



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására

Ügyszám: JNO-157- /2010.
Ügyintéző: Dr. Babai-Belánszky Tamás¹

I. Alapvetés

A. A vizsgálat indokai

1. Tekintettel a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának (a továbbiakban: Biztos) az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban az Obtv.) 27/B. § (1) bekezdésében meghatározott fő feladatkörére, miszerint a Biztos figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a környezet és a természet (a továbbiakban együtt: környezet) állapotának fenntarthatóságát és javítását, a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a kezdetektől fogva különös figyelmet fordított a zaj elleni védelmet szolgáló jogszabályok hatályosulásának vizsgálatára.

2. A Biztos elsődlegesen egyedi panaszok, egyedi ügyek kivizsgálására és megoldására hivatott. A jelen nemzedék egészséges környezethez való joga és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez azonban csupán ez nem elegendő. A reaktív, a pusztán egyes ügyeket, s a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett proaktív, előremutató, konstruktív, általános összefüggéseket komplexen elemző szemléletre, és megoldási javaslatokra van szükség.

3. Az egyedi ügyek hibáinak, visszasságainak feltárása ugyanis önmagában nem jelent megoldást, ha maga a rendszerprobléma, tipikusan a helytelen jogi szabályozás, téves hatósági gyakorlat, illetve tisztázatlan koncepcionális, stratégiai kérdések, vagy az igazgatás ágazati, vagy területi szintjeinek összehangolatlansága változatlanul maradnak. Ezek megfelelő kezelése nélkül – akár tömegesen, illetve igen súlyos ökológiai, társadalmi károk bekövetkezésével – megismétlődhetnek az egyedi visszasságok. Ha ellenben hatékony, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia születik, a különböző ágazati és területi

¹ Közreműködők: dr. Horváth Luca Kornélia, dr. Horváth Sarolta, dr. Ujvári Viola

érdekeket egy össztársadalmi cél érdekében együttműködve összehangolják, látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában és így a lakosság közérzetében is.

4. Minderre tekintettel Irodánk feladatának tekinti – az egyedi ügyeink vizsgálatán keresztül – a rendszerszintű visszasságok feltárását, elemzését és megoldási javaslatok megfogalmazását. Ezen feladat megfelelő teljesítése nélkülözhetetlenné teszi az alapos és széleskörű kutatások és vizsgálatok lefolytatását, az érintett szervekkel való rendszeres konzultációkat, a környezetpolitikai és tudományos törvényszerűségek figyelembevételét, a mélyreható elemzéseket.

5. A beérkező panaszok nagy száma, a hatékony jogalkalmazást nehezítő jelentős értelmezési kérdések, valamint a jogi szabályozás hiányosságai miatt, mindezek elemzésére átfogó vizsgálatot folytattunk le több területen, így különösen a zaj elleni védelem tekintetében.² Számos konzultációt folytattunk szakmai szervezetekkel, a környezetvédelemért felelős minisztériummal, hatóságokkal, önkormányzatokkal. Az egyes jogi területek általunk legneuralgikusabbnak vélt pontjaiból vizsgálati szempontsört elkészítve felkerestük a budapesti, nyíregyházi, győri és pécsi környezetvédelmi felügyelőséget, valamint a Főfelügyelőséget, több települési és megyei önkormányzatot, bíróságokat, ügyészségeket és részletes egyeztetéseket, iratfeldolgozást folytattunk. A kutatások alkalmával összegyűjtöttük a zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok jogalkalmazási tapasztalatait, a jelentősnek ítélt, a jogi szabályozásra visszavezethető vagy attól független egyéb problémákat. A zaj elleni védelem kérdéseiben konferenciát is rendeztünk további vitatott kérdések és megoldási javaslatok bemutatására.

6. Az átfogó vizsgálat alapvetően az egyedi panaszok által felvetett problémák további elemzésére szolgált, azonban számos más kérdésre is kiterjedt. A felügyelőségi és egyéb egyeztetések eredményeit, tapasztalatait – azok tartalmi elválaszthatatlanságára tekintettel – külön nem mutatjuk be, az egyes jogi elemzéseknél utalunk arra, hogy megállapításainkat, javaslatainkat a konzultációk is alátámasztják.

7. Az átfogó vizsgálat eredményeként egyértelműen kirajzolódott, hogy az egyedi jogsérelmek és visszasságok igen gyakran a jogszabályi környezet hibáira, hiányosságaira vezethetők vissza. A jogalkotó 2007-ben igen sok tekintetben előremutató és valódi előrelépést jelentő szabályozást alkotott, ugyanakkor a jogszabály alkalmazása során számos olyan hiányosság, illetve jogértelmezési kérdés merült fel, amely jogbizonytalansághoz vezetett és megnehezítette a hatáskörrel felruházott hatóságok munkáját.

8. Minderre tekintettel indokolt a zaj elleni védelem szabályozásának átfogó felülvizsgálata. A felülvizsgálathoz és a szükséges módosításokhoz Irodánk segítséget kíván nyújtani a szabályozás egyes kérdéseinek áttekintésével és jogalkotási javaslatok előterjesztésével.

9. Az Iroda célkitűzése tehát, hogy egy, az egészséges környezethez való alkotmányos jog megvalósulását és érvényesülését hatékonyan szolgáló jogszabálycsomag szülessen. A beérkező panaszok, illetve a jövőbeni kutatásaink alapján természetesen a továbbiakban is figyelemmel kísérjük a jogszabályok hatályosulását, és értékeljük a jogi háttérrel, javaslatainkat indokolt esetben a jövőben is megfogalmazzuk.

² Az egyedi ügyekből előtűnő kérdéseket, problémákat kiemelve általában értékeltük továbbá a bűz elleni védelem, a településrendezés, a Natura 2000-es területek, a társadalmi részvétel, és legutóbb a hulladékok illegális égetése tekintetében a joggyakorlatot és a jogi szabályozást.

10. Állásfoglalásunk tervezetét (továbbiakban: Tervezet) megküldtük véleményezésre a Vidékfejlesztési (VM), a Közigazgatási és Igazságügyi (KIM), és a Belügyminisztériumnak (BM), a Legfőbb Ügyészségnek, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek, az Igazságügyi Szakértői Kamarának, az Optikai, Akusztikai, Film- és Színháztechnikai Tudományos Egyesületnek (OPAKFI), valamint honlapunkon nyilvánosságra hoztuk. Állásfoglalásunkat a beérkezett észrevételek figyelembevételével véglegesítettük.

11. Mind a VM, mind pedig az OPAKFI felhívta a figyelmünket, hogy javaslataink esetenként részletesebb szakmai megalapozást igényelnek. A jogi szabályozás megújításakor mindenképpen szükség van a zajvédelmi és a jogi szakterület szoros, egymást segítő, kiegészítő együttműködésére – ez mindenképp előfeltétele a sikeres és eredményes jogszabály-alkotásnak. Ezen észrevételek és egyéb tapasztalataink is annak fontosságát támasztják alá, hogy a szabályozás előkészítését széleskörű jogi-szakmai-társadalmi egyeztetés kell megelőzze, melyben a zajjal érintett valamennyi tudományág és ágazat megfelelően képviselteti magát. Mindez határozott kormányzati intézkedéseket és több tárcára kiterjedő stratégia megalkotását teszi szükségessé.

12. Javasoljuk tehát a Kormánynak, illetve a Vidékfejlesztési Minisztériumnak, hogy a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételről szóló 2010. évi CXXXI. törvény 13. §-a³ alapján a szakmai és társadalmi szervezetek bevonásával kezdje meg a jogi szabályozás felülvizsgálatának előkészítését.

B. A zajterhelés környezet-egészségügyi vonatkozásai röviden

13. Zajként érzékeljük azokat a hanghullámokat, amelyek zavaróan, terhelően és kellemetlenül hatnak, és az egészséget károsan befolyásolhatják. A zaj emberekre gyakorolt hatása kellemetlen, terhelő érzésben és a hallás objektívan kimutatható csökkenésében mutatkozik meg. Ez több tényezőtől, így a hangnyomástól, a frekvenciától, a hatás időtartamától, valamint a zajhullám időbeni lefutásától is függ.⁴

14. A zajszennyezés mindig több forrásból, különböző frekvenciákból, intenzitásokból összetevődő zajok összessége. Ezek közül kiemelhető a közlekedési eredetű zajok hatása. A stratégiai zajterképek adatainak elemzése alapján az Európai Környezetvédelmi Ügynökség azt állapította meg, hogy a 250000 lakosszámot meghaladó agglomerációkban közel 67 millió ember (55%-a ezen agglomerációk lakosainak) van kitéve 55 dB Lden értéket meghaladó, közúti közlekedésből származó zajterhelésnek az Európai Unióban⁵.

³ 13. § (1) A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter stratégiai partnerségi megállapodásokat alakít ki. A jogszabály előkészítéséért felelős miniszter e megállapodások révén szoros együttműködést alakíthat ki azon szervezetekkel, amelyek készek a kölcsönös együttműködésre, és amelyek az adott jogterületek szabályozásának előkészítésében széles társadalmi érdeket jelenítenek meg vagy az adott jogterületen tudományos tevékenységet végeznek (a továbbiakban: stratégiai partner).

