi polgármester, egy kormányzati képviselő és egy repülőtéri tisztviselő volt jelen. Ez megghiúsítja a konzultációk célját, valamint a nyilvánosság részvételéről szóló irányelv és az EBB 10. szabványának szellemét.

Ezen túlmenően nincs megfelelő projektszintű panaszkezelési mechanizmus. 2005-ben a Budapest Airport létrehozta a Regionális Zajvédelmi Bizottságot (a továbbiakban: zajbizottság). A zajbizottság ülései azonban bizalmasak. Ez azt jelenti, hogy az érintett nyilvánosság tájékoztatása és bevonása, ahogyan azt az EBB 10. szabványa előírja és az érdekelt felek bevonását és folyamatos bevonását követeli meg, nem lehetséges. Ennek eredményeképpen az EBB-CM megalapozottnak találja az állítást.

Állítólagos nem megfelelő tájékoztatás a projekt társadalmi és környezeti hatásairól és jóváhagyási eljárásairól a projekt környezetvédelmi és társadalmi adatlapján (ESDS) és az EBB honlapján található kapcsolódó információkban

Az ESDS megállapítja, hogy a projekt nem jár jelentős káros hatásokkal. Az EBB-CM vizsgálata azonban azt mutatja, hogy az EBB nem rendelkezik bizonyítékkal arra vonatkozóan, hogy a projekt hatásait a KHV előzetes vizsgálati eljárás és a környezeti és társadalmi menedzsment terv (ESMP) révén megfelelően értékelték volna.

A közel nulla energiaigényű épületekre vonatkozó információkat nem támasztották alá megfelelő dokumentumokkal. Továbbá az EBB honlapján közzétett, az energiahatékonysággal kapcsolatos információk (pl. a projektgazda környezetvédelmi és szén-dioxid-kezelési politikája) elavultak voltak.

Az EBB Panaszkezelési Mechanizmusának ajánlásai

- a további folyósítások előtt az EBB szolgálatainak fel kell kérniük a projektgazdát, hogy a kapacitásbővítést lehetővé tevő projektelemekre vonatkozóan nyújtson be előzetes környezeti vizsgálatot a "Cargo City"-t is magában foglaló projekt kumulatív hatásainak megfelelő értékelése érdekében, az EUB ítélkezési gyakorlatának fényében is.
- Az EBB szolgálatainak meg kell követelniük, hogy:
 - A projektgazda (újra)térképezze fel a projektben érintett érdekelt feleket, és megfelelően lépjen kapcsolatba velük, többek között az EBB 1. és 10. környezetvédelmi és biztonsági szabványával összhangban lévő átfogó panaszkezelési mechanizmus létrehozásával.
 - A jelenlegi környezeti és társadalmi menedzsment tervnek (ESMP) hatékony és hosszú távú enyhítő intézkedéseket kell tartalmaznia a felmerült negatív társadalmi szempontok, különösen a zajszennyezés tekintetében.
- Az EBB szolgálatait:
 - az EBB-CM megállapításainak és következtetéseinek fényében frissítsék az ESDS-ben szereplő információkat, és adják ki újra a dokumentum frissített változatát.
 - távolítsák el a jelenlegi "környezeti és társadalmi hatásvizsgálat" címkével ellátott dokumentumokat az EBB projekt honlapjáról.
- Az EBB-CM azt is javasolja, hogy az értékelő és ellenőrző/monitoring csoportok számára megfelelő technikai (környezeti és/vagy társadalmi) és nyelvi szakértelem álljon rendelkezésre a komplexitások megértéséhez, valamint a projekt környezeti és társadalmi hatásaira, azok enyhítésére és ellenőrzésére vonatkozó EBB szabványokat és uniós jogi követelmények megfelelő alkalmazásához, valamint a projektdokumentációk megértéséhez és kritikus értékeléséhez.