⁴ <http://www.erg.bme.hu/Emania/1999/Bara0001/fogalmak.html#feny>

⁵ Transport at a crossroads, TERM 2008:indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report No 3/2009 <http://www.eea.europa.eu/publications/transport-at-a-crossroads>

15. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete, a WHO tanulmánya⁶ szerint a zaj hatására az ember szervezetében olyan morfológiai és fiziológiai változás következik be, mely miatt csökken a teljesítménye, a stressztűrő képessége vagy más környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képessége. A környezeti zaj leginkább az alvást zavarja. Elsődlegesen nehéz elalvást, ébredésekkel megszakított rossz alvást, vérnyomás- és pulzusemelkedést eredményez. Legrosszabb hatása az alvási periódus első felében van. Másodlagos hatása másnap jelentkezik: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet, teljesítőképesség csökkenése. A zavarás nagymértékben függ a zaj tulajdonságaitól, impulzus jellegétől, információtartalmától, időtartamától, és az egyéntől, például általában a nők és az idősek érzékenyebbek a zajra, az impulzusszerű zajok zavaróbbak, a kevés információt tartalmazó zajok pedig kevésbé befolyásolják az alvást. A zavartalan alvás háttérzaj esetén 30 dB(A) hangnyomásszintnél kisebb zajterhelést igényel.

16. A zaj közvetlenül is befolyásolja a teljesítményt. Olvasásra, figyelemre, problémamegoldó képességre és a tanulásra is negatív hatást gyakorol. Ezek a hatások erős munkahelyi zajnak kitett munkavállalók és gyermekek esetén jelentkeznek. Egyes megfigyelések szerint a repülőterek közelében tanulók az átlagosnál gyengébben teljesítenek bizonyos feladatokat, kevésbé kitartóak és kevésbé motiválhatók, mint hasonló korú társaik. A beszédértést is károsan befolyásolja a zaj. A normál beszéd hangnyomása 50 dB(A), ezért a 35 dB(A), vagy attól hangosabb zaj zavarja a beszédértést kisebb helyiségekben.

17. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség jelentése is összegzi a közúti közlekedésből származó zaj egészségre gyakorolt káros hatásait⁷. A 60 dB és 80 dB LAeq6-22h értékek közötti közúti közlekedésből származó zajterhelés a kardiovaszkuláris betegségek relatív veszélyét jelentősen megnöveli.

18. Felmérések szerint a mai gyerekek elődeikhez képest jóval hangosabban beszélnek, és ennek természetesen az is oka lehet, hogy ha azt akarják, hogy mondanivalójuk eljusson a címzetthez, sokkal nagyobb külső zajt kell legyőzniük hangjukkal.

19. A zajszennyezés egészségügyi hatásai közül a leglényegesebbnek tekinthetők:

a) A belső fül károsodása

A belső fül károsodását okozhatja, ha hosszú időn keresztül zajhatásnak vagyunk kitéve. Ez gyakran előfordul munkahelyeken, autópályákhoz vagy repülőterekhez közeli térségekben vagy olyan embereknél, akik gyakran hallgatnak walk-mant. Ebben az esetben az is károsodást eredményezhet, ha a hangszint nem kiugróan magas, de időtartama hosszú.

b) Alvászavarok és azok következményei

A krónikus alvászavar betegség, mivel negatív hatása lehet az alábbiakra:

- jó közérzet hiánya,
- tanulás, különösen gyerekkorban,
- immunrendszer,
- társadalmi kapcsolatok.

A krónikus alvászavar hozzájárul továbbá az alábbiakhoz:

- pszichoszomatikus betegségek, különösen szív- és érrendszeri betegségek,

⁶ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999

<http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

2011 márciusában megjelent a WHO legfrissebb tanulmánya „Burden of disease from environmental noise” címmel. http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf

⁷ Transport at a crossroads, TERM 2008: indicators tracking transport and environment in the European Union, EEA Report No 3/2009 <http://www.eea.europa.eu/publications/transport-at-a-crossroads>

- neurózis,
- félelem,
- agresszivitás.

c) Koncentrációs problémák

A zaj tanulási nehézségeket okozhat, különösen az iskolában, ahol kiváló beszédérthetőség szükséges. Beszédérthetőségi vizsgálatot végeztek a gyerekek körében. Az értékelés az alapján készült, hogy a gyerekek hány hibát vétettek az őket körülvevő zajban hallgatott szabványos mondatokban. A hibaarány 4,3 % volt, amikor a környezeti zaj szintje kisebb volt 55 dB(A)-nél.

A hibaarány legalább 15 % volt, amikor a környezeti zaj szintje 60 db(A) vagy annál több volt (ez megegyezik a nyitott ablakon átszűrődő közlekedési zajjal).

d) Ingerlékenység

20. A halláskárosultak, idősek és a beszélni vagy olvasni tanuló gyermekek különösen veszélyeztetettek. Gyermekkel kapcsolatban kimutatták, hogy a zaj káros hatást gyakorol a kognitív feladatok terén nyújtott teljesítményre, így komplex feladatok megoldási képességét jelentősen csökkenti. A legerőteljesebben az olvasást, a szövegértést, a figyelmet, a problémamegoldó-képességet, és a memorizálási képességet befolyásolja. A WHO iránymutatások⁸ a következő megállapítást teszik: „Világos azonban, hogy bölcsődéket, óvodákat és iskolákat nem kellene jelentős zajforrások, pl. autópályák, repülőterek és ipari területek közelében elhelyezni.” Iskolákban tanítási idő alatt a háttérzajnak nem kellene meghaladnia a 35 dB, szabadtéri játszótérek esetén pedig az 55 dB hangnyomásszintet. Bölcsődékben, óvodákban alvásidő alatt a hálósobákra vonatkozó határértékeket kell alkalmazni. Ez az érték folyamatos zaj esetén 30 dB LAeq a WHO iránymutatásokban.

21. **Összességében megállapítható, hogy a zaj az élet számos területén hátrányosan befolyásolja a közérzetet, a pihenést, a mindennapi életvitelt, veszélyezteti az egészséget.**

C. Alkotmányos alapok

22. A jelen állásfoglalásból eredő jogalkotási intézkedések megvalósítása Magyarország Alaptörvényének hatálybalépését követő időre történhet meg. A jogalkotás előtt álló legjelentősebb kihívás ma minden területen az alkotmányozás szándékainak megvalósítása, így az Alaptörvény rendelkezéseinek kibontása, vállalásainak és előírásainak a kiteljesítése valamennyi jogszabályban. Az Alaptörvénnyel Magyarország rendkívüli jelentőségű és nemzetközi viszonylatban is előremutató módon vállalt felelősséget a jövő nemzedékekért. Ennek jegyében rendeli védeni az emberiség életfeltételeit, és teszi mindenki kötelességévé a természeti erőforrások megőrzését.

23. A Nemzeti Hitvallás szerint „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

24. Az Alapvetés P) cikke rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és

⁸ Guidelines for Community Noise, World Health Organization 1999
<http://who.int/docstore/peh/noise/guidelines2.html>

állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

25. Az Alaptörvény XXI. cikke⁹ átvette és egyúttal megerősítette az egészséges környezethez való alapjogot, így az Alkotmánybíróságnak az egészséges környezethez való jog alkotmányos szabályaiból levezetett jogelvei az Alaptörvény hatálybalépését követően is változatlanul irányadók, azokat a további jogalkotás során is figyelembe kell venni.
26. Az Alkotmánybíróság a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része”, s ehhez kapcsolódva „az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami kötelességet jelenti. Az egészséges környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja.”
27. Az Alkotmánybíróság határozatából következően az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. Az egészséges környezethez való jog jogalkotással való védelmének tehát különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.
28. A testület alaphatározata szerint bár a szabályozás kialakítása során „az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad”, „a környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti”. Jóllehet a testület első ízben csak a természetvédelmi jogszabályok kapcsán rögzítette főszabályként az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát, a későbbiek folyamán¹⁰ más környezetvédelmi területen is érvényesítette azt, hangsúlyozva, hogy a tilalom a környezetvédelemre a maga általánosságában is irányadó. A főszabály alól kivételt képez, ha a védelmi szint csökkentése más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen és az az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.
29. Tekintettel arra, hogy a környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja, a testület határozata szerint a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem lehet tetszőleges. Határozatában az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.”
30. A testület alaphatározatában a fentiek értelmében tehát felállította, majd gyakorlatában következetesen érvényesítette a környezetvédelmi status quo megőrzésére irányuló állami kötelezettséget, azaz a „non derogat” elvet, amely lényegében az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a jogszabályokkal biztosított, már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a

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

¹⁰ 48/1997. (X. 6.) AB; ABH 1997, 504; 14/1998. (V. 8.) AB, ABH 1998, 130.

környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

31. Figyelemmel arra, hogy a környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak és a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Értelemszerűen végesként kell tekinteni az emberi életre és egészségre is, melyet a zajterhelés nagymértékben veszélyeztet, így e tekintetben a megelőzésnek különös jelentősége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy „a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.”
32. Az egészséges környezethez való jog értelemszerűen felöleli az emberi élet és egészség zaj elleni védelmét, így az alapjogból fakadó – fentebb idézett – követelményeket a zaj elleni védelem szabályozása tekintetében is érvényesíteni kell.
33. A természeti erőforrások körét az Alaptörvény P) cikke tágran határozza meg, és a „különösen” szó használatával egyértelművé teszi, hogy a védelmi igény az ott felsoroltakon kívül más természeti erőforrásokra is kiterjed. A háborítatlan csend a természet adta olyan különleges erőforrás, amely az ember fizikai és mentális egészségének és így életének alapfeltétele. A csendes, zavartalan környezet teszi lehetővé a pihenést, a magas szintű szellemi teljesítményt, a lélek kiegyensúlyozottságát stb. Az ember által alakított épített környezet az ipari, kereskedelmi, építési közlekedési stb. tevékenységekkel együtt hosszú távon, gyakran végérvényesen szünteti meg, vagy csökkenti ezt az erőforrást, s a zaj révén számos negatív társadalmi változást indukál. A ma nemzedékei infrastrukturális és egyéb döntéseikkel így alapvetően meghatározzák a jövő nemzedékek életfeltételeit, a zajterhelés jellegét, mértékét.
34. Az Alaptörvényből következőleg tehát a csend mint természeti erőforrás védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését mindenki, de kiemelten is az állam köteles biztosítani. Az államnak a jogalkotásban, valamint a jogszabályok tényleges hatályosulásának előmozdításában olyan megoldásokra kell törekednie, amelyek a természet adta csend magas szintű védelmét biztosítják.
35. **Az Alaptörvényben a jövő nemzedékek és érdekükben a természeti erőforrások védelme kiemelt alkotmányos értéknek jelenik meg, és mintegy végigvonul az Alaptörvény egészén. Ez – a más alkotmányos értékekhez képest is megkülönböztetett érték – az egészséges környezethez való jog megerősítését is jelenti, hiszen az összefüggés közöttük szükségszerű. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest az egyik legjelentősebb előrelépést éppen a jövő nemzedékek védelme tekintetében valósította meg. Mindebből következően megállapítható, hogy más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel való ütközés esetén az egészséges környezet védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek különös védelmét kell biztosítani.**
36. **Átfogó vizsgálatunk eredményeként ugyanakkor azt állapítottuk meg, hogy a hatályos szabályozás számos tekintetben nem felel meg az Alaptörvényből eredő**

követelményeknek, ezért a zaj- és rezgésvédelmi tárgyú jogszabályok módosítása feltétlenül indokolt.

D. A koncepcionális megújítás elkerülhetetlensége

37. A VM a Tervezetre adott igen részletes válaszában számos kérdésben fejtette ki véleményét, javaslataink egy részével egyetértett és jelezte, hogy a jogalkotás során érvényesíteni fogja azokat. Más javaslatainkkal kapcsolatban azonban egyet nem értését fejezte ki.
38. A VM válasza és az állásfoglalás-tervezettel kapcsolatban beérkezett egyéb észrevételek alapján egyértelművé vált, hogy a jelenleg hatályos jogi szabályozás rendszerének átfogó megújítása szükséges. Ennek oka, hogy a legfontosabb, a szabályozás alapjául szolgáló kérdések nincsenek egyértelmű koncepció szintjén rögzítve, és hiányzik a koncepciónak megfelelő világos stratégia a nyugodt, zavarástól mentes környezet megőrzésére, illetve a zaj elleni fellépés alapelveire. Ugyanakkor szakmai körökben régóta folyik egy átfogó, zaj elleni védelmi stratégia kidolgozása, mellyel kapcsolatban a résztvevők az elvi, koncepcionális javaslataikat több alkalommal, nyilvános fórumokon is megtették. Indokolt, hogy a stratégia kidolgozását a minisztérium maga is előmozdítsa.
39. Az Alaptörvény és a szakmai észrevételek alapján megállapítható, hogy egy-egy jogszabályi rendelkezés módosítása immár nem elegendő, megfelelő védelmet egy új, egységes alapokon álló szabályozás jelenthet. Ennek megteremtése azonban stratégia megalkotását igényli.
40. A stratégiai tervezés és jogalkotási előkészítés során elsődlegesen világosan látni kell Magyarország tényleges zajterheltségi állapotát, majd az ennek hatékony kezeléséhez szükséges eszközöket. Ezzel összefüggésben fel kell tárnai a csendes, nyugodt környezet hiányának az egészségre, a társadalmi élet érintett vetületeire gyakorolt valamennyi közvetlen és közvetett hatását. Egyértelműen tisztázni kell, hogy milyen negatív externáliákat okoz nemzetgazdasági szinten a túlzott mértékű zaj, és miként korlátozza ez a jövő nemzedékek életfeltételeit.
41. Határozott koncepció szükséges arról, hogy a védelem középpontjában mi áll: az adott helyzetben a lehető legnagyobb mértékben megvalósítható nyugalmas környezet biztosítása/megőrzése avagy a csakis merev, számszerű határértékkel megállapított zaj elleni védelem. Ezen kérdés megválaszolása alapvetően más filozófiai alapra helyezi a szabályozást. A határértékek például sok esetben olyan szennyezési keretlehetőséget jelentenek, melyek nem ösztönzik megfelelően a meglévő csendes állapot védelmét. A fókuszba ezért a zavarástól mentes, nyugodt környezet megőrzését kell helyezni – összhangban az Alaptörvény P) cikkével. A zajszint megengedhetőségénél a védendő érdekeket kell figyelembe venni: nem engedhető meg az, hogy a határértékek rendszere, illetve számításuk módja elfogadhatónak minősítsen olyan magatartásokat, amelyek ténylegesen igen zavaróak. Ebből következően indokolt a határértékek és számítási módjuk nagyobb fokú differenciálása (pl. tervezési, riasztási stb), a megítélési szabályok megújítása.

42. Számtalan olyan zajprobléma ismert, amellyel szemben a hatályos szabályozás nem nyújt hatékony védelmet, ugyanakkor a lakosság nyugalma jelentősen zavarják. A jog nem tud megfelelő megoldást nyújtani a sokszor egész lakótelepek nyugalma zavaró riasztók problémájára (megoldásként a csendes távriasztást kellene csak engedélyezni), nem letisztult a vasútállomásokon végzett egyes tevékenységek (rakodás, kürtjelzések, dízelmozdonyok „járatása” stb.) zajkibocsátásainak kezelése, nem elégséges az „átalakított” gépjárművek (főként motorkerékpárok) elviselhetetlen zajterhelése elleni fellépés, nem tulajdonítanak hangsúlyt a közterületi rendezvényekhez kapcsolódó építési munkálatok zavaró hatásaira (amik gyakran súlyosabbak magánál a rendezvénynél). stb.¹¹ Mindezekre ugyancsak megoldást kell találni a szabályozás során.
43. Tisztázni kell a szabályozást meghatározó alapelveket is. A megelőzés és elővigyázatosság, a társadalmi részvétel, az együttműködés stb. elvét tényleges tartalommal kell megtölteni a zaj elleni védelem területén, és garantálni kell ezek valódi érvényesülését (pl. az infrastruktúra-fejlesztés, a településrendezés és a környezetvédelem között). Új megközelítés szükséges azon helyzetekre, amikor a zajforrás mellé települ újonnan a védendő létesítmény. Ki kell dolgozni azokat a garanciális tervezési és engedélyezési szabályokat, amelyek alkalmasak az ilyen helyzetek megelőzésére, azonban amennyiben ez meghatározott kivételes esetekben nem lehetséges, ezekért a felelősséget az „okozó elve” mentén az viseli, akinek közvetlen magatartása révén állt elő a környezeti konfliktus. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy az új helyzetben a zajvédelmi közigazgatási jogi normákat mintegy hatályon kívül lehetne helyezni, azok ne érvényesülnének maradéktalanul az ilyen esetekben is.
44. A jogi szabályozás megújítását mindebből következően széles szakmai (egészségügyi, közgazdasági, akusztikai, műszaki stb.) előkészítéssel kell megalapozni. Ugyanakkor nem elegendők csupán a jogi eszközök, intézkedések: kiemelt figyelmet kell fordítani a kutatásra, oktatásra, szemléletformálásra, a társadalmi és szakmai tevékenységekre is.
45. **Összefoglalásként kimondható, hogy olyan jogi szabályozásra és egyéb állami intézkedésekre van szükség, amelyek az Alaptörvény jövő nemzedékekre és természeti erőforrásokra vonatkozó rendelkezéseit végrehajtva a csendes környezet védelmét, megőrzését a megelőzés és más elvekre támaszkodva valóban hatékonyan és magas szinten biztosítják.**

¹¹ Kissné Németh Gabriella és Korom Sándor társasházi közös képviselők, illetve Tabajdi Gábor magánszemély észrevétele, illetve a Tervezet óta beérkezett egyéb panaszok nyomán.

II. Részletes jogi értékelés

46. Állásfoglalásunkban – miután bemutattuk a védelem alkotmányos alapjait – az első „A” fejezetben azt tárjuk fel, hogy mennyiben hatja át a szabályozás teljességét a megelőzés elve, mégpedig mind koncepcionálisan, mind pedig egyes külön területeket illetően. Ezt követően a „B” fejezetben arra mutatunk rá, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma nem érvényesül következetesen, a szabályozás nem koherens, az egészséges környezethez való jog számos jogszabályi rendelkezés, illetve hiányosság miatt sérelmet szenved. Végül a „C” fejezetben bemutatunk néhány kiemelt problémát jelentő szabályozási területet, melyek esetében különösen nélkülözhetetlen a jogi szabályozás megújítása. Jogalkotási javaslatunkat az állásfoglalás III. részében összefoglalóan is megfogalmazzuk. Tekintettel arra, hogy az állásfoglalás a szabályozás számos területét érinti, így a könnyebb eligazodást az állásfoglalás végén elhelyezett tartalomjegyzék segíti.

A. A megelőzés elve nem érvényesül megfelelően a szabályozásban

47. A megelőzés a környezetjog alapelve és prioritása is egyben. Számos nemzetközi, európai uniós és hazai jogszabály, dokumentum is megfogalmazza ezen elv érvényesülésének fontosságát. Az alapelv legfontosabb üzenete, hogy kellő körültekintés mellett preventív eszközök, intézmények alkalmazásával a környezeti károkat és szennyezéseket meg kell előzni, a káros következményeket el kell kerülni. Ebből következően a megelőzés a várható, ismert negatív környezeti hatásokkal szembeni, időben történő – vagyis mindig előzetes – fellépést igényli. Az elv szoros összefüggésben van a környezetvédelmi szabályozás már elért szintjéből való visszalépés korlátozásával, hiszen a jogi szabályozás enyhítése óhatatlanul a környezeti konfliktusok növekedését eredményezi.

48. Tekintettel arra, hogy a környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja, az állam olyan az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgáló intézmények kialakítására és működtetésére köteles, amelyek a megelőzést hatékonyan szolgálják és garanciát nyújtanak a környezet elért objektív védelmi szintjének megőrzésére.

1. A környezetvédelmi törvény nem a megelőzés jegyében fogalmazza meg a zaj elleni védelem alapjául szolgáló előírásokat

49. A hatályos magyar jogban a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) tartalmazza az általános rendelkezéseket a megelőzés elvével összefüggésben. A környezeti zaj kapcsán mindenképpen kiemelt érdemel, hogy a Kvt. 31. § (2) bekezdése a) és b) pontjai szerint a zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését, a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását.

50. A törvény nem megfelelően juttatja érvényre a megelőzés elvét a zajterhelés vonatkozásában. Nem elegendő pusztán a környezet állapotromlásának növekedését mérsékelni. A környezeti állapotot javítani kell, amiből többirányú kötelezettség származik. A további romlást meg kell előzni, a még nem terhelt területek meglévő jó állapotát meg kell őrizni, a kedvezőtlen állapotot pedig javítani kell.
51. A törvény hatályos megfogalmazása elfogadja, sőt legalizálja a környezeti állapot folyamatos romlását. A törvény elegendőnek tartja, ha a zajterhelés növekedését sikerül mérsékelni. Az Alkotmánybíróság alaphatározatában világossá tette, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Az Alaptörvény ezt megerősítve kifejezett kötelezettségként fogalmazza meg a természeti erőforrások védelmét és megőrzését. Mindebből következően szigorúbb védelemre van szükség, és biztosítani kell, hogy a zajterhelés ne növekedjék, sőt inkább csökkenjen.
52. A növekedés megengedése továbbá úgy értelmezhető, hogy az állam nem érvényesíti szigorúan a környezet védelmére vonatkozó kötelezettségét, vagyis az egészséges környezethez való jogot, hanem attól lényegében eltérést biztosít. Az egészséges környezethez való jog korlátozására ugyanakkor kizárólag a szükségesség és arányosság követelményei szerint, kivételes esetben kerülhet sor. A jelen esetben nem látható olyan konkrét alapjog, vagy alkotmányos érték, amely a korlátozást indokolná. Mivel pedig a törvény általános szabályai határozzák meg a zaj elleni védelem teljes szabályozását, így a megfogalmazásuknak alapvető jelentősége van.
53. **A kifejtettek alapján javasoljuk a jogalkotónak, hogy az Alaptörvényből következően a Kvt. módosításával a megelőzés elve jegyében és az egészséges környezethez való jog korlátozhatósága szabályainak a figyelembe vételével fogalmazza meg a környezeti állapotra vonatkozó követelményeket, célként jelölje meg a zajterhelés növekedésének megelőzését, a már határérték feletti vagy egyébként zavaró zajterhelés csökkentését és a kedvező állapotok megőrzését.**
54. **A Kvt. módosításával egyidejűleg szükséges, hogy a teljes jogi szabályozás áthatóan és hatékonyan juttassa érvényre a megelőzés elvét.**
55. A VM az állásfoglalás tervezetére adott észrevételében nem értett egyet a fent kifejtettekkel, ugyanakkor nem fejtett ki saját érvelést, vagy eltérő álláspontot. Mindössze arra utalt, hogy a Kvt. kifogásolt rendelkezését a megelőzésre és az elővigyázatosságra vonatkozó elvekkel együtt kell alkalmazni, illetve idézte a Kvt. 31. § (3) bekezdését.
56. A környezetjogi elvekre való hivatkozás valóban rendkívül fontos minden jogértelmezési kérdésben, különösen annak érdekében, hogy kétség esetén a környezet számára magasabb védelmet jelentő értelmezés nyerjen elsőbbséget. Ugyanakkor éppen a jogalkotó feladata, hogy a jogi szabályozásban - egyértelmű jogszabályi rendelkezésekkel – érvényesítse a megelőzés elvét. A kifogásolt rendelkezés nem felel meg ennek az elvárásnak, hiszen éppen a megelőzéssel szemben hat. Az elvekre hivatkozással továbbá aligha lehet eredménnyel fellépni a zajterhelés növekedése ellen, ha azt a törvény kifejezetten lehetővé teszi. Amennyiben az állam – az alkotmányos követelményeknek megfelelően - valóban fel akar lépni a zajterhelés növekedése ellen, akkor ezt egyértelmű jogszabályi rendelkezéssel kell megtennie.

57. Másfelől téves a Kvt. idézett rendelkezésére való utalás. A 31. § (3) bekezdés ugyanis kizárólag a stratégiai zajtérképezéssel érintett területekre vonatkozik, így semmiképpen nem jelent általános korlátot a (2) bekezdés b) pontjával szemben.
58. Az OPAKFI szintén rámutatott, hogy lehetnek (vannak) olyan területek, ahol nem készül stratégiai zajtérkép, de a kedvező állapot megőrzése kívánatos lenne. Indokoltnak látja tehát a Kvt-ben a kedvező állapot megőrzése igényének általánosabb megfogalmazását.
59. A zaj elleni védelem szempontjából vizsgálatunk során a leginkább kritikusan tűnő területeket az alábbiak szerint mutatjuk be.

2. A településrendezés lehetőségei a megelőzés érvényesítésében

- a) A településrendezésre vonatkozó részletes szabályok előírása szükséges a zajvédelmi szabályozásban
60. A megelőzés elve a lehető legkorábbi fellépés követelményét jelenti, már a tervezés szakaszában. A környezeti, és így a zajártalmak elleni fellépés egyik korai szakasza a településrendezés. A településrendezési döntések lehetőséget teremtenek és kereteket szabnak létesítmények telepítéséhez és tevékenységek folytatásához. Segítségükkel a település harmonikus fejlődése, a környezet meglévő jó állapotának megőrzése, sőt javítása valósítható meg. A településrendezés eszközei hosszú távon meghatározzák a település fejlődési irányait, és sok egyéb környezetminőségi jellemzővel együtt a helyi lakosság zajterhelését. Egy megalapozott, elsődlegesen a közérdeket szolgáló, a csendes, háborítatlan környezet védelmét szem előtt tartó településrendezési terv megteremti az ember és környezete harmóniáját, ugyanakkor a mindezekkel ellentétes tervek hosszú évekig elhúzódó környezeti zajkonfliktusokat teremtenek vagy elmélyítik a már fennállókat, veszélyeztetve és károsítva a környezetet és az emberi egészséget. A zaj- és rezgésvédelmi követelményeket tehát a településrendezési tervekben hatékonyan érvényre kell juttatni.
61. A fentiekből következően a zaj elleni védelem szabályozásában is fontos szerepet kell betöltenie a településrendezésnek. Ezen a területen különösen hangsúlyosan kell érvényesíteni a környezeti állapot javítására vonatkozó – fentebb megfogalmazott – követelményeket. Ezt segítheti, ha a vonatkozó környezetvédelmi jogi és településrendezési szabályokat sikerül egymással jobban összehangolni, illetve külön rendelkezésekkel, jogszabályi utalásokkal egyértelművé teszi a szabályozás, hogy a településrendezési döntések során különös figyelmet kell fordítani a zajterhelés további növekedésének megelőzésére.
62. A jelenleg hatályos zajvédelmi szabályozásban a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) önálló alcímet nem szentel a településrendezési követelményeknek. Mindössze a létesítéssel kapcsolatos szabályok között a 9. § (2) bekezdésben¹² fogalmaz meg

¹² 9. § (2) A védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek. A védendő épületet, helyiséget úgy kell megtervezni és megépíteni, hogy a külön jogszabály szerinti belső téri zajterhelési határértékek a használatbavétel időpontjára teljesüljenek.

egyetlen rendelkezést, amely szerint a védendő területeket úgy kell kijelölni, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek teljesüljenek.

63. A fent idézett rendelkezés azonban csak azokra az esetekre állapít meg szabályt, amikor meglévő zajforrás mellett jelölnek ki védendő területeket. A Zr. nem tartalmaz rendelkezést a védendő területek közelében, a gazdasági, közlekedési és más egyéb zavaró hatást feltételező funkció kijelölésére.
64. A Kvt. módosításával összhangban ehelyütt is olyan rendelkezések megfogalmazása szükséges, amelyek biztosítják, hogy a településrendezési döntések nem járnak hátrányos változással a zajterhelés vonatkozásában. Ez egyúttal azt is jelenti, hogy korántsem elegendő a határértékeknek való megfelelés követelményének kimondása, ennél lényegesen szigorúbb rendelkezésekre van szükség.
65. A pusztán a határértékekre épülő szabályozás nem képes megelőzni azon helyzeteket, amikor egy kifejezetten csendes területen megjelenő új zajforrás – bár határérték alatt – de a korábbi kedvező állapothoz képest rendkívüli, akár 20-25 dB mértékű romlást idéz elő. Ilyen esetekben a zajterhelés ugyan megfelel a határértékeknek, ezért – közigazgatási szempontból – jogszerűnek tekinthető, ugyanakkor a lakosság életminősége igen nagy mértékben kedvezőtlenül változik. A megelőzés elve nem szűkíthető le a határértékeknek való megfelelésre. A megelőzés a környezeti ártalmak, kedvezőtlen környezeti változások megakadályozásának követelményét jelenti. A szabályozásnak biztosítania kell a lényeges, jelentős negatív változások megelőzését, kizárását.
66. Itt is utalunk az Alaptörvény P) cikkére, mely szerint a természeti erőforrásokat, így a természet adta csendet, vagyis a zavarástól mentes, nyugalmas környezetet meg kell őrizni a jövő nemzedékek számára. Lényeges tehát, hogy a megalkotandó új szabályozásnak is ezt kell középpontba helyeznie. Szigorú, részletes kritériumokkal és egyéb előírásokkal, az alapjogi teszt alapján szabad csak lehetővé tenni az eltérést, vagyis a zajterhelés növekedését, az egészséges környezethez való jog korlátozását.
67. Mivel ezen követelménynek a Zr. nem felel meg, így az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot jelent. Erre tekintettel indokolt a zajnövekedés még elfogadható maximumának jogszabályi rögzítése. Ezen követelményt ugyanakkor nem csupán a településrendezés körében, hanem általánosságban a zaj elleni védelem teljes szabályozásában érvényre kell juttatni.
68. A VM támogatta a fenti felvetést, ugyanakkor részletesebben kimunkált javaslat megfogalmazását tartja szükségesnek. Az OPAKFI ugyancsak megerősítette, hogy szükséges rögzíteni a zajterhelés növekedésének még elfogadható mértékét, azonban azt is hangsúlyozta, hogy ehhez széleskörű zajvédelmi/akusztikai elemzésre van szükség. Indokolt tehát a jogi-szakmai előkészítés megindítása.
69. A VM a Tervezetre adott válaszában azt is kifejtette, hogy a tervezett közlekedési zajforrások (pl. utak) esetében nem lehetséges a várható forgalom növekedésének elemzése, hiszen a tervezett forgalom nagysága sem ismert. Az ilyen helyzetekben lenne helye a VM által imént hivatkozott elővigyázatosság elve alkalmazásának: ha nem lehet kizárni a környezeti állapot romlását, akkor környezetvédelmi intézkedéseket kell tenni. A bizonytalanságot nem lehet hivatkozásként felhasználni az ilyen védelmi

intézkedések elhagyására. Csak akkor lehet ettől eltekinteni, ha kétséget kizáróan nem lesz kedvezőtlen hatás. Másfelől az utak tervezése és építése során mindenképpen nélkülözhetetlen a várható forgalmi változások elemzése, becslése, hiszen enélkül miért lenne egyáltalán szükséges az út fejlesztése/megépítése. Egyebekben pedig számos jogszabály – egyebek mellett éppen a Zr. – is előírja a távlati forgalom elemzését.

70. Hasonlóan általános jelleggel kell rámutatni – de mégis elsődlegesen a településrendezés körében említendő meg – hogy új létesítmények esetén nem jelent elégséges megoldást a határértékek teljesülésének zárt nyílászárók melletti megkövetelése. Életszerűtlen megoldás ez, hiszen nyáron a lakosság jellemzően nyitott nyílászárók mellett tartózkodik, illetőleg alszik. Különösen akkor jelent ez feloldhatatlan problémát, amikor a fejlett, igen magas technikai színvonalat képviselő nyílászárókkal biztosítható csak a határértékek teljesülése, hiszen ilyenkor az ablakok nyitott vagy zárt állapota mellett igen lényegi különbség adódik a zajterhelés tekintetében. Megjegyzendő továbbá, hogy nem is csupán a zárt terek, hanem a teraszok, udvarok, közterek, vagyis a lakóterület, védendő terület egésze vonatkozásában kell az élhetőséget biztosítani.

71. Az OPAKFI Tervezetre adott válaszában szakmai aggályait fogalmazta meg és kifejtette, hogy a fentiek műszakilag igen nehezen megoldható feladatot jelentenek, illetve további (pl. méréstechnikai) kérdéseket vetnek fel. Mindezek részletesebb megfontolása során szükségessé válhat a határértékek, illetve a mérési módszerek felülvizsgálata is. Ismét hangsúlyozzuk tehát, hogy alapos szakmai egyeztetésre és olyan szabályokra van szükség, amelyek segítségével valóban a háborítatlan, csendes környezet megőrzése és az ember lehet a védelem középpontjában.

72. **Ugyancsak lényeges szempont a távlati tervezés, a hosszú távú változások és hatások felmérése és tervezése. A településrendezés a település hosszú távú fejlődését határozza meg, ebből következően a tervezéssel érintett zajforrások és védendő területek jövőbeni változását is figyelembe kell venni.**

b) A zaj elleni védelem szintjének növeléséhez indokolt előírni zajvédelmi munkarész készítését a településrendezési döntések előkészítéséhez

73. A környezeti szempontok érvényesítésének hatékony eszköze a stratégiai környezeti vizsgálat¹³ (a továbbiakban: SKV). Rendeltetése, hogy a településrendezési eszközöket a környezetvédelmi szempontokat figyelembe véve dolgozzák ki, ezáltal biztosítva a település fenntartható fejlődését. Az SKV keretében a zajterheléssel kapcsolatos várható hatásokat is fel kell tárni, és azok ismeretében kell tervezni. Nem minden esetben kötelező azonban SKV lefolytatása, mindazonáltal ezekben az esetekben sem lehet figyelmen kívül hagyni a környezeti hatásokat, témánk szempontjából különösen is a zaj elleni védelem biztosíthatóságát¹⁴.

¹³ Stratégiai környezeti vizsgálatot az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet alapján kell végezni.

¹⁴ Az Iroda az általa egyedi ügyek folytán vizsgált egyes konkrét településrendezési eljárások tapasztalatai alapján átfogó vizsgálatot indított a településrendezési döntések környezeti hatásainak feltárására hivatott stratégiai környezeti vizsgálat egyes kérdéseinek elemzésére.

74. A zajvédelmi szempontból is megalapozott településrendezési döntésekhez elengedhetetlen követelmény a szakmailag alátámasztott zajvédelmi munkarész készítése és figyelembe vétele.
75. A Zr. hatályba lépését megelőzően a környezeti zajról a 12/1983. (V. 12.) Mt. rendelet (a továbbiakban: Mt. rendelet) rendelkezett. Az Mt. rendelet 10. § (1) bekezdése¹⁵ a közlekedési ágazatra vonatkozóan előírta, hogy a településrendezési eljárásokban, a tervezéskor az út, vasút, polgári repülőtér létesítése és meghatározott módosítása esetén a hosszú távra tervezett forgalmi viszonyok értékelésére is kiterjedő munkarészt kell készíteni. A hatályos Zr. azonban nem tartalmaz ehhez hasonló szabályozást.
76. A fenti a) és b) pontokat összefoglalva hangsúlyozandó, hogy a megelőzést biztosító feltételek és szempontok megfelelő vizsgálata és érvényesítése a településrendezési eljárások során valósítható meg kellő hatékonysággal. **Ezért különös jelentőséggel bír, hogy a településrendezés során alkalmazandó, a zaj elleni védelmet biztosító rendelkezéseket a jogi szabályozás kellő részletességgel tartalmazza.**
77. A VM válaszában megjegyezte, hogy az MT rendelet idézett rendelkezése nem a településrendezési eljárásokban volt alkalmazandó. Ugyanakkor nem is erre kívántuk a hangsúlyt helyezni, hanem arra, hogy a jövőben indokolt ilyen tartalmú előírást beépíteni a szabályozásba.
78. **Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó a zaj elleni védelem szabályozása körében részletes rendelkezésekkel írja elő a településrendezési eljárások során irányadó környezetvédelmi szabályokat, amelyek hosszú távon is biztosítják a zajterhelés csökkentését, a terhelés növekedésének megelőzését, a meglévő kedvező állapotok megőrzését. A jogalkotónak rendelkeznie kell a jelentős állapotromlást megakadályozó jogszabályi garanciákról, a távlati tervezés érvényesüléséről, így a jövőbeni változások, különösen is a forgalom várható növekedésének elemzéséről, és a zajvédelmi munkarész készítésének kötelezettségéről.**
- c) A településrendezési eljárás hatályos szabályai nem biztosítják megfelelően a környezeti szempontok érvényesíthetőségét
79. A fentiekben alapján meghatározó jelentőséggel bír, hogy a településrendezési eljárások során feltárják a környezeti hatásokat, és azokat a szabályozás során érvényesítsék. A jogalkotó az eljárási szabályok megalkotásával is köteles biztosítani ezen követelmény érvényre juttatását.
80. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 9. § (5) bekezdésének módosítása¹⁶ ugyanakkor éppen ellenkező tartalmú.

¹⁵ Mt. rendelet 10. § (1): „Út, vasútvonal, polgári repülőtér létesítésének, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújításának, korszerűsítésének tervezésekor - a zaj- és rezgésterhelési határértékek érvényesítése érdekében - zaj- és rezgésvédelmi munkarészt is kell készíteni, amelyben a hosszú távra tervezett forgalmat kell figyelembe venni.”

¹⁶ Az építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi LVII. törvény 6. § (3) bekezdése

81. A felügyelőségekkel folytatott konzultációk egyértelműen megerősítették, hogy a gyakorlatukban általános problémát jelent – különösen a budapesti agglomeráció területén – az Étv. 2009. október 1-je óta hatályos szabályozása által a véleményezésre meghatározott eljárási határidő rövidülése¹⁷. A felügyelőségek nehezedő munkateher és a folyamatos megszorítások, létszámcsökkentések miatt ellehetetlenül az érdemi vélemény kialakítása a rövidebb határidő betartásával.
82. A településrendezési eljárások nagy száma miatt (az önkormányzatok gyakran és sokszor kis területekre vonatkozóan módosítják a hatályban levő településrendezési eszközöket) a felügyelőségek számára gondot okoz az Étv. szerinti egyeztető tárgyaláson való részvétel biztosítása. A hatályos szabályozás alapján ugyanis a településrendezési döntésre irányuló eljárásban nem lehet figyelembe venni azon észrevételeket, amelyeket az egyeztető tárgyaláson személyesen nem képviselnek. Hiába juttatja tehát el a felügyelőség írásban jogszabályon alapuló észrevételeit az önkormányzatnak, ha nem jelenik meg az egyeztetésen, akkor a kifogásokat nem lehet figyelembe venni.
83. A jogszabályi előírásoknak hatályosulniuk kell, a településrendezési eszközök meg kell, hogy feleljenek a magasabb szintű jogszabályoknak¹⁸. Ezek végrehajtását, érvényesítését nem lehet a fenti adminisztratív feltételtől függővé tenni. Az Étv. 9. § (5) bekezdésének tényleges tartalma voltaképpen az, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek nem köteles az önkormányzat megfelelni, ha azokra nem az előírt módon hívja fel a felügyelőség a figyelmet. Álláspontunk szerint a jogszabályokat nem azért kell betartani, mert azokra a felügyelőség felhívja a figyelmet, hanem mert azok az önkormányzatokra kötelezőek. Mindebből következően az Étv. 9. § (5) bekezdés jelenlegi megfogalmazása súlyosan törvénysértő, sőt alkotmányosértő településrendezési döntések megalkotására vezethet.
84. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog, a megelőzés és a fenntartható fejlődés elve jegyében a jogalkotó olyan jogszabályi környezetet köteles megalkotni, amely teljes mértékben biztosítja a környezeti szempontok feltárását és azt, hogy a településrendezési eszközök biztosítsák a környezet védelmét. Az Étv. hatályos szabályozása sérti ezen követelményt, amennyiben indokolatlanul és aránytalan mértékben korlátozza a jogszabályon alapuló vélemények érvényesítését a szabályozás során. Az Étv. 9. § (2) és (5) bekezdései a környezet védelmének jogszabályokkal biztosított, korábban elért szintjének csökkenését, és az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti.
- 85. Javasoljuk ezért, hogy a jogalkotó módosítsa az Étv. 9. § (2) és (5) bekezdését, biztosítson kellő időt az államigazgatási szervek vélemény-nyilvánítására, továbbá**

¹⁷ Étv. 9. § (2) bekezdés. A módosítást megelőzően 30 nap állt rendelkezésre, hogy az államigazgatási szervek a véleményüket a tervezett szabályozással kapcsolatban kifejtseik. Ezen határidő 15 munkanapra csökkent a módosítás eredményeként.

¹⁸ Magyarország Alaptörvénye 32. cikk (2) bekezdés: „Feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. (3) bekezdés: Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”

kifejezetten írja elő, hogy az államigazgatási szervek jogszabályon alapuló – akár csak írásban eljuttatott – véleményét az önkormányzat köteles figyelembe venni.

3. A Zr. kiegészítése szükséges a próbaüzem jogintézményével

86. Mind az egyedi ügyeink, mind pedig a hatóságokkal folytatott konzultáció alapján megállapítható, hogy a jogalkalmazásban nehézséget jelent az újonnan megkezdett tevékenységek esetén a határértékeknek való megfelelés ellenőrzése. Különös jelentősége van annak, hogy már az építésügyi engedélyezési eljárások során biztosítsák a zajvédelmi követelmények teljesítését. Építési engedélyhez kötött építési munkák esetén a használatbavételi engedély megadásának feltétele, hogy a létesítmény megfelel a jogszabályi előírásoknak, így teljesíti a határértékeket.
87. A használatbavételi engedély hiányában ugyanakkor nem lehet megkezdni a működést, így a kibocsátási határértékek teljesülését sem lehet ellenőrizni. Ha ellenben a használatbavételi engedélyt megadja a hatóság, akkor utóbb már nehezen lehet érvényre juttatni a zaj elleni védelem követelményeit, az üzem megkezdési működését és csak utólagos intézkedésekkel lehet fellépni a kibocsátás csökkentése érdekében.
88. A megelőzés elvének megfelelő megoldást jelenthet a próbaüzem jogintézményének bevezetése. Ennek segítségével – különösen az üzemi, a szabadidős és a közlekedési zajforrások esetén – biztosítani kell, hogy üzemszerű állapot mellett ellenőrizni lehessen a zajvédelmi követelmények teljesülését. A szabályozást természetesen úgy kell kialakítani, hogy garantálja a jogsértő, vagyis a követelményeknek meg nem felelő működés megelőzését, a szükséges intézkedések haladéktalan megtételét. Ennek egyik módja lehet a próbaüzem jogszabályban megállapított határozott időtartama, amelyen túl nem folytatható a tevékenység, ha a zajforrás nem kap végleges engedélyt.
89. **A fentiek figyelembevételével javasoljuk a jogalkotónak, hogy az újonnan megkezdett tevékenységek, zajforrások jogsértő, vagyis a zajvédelmi követelményeknek meg nem felelő működésének megelőzése érdekében vezesse be a próbaüzem jogintézményét. Ennek segítségével a zajforrás üzemeltetője a jogszabályban meghatározott időtartamon belül köteles igazolni, hogy a tényleges működés során teljesíti a zajvédelmi követelményeket. Ennek hiányában a zajforrás nem folytathatja a működését¹⁹.**

4. A kereskedelmi, ipari és építésügyi tevékenységek eljárási szabályozása sérti a megelőzés elvét

90. A 2008. évtől kezdődően az adminisztratív terhek csökkentésére irányuló jogalkotási program keretében számos zaj elleni védelmet szolgáló jogszabályi rendelkezést módosítottak, illetve helyeztek hatályon kívül. A jogszabálytervezetek véleményezése során több alkalommal felhívtuk a jogalkotó figyelmét az egészséges környezethez

¹⁹ Az OPAKFI megjegyezte, hogy a próbaüzemen kívül más megoldás is elképzelhető, továbbá a működés megkezdését követően pl. egy éven belül ismételt zajvizsgálatra lenne szükség. A BM nem értett egyet a próbaüzem intézményének bevezetésével, mert szerinte az építésügyi eljárásokban a környezetvédelmi szakhatósági részvétel segítségével kellő módon megjelenhetnek a zajvédelmi szempontok. Javaslatunk és elemzésünk azonban a Zr. kiegészítésére vonatkozik, a próbaüzem intézménye az építésügyi eljárásokat és engedélyeket nem érintve a zajvédelmi jog részeként jelenhet meg.

való jog érvényesítésének kötelezettségére és az abból fakadó követelményekre²⁰. Így különösen is hangsúlyoztuk azt, hogy az egészséges környezethez való jognak az Alkotmánybíróság alaphatározatában szereplő alkotmányértelmezésnek megfelelően a környezetvédelmi szabályozásban a preventív védelmi eszközöktől nem lehet visszalépni az utólagos, szankciókkal biztosított védelem irányába.

91. A jogszabály-módosítások egyik fő iránya az volt, hogy az engedélyezési eljárásokat a lehető legtöbb esetben felváltsa egy egyszerű bejelentési kötelezettség, illetve több esetben még arra se legyen szükség. Korábban a hatóság szakhatóságok és valamennyi ügyfél bevonásával részletesen kidolgozott dokumentációk alapján előzetesen felmérte a várható hatásokat, és azok megelőzése érdekében intézkedéseket tett, feltételeket szabott. A módosítás eredményeként számtalan tevékenység és létesítmény esetén mindezek a lehetőségek megszűntek, a bejelentés nyomán csak utólagos hatósági ellenőrzésre van lehetőség.
92. A változások elsődlegesen a telepengedély köteles és a kereskedelmi, valamint az építésügyi tevékenységeket, létesítményeket érintették²¹. Valamennyi terület lényeges összefüggésben van a zaj elleni védelemmel. A lakossági panaszok igen jelentős részét éppen a felsorolt tevékenységek és létesítmények zajkibocsátása okozza²². Ezen zajforrások már a módosításokat megelőzően is sok panaszra adtak okot, így a védelem szintjének csökkenése a lakosság még szélesebb körét érintően jelent problémát. A jogalkotónak tehát sokkal inkább a szabályozás szigorítására kellett volna törekednie, mintsem annak enyhítésére.
93. A vizsgálatunk során a felügyelőségek is egyértelműen azt erősítették meg, hogy az építésügyi és egyéb engedélyezési eljárások szabályozásának és lefolytatásának szigorítására van szükség. Valódi megelőzés és adminisztratív tehercsökkentés csak így valósítható meg, és így kerülhetők el az utólagos zajvédelmi intézkedések sokszor rendkívüli költségei.
94. Az időközben beérkezett panaszok és a vizsgálat során folytatott konzultációk egyértelműen rávilágítottak arra, hogy a jogszabályi változások következtében a környezet védelmének szintje csökkent, a lakosság zajterheléssel szembeni védelme kevésbé biztosított. A vizsgálatunk azt is feltárta, hogy mindeközben a jogalkotói cél, vagyis a vállalkozások és ezzel párhuzamosan a hatóságok adminisztratív terheinek csökkentése sem feltétlenül teljesült a zaj elleni védelem terén a következő bekezdésekben bemutatottak szerint.
95. A zajkibocsátással járó különböző tevékenységek és létesítmények engedélyezése olyan mértékben egyszerűsödött, hogy a hatóságok többnyire csak utólag ellenőrizhetik, hogy a létesítmények és tevékenységek megfelelnek-e a zajvédelmi

²⁰ JNO-219/2009. és JNO-4861/2009. – a repülőterek zajgátló védőövezetéről, JNO-4699/2009. – a telepengedélyezés rendjéről szóló szabályozás kapcsán benyújtott alkotmánybírósági indítvány, JNO-4753/2009. – az üzletek működése kapcsán tett észrevételek

²¹ A BM a tervezetre adott válaszában nem értett egyet ezen megállapításnak az építésügyi eljárásokra való kiterjesztésével. Álláspontja szerint az építésügyi hatóság nem érvényesítheti a zajvédelmi követelményeket, de a szakhatósági részvétel során azok megfelelően érvényesíthetők. Az állásfoglalás ezen fejezetében azonban éppen arra hívjuk fel a figyelmet, hogy az egyszerűsítések számos esetben megszüntették a szakhatósági részvétel lehetőségét – és más egyéb garanciák érvényesülését.

²² Nem kimerítő jelleggel: JNO-4/2010. – a Mohácsi farostlemezgyár kapcsán lefolytatott vizsgálat, JNO-19/2011. dunabogdányi húszüzem működésével kapcsolatos panasz, JNO-392/2010. zöldségfeldolgozó üzem működésével kapcsolatos panasz. JNO-152/2011. vecsési húszüzem működésével kapcsolatos panasz

követelményeknek. Az előírások előzetes kikényszerítése hiányában így a létesítmények megvalósítása során nem, vagy nem megfelelően, nem szakszerűen fordítanak figyelmet a zajvédelmi (és természetesen más egyéb környezetvédelmi, sőt építési, tűzvédelmi stb.) követelmények teljesítésére. Így könnyen előfordul az, hogy egy új létesítmény vagy tevékenység zajkibocsátása meghaladja a határértéket. A határérték-túllépés pedig – túl azon, hogy sérti a lakosok egészséges környezethez való jogát – mind a hatóságokra, mind pedig a vállalkozásokra rendkívül nagy – adminisztratív és gazdasági – terhet ró. A zajkövetelmények utólagos teljesítési kötelezettsége akár a vállalkozás ellehetetlenülését is eredményezheti, hiszen óriási költségekkel jár. A hatóságoknak is lényeges többletmunkát jelent az ellenőrzés, valamint jogsértés megállapítása esetén az azzal szembeni eljárás lefolytatása. A lakosság is valamennyi rendelkezésére álló jogi eszközt igénybe veszi, ami gyakran évekig tartó jogi eljárásokat jelent. Mindez egyáltalán nem a beruházások gyors és költségtakarékos megvalósítását szolgálja.

96. A vállalkozások számára jelentett hátrányok tekintetében külön is ki kell emelni a következőket. Az egyes jogágak felelősségi szabályainak különbözőségéből adódóan, az ún. ágazati jogellenesség elve alapján kimondható, hogy a közigazgatási jog előírásai szerint jogszerűnek minősülő tevékenység vagy létesítmény a polgári jog szabályai szerint lehet jogsértő. Többször előfordul, hogy engedéllyel rendelkező – jellemzően kereskedelmi – zajforrás üzemeltetőjének polgári jogi felelősségét állapítja meg a bíróság, és kártérítésre vagy különböző intézkedésekre kötelezi. Jelentős bizonytalanságot jelent a vállalkozások számára az, hogy a közigazgatási előírások teljesítése ellenére is elmaraszthatóak.
97. A telepengedélyezés korábban hatályos szabályozása kötelezővé tette a hatóság számára a szomszédjogi érdekek vizsgálatát²³. Ezen előírás – megfelelő alkalmazással – kifejezett lehetőséget teremtett a szomszédok és egyéb ügyfelek közötti előzetes egyeztetésre, a későbbi jogviták elkerülésére. Ugyancsak a környező lakossági érdekek figyelembevételét biztosította, hogy a lefolytatott engedélyezési eljárásban az érintettek ügyfélként képviselhették érdekeiket. Így a telepengedély jogosultjának nem, de legalábbis kevésbé kellett utólagos peres eljárásokra és jogkövetkezményekre számítania, még az ágazati jogellenesség elvének figyelembevételével is.
98. Ezzel szemben a bejelentés jogintézménye még a közigazgatási előírások teljesítését sem garantálja. Tapasztalataink szerint a jogszabályi változás a vállalkozókban egy olyan téves feltevést erősít, hogy a jegyzőhöz történt bejelentést követően más engedélyre nincs is szükségük, megkezdhetik a tevékenységet. Ez viszont könnyen vezet a szakterületi jogszabályok, vagyis pl. a hulladékgazdálkodási, levegőminőségi vagy zajvédelmi követelmények megsértésére. Az is teljesen egyértelműen bebizonyosodott, hogy a hatóságok a rendkívüli leterheltségük miatt egyszerűen nem képesek a jogszabály által előírt határidőn belül hatósági ellenőrzést lefolytatni. Végül

²³ A telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet 7. § (1) bekezdés szerint a jegyző a telepengedélyt akkor adta meg, ha a szakhatósági hozzájárulások alapján megállapította, hogy a telep, különösen műszaki szempontból megfelelt a – környezetvédelmi, a vízügyi és az építésügyi követelményekre – vonatkozó jogszabályi előírásoknak, a tevékenység a telep környezetében élők szomszédjogi, birtokvédelmi értelemben vett nyugalma nem zavarja, a dolgozók, a környezetben élők egészségét és a környezetet nem veszélyeztette. Az építésügyi és a környezetvédelmi szakhatóságok szakvéleménye alapján – az abban foglalt feltételekkel – ideiglenes vagy meghatározott időtartamra érvényes telepengedély is adható volt.

– engedélyezési eljárás hiányában – az ügyfelek is csak utólagos fellépéssel – bejelentésekkel, perindítással – tudják érvényesíteni érdekeiket.

99. A vállalkozó így könnyen elmarasztható a vele szembeni utólagos eljárások során²⁴. Ennek rendkívül negatív következményeit konkrét ügyekben is láttuk, amikor a jogszabályi hiányosságok miatt több tíz millió forintos bírságot szab ki a hatóság. A tevékenység feltételeinek előzetes tisztázásának hiányában hosszú ideig folytatott jogsértő tevékenység miatt olyan mértékű bírságok szabhatók ki, melyek a vállalkozás ellehetetlenülésére vezetnek. Nem teljesült tehát a jogalkotói szándék a „vállalkozásbarát” jogszabályi környezet megteremtésére.
100. A károk, hátrányos következmények megelőzése mindig hatékonyabb, mint utólagos helyreállításuk, vagy mérséklésük. Ezen követelményt hangsúlyozottan rendelte érvényesíteni az Alkotmánybíróság a környezetvédelem területén annak sajátosságaira, helyreállíthatatlan értékeire figyelemmel.
101. A zaj elleni védelem megelőzést biztosító eszközeinek csökkentése, megszüntetése a védelem jogszabályokkal biztosított szintjének csökkenését eredményezte. A jogalkotó a megelőzés érvényesítésének megszüntetésével csak a szankciókkal kikényszeríthető utólagos védelmet biztosította. A szabályozás így az egészséges környezethez való jog korlátozását jelenti. Ugyanakkor nem állítható, hogy a korlátozás indokál szolgáló elérni kívánt cél teljesült, sőt vizsgálatunk tapasztalatai éppen ennek ellenkezőjére világítanak rá. Nem igazolt tehát olyan alkotmányos indok, amely az egészséges környezethez való jog korlátozását szükségessé tette volna, illetve az elért előnyökkel semmiképpen nem arányosak az előidézett hátrányok.
102. Emiatt még 2009-ben az Alkotmánybírósághoz fordultunk a telepengedélyezés rendjéről szóló jogszabály alkotmányellenességének megállapítását kérve. Az Alkotmánybíróság még nem hozott határozatot az indítvány tárgyában.
103. Megállapítjuk tehát, hogy az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentette számos, a zaj elleni védelmet érintő jogszabály módosítás, ezért azok felülvizsgálata és a megelőzést biztosító módosítása alkotmányos követelmény.
104. **A kifejtetteket alapul véve javasoljuk, hogy a jogalkotó tekintse át, hogy az építésügyi, kereskedelmi és ipari tevékenységek szabályozásában mely esetekben történt szükségtelen, illetve aránytalan visszalépés a megelőzést szolgáló jogintézmények terén, és az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében módosítsa a jogszabályokat²⁵. Így különösen teremtse meg a megfelelő engedélyezés jogintézményét a környezeti zaj kibocsátásával (és egyéb környezeti hatásokkal) járó tevékenységek és létesítmények esetén. Állítson fel garanciákat az engedélyezés során a megelőzés elvének magas szintű érvényesülésére. Biztosítsa a társadalmi részvétel lehetőségét mint a megelőzés elvének egyik legfontosabb**

²⁴ Természetesen ahol nincsen egyéb szakterületi engedélyezési jellegű eljárás. A megállapítás ugyanakkor a vállalkozó jóhiszeműsége esetén is igaz, hiszen nem várható el alappal a megfelelő szakmai háttérrel nem bíró ügyféltől, hogy a hatóságok jogértelmezése és joggyakorlata szerint tudja megvalósítani az általánosan megfogalmazott jogszabályi követelményeket.

²⁵ Érveinket részletesen a telepengedélyezés és az üzletek működési rendjéről szóló jogszabályok, valamint a Ket. felülvizsgálatával kapcsolatos jogszabály-véleményezéseinkben fejtettük ki, melyek megtalálhatók a honlapunkon.

eljárásjogi garanciáját, különösen is adjon lehetőséget a szomszédjogi érdekek előzetes egyeztetésére²⁶.

B. A veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma nem érvényesül következetesen a jogi szabályozásban

105. A Zr. 3. § (1) bekezdése generális tilalomként rögzíti, hogy a védendő környezetben tilos veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni²⁷. Tekintettel arra, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma alól a jogszabály nem ad felmentést, illetve eltérésre lehetőséget, a szabályozás egészének a tilalom általános érvényesítését kell biztosítani. Ezzel szemben több olyan jogszabályi rendelkezés is található, amely ezen tilalommal nincs összhangban, és nem teremti meg a hatékony érvényesítés eszközeit²⁸. Következésképpen a zaj elleni védelem szabályozását az inkoherencia, illetve számos hiányosság jellemzi. A jelen fejezetben a vizsgálatunk során feltárt, a tilalom érvényesülését akadályozó jogi problémákat mutatjuk be.

1. Az egészséges környezethez való jog korlátozásának alkotmányos követelményei

106. Természetesen a jogalkotó bizonyos esetekre, zajforrásokra vagy területekre eltérést, felmentést, határérték-túllépést biztosíthat. Ezt azonban kizárólag a jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog érvényesülése mellett teheti meg, megfelelő garanciális szabályok kidolgozásával. A jogalkotásnak az alábbi felismeréseken és követelményeken kell alapulnia.

107. A zaj elleni védelem jogi szabályozásának célja a jelen és a jövő nemzedékek egészségének megőrzése, a zajártalmak elleni védelem. Ebből következően a teljes jogalkotást annak a megfontolásnak kell áthatnia, hogy a csendes, nyugalmas környezetet megőrizze, illetve az embert ne érje olyan zajterhelés, amely aktuális tevékenységét (alvását, pihenését, munkáját, gyógyulását stb.) akadályozza, és így az egészségét veszélyezteti. Az ezt biztosítani hivatott határértékek túllépése az egészséges környezethez való jog sérelmét jelenti, ezért arra csak a legkritikább, elkerülhetetlenül szükséges esetben, és csak a legkisebb mértékben kerülhet sor. Az is következik mindebből, hogy a határértékek mértékét sem lehet tetszőlegesen módosítani, enyhíteni.

²⁶ Az OPAKFI felvetette, hogy célszerű lenne az ideiglenes vagy meghatározott időtartamra szóló telepengedély „visszaállítását”.

²⁷ A Zr. 2. § j) pontja alapján veszélyes mértékű az

ja) olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét,

jb) olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.

²⁸ A VM válaszában megjegyezte, hogy a tilalom mint főszabály minden esetben betartandó, ha külön felmentés nem vonatkozik egy területre. Állásfoglalásunkban éppen ezen felmentések hiányában állítjuk a jogszabályi rendelkezések kollízióját. A VM ugyancsak rámutatott, hogy az általunk kifogásolt eltérések minden esetben megfelelnek a szükségesség/arányosság követelményének. Ezen állításokat azonban érvekkel, indoklással nem támasztotta alá, így azokat nem tudtuk elfogadni. Ugyanakkor hangsúlyozzuk, hogy valamely jogszabályi tilalom alóli mentesüléshez az eltérés kifejezett megengedése szükséges, annak hiányában az egyes jogszabályi rendelkezések – az állásfoglalásban kifejtettek szerint - egymásnak ellentmondók lesznek, így sértik a jogbiztonság követelményét.

108. Indokolt ugyanakkor a határértékek rendszerének felülvizsgálata mind mértékük, mind számítási módjuk (pl. a megítélés alapja) tekintetében. Ahogyan arra az OPAKFI rámutatott, adott helyen, adott embert illetően a zajterhelés mértékét nem a védendő *ember* határozza meg, hanem a zajforrás és az érintett terület jellege. Ezen körülményektől függően az emberek egészen eltérő határértékek mellett kénytelenek élni. További – és ha lehet még súlyosabb – problémát jelent, hogy a zajterhelés mértéke a megítélési időre vonatkozó szabályok miatt sokszor határértéknek megfelelő, jóllehet a zajt jelentő hanghatások igen intenzívek és zavaróak – csak éppen a hosszú megítélési időszakhoz képest rövid ideig jelentkeznek (tipikusan jelentkező probléma a repülők áthaladása tekintetében). Végül ismertek azok a hangok, amelyek a határérték alatt is igen zavaróak, így ezen jogi eszközzel nem is biztosítható ellenük védelem. Minderre tekintettel hangsúlyozta az OPAKFI, hogy a határértékek nem tekinthetők egészségügyi határértékeknek.
109. **Fentieket a vizsgálataink és panaszaink is egyértelműen alátámasztják, így magunk is elengedhetetlennek tartjuk a szabályozás és benne a határértékek rendszerének olyan felülvizsgálatát, amely az *embert*, a háborítatlan, csendes környezetet helyezi a védelem középpontjába. A határértékek számos esetben és zajtípus vonatkozásában nem képesek megfelelő, érdemi védelmet nyújtani a lakosság számára, ezért a szabályozás - részben - új alapokra helyezése elkerülhetetlen.**
110. A Tervezetre érkezett egyik észrevétel hívta fel a figyelmet arra, hogy a határértékekkel történő szabályozás a zajterhelés megállapíthatóságát és kezelését is nehezíti, hiszen hosszadalmas és költséges szakértői vizsgálatokat tesz szükségessé. Egyértelmű és könnyen alkalmazható megoldást jelenthet, ha bizonyos, arra alkalmas esetekben a szabályozás tárgya nem a zajkibocsátás mértéke, hanem egyes konkrét tevékenységek végzésének feltételei. Ezáltal a jogszabályi felhatalmazás alapján és keretei között az engedélyezési eljárás során nem csupán a határértékek teljesítése írható elő, hanem pl. az adott telephelyen végezhető és tiltott tevékenységek, és annak feltételei is²⁹.
111. Gondolni kell azon zajforrásokra is, amelyek határértékkel nem jellemezhetők, de egyértelműen jelentős zajterhelést idéznek elő. Az OPAKFI felhívta a figyelmet arra, hogy ilyen zajok nem csupán szabadidős zajforrásoktól származhatnak, ezért ezeket a szabadidős zajforrásoktól külön kell szabályozni. A jogalkotónak e területen a zajvédelmi követelmények garanciális meghatározásáról és következetes érvényesítéséről, kikényszeríthetőségéről kell gondoskodnia.
112. A zaj elleni védelem követelményei alól biztosított mentesülés, illetve az olyan zaj lehetővé tétele – akár de jure, akár de facto – amely az egészségre veszélyes vagy ártalmas, az egészséges környezethez való jog korlátozásának minősül. A korlátozás akkor elfogadható „ha ez más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen”. Ez az elkerülhetetlenség természetesen nem jelenti azt, hogy az egészséges környezethez való jogot minden esetben és feltétlenül alá lehet rendelni minden egyéb alapjog vagy alkotmányos érték alá. Ha a másik alapjog érvényesítése szempontjából a zavartalan, csendes környezethez való jog korlátozásának szükségessége megállapítható, akkor kell következnie egy mérlegelési eljárásnak, ami

²⁹ Kissné Németh Gabriella, Korom Sándor és Tabajdi Gábor társasházi közös képviselők észrevétele a vasúti pályaudvarokon végzett zavaró tevékenységek kapcsán.

az egészséges környezethez való jog és a szóban forgó egyéb jog érvényesüléséhez szükséges társadalmi érdekeket, ide értve a jövő nemzedékek érdekeit is, összeveti. Az arányosság kérdését csak abban az esetben kell vizsgálni, ha ezen összevetés eredményeképpen a korlátozás szükségessége egyáltalán megállapítható. Ezzel összhangban, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében³⁰ megfogalmazott szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni.

113. A 30/1992. (V. 26.) AB határozatban megfogalmazottak szerint a szükségességi/arányossági teszt a következőket foglalja magában. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

114. Megállapítható tehát, hogy minden olyan jogszabályi rendelkezésnek, amely lehetővé teszi az egészségre veszélyes mértékű környezeti zaj okozását, eleget kell tennie az alkotmányos követelményeknek. Az egészséges környezethez való alapvető jog korlátozásának – a jog alapjogi jellegéből következően – más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelméhez elkerülhetetlennek kell lennie és meg kell felelnie a szükségességi-arányossági teszt követelményrendszerének. Rámutatunk továbbá, hogy a jogi szabályozás hiányosságai is alkotmányos visszásságot jelentenek, amennyiben jogalkotói mulasztás eredményezi az alapjog érvényesülésének korlátozását (pl. ha nem lehet fellépni a jogsértő magatartással szemben). Az alábbiakban azt mutatjuk be, hogy az egyes szabályozási területeken milyen módon sérülnek a bemutatott alkotmányos követelmények.

2. A Zr. szankciórendszere nem alkalmas a jogsértő zajforrásokkal szembeni hatékony fellépés biztosítására

115. A zajvédelmi jog alapvető hiányossága abban jelenik meg, hogy a Zr. bár tiltja a veszélyes mértékű zaj okozását, nem biztosítja a tilalom kikényszerítésének eszközeit. Ez egyfelől a jogszabályi rendelkezések kifejezett hiányából, másfelől a jogkövetkezmények alkalmazási feltételeinek helytelen meghatározásából következik.

³⁰ I. cikk (3): „Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

116. A jogkövetkezmények rendszerét a Zr. csak az üzemi és szabadidős, valamint az építési zajforrás esetén határozza meg, előbbieket esetén azokat a kibocsátási határértékek, utóbbi esetén a zajterhelési határértékek teljesüléséhez igazítja³¹. Ebből számos jogalkalmazási nehézség ered az alábbiak szerint.

a) A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások elleni fellépés lehetőségei nem biztosítottak

117. A Zr. hatálya kiterjed a határértékkel nem jellemezhető zajt okozó szabadidős zajforrásokra is³². Ezek vonatkozásában azonban a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalmán túl további szabályokat nem állapít meg. A kibocsátási határérték meghatározhatóságának hiányából ezen zajforrásokkal szemben nem alkalmazhatók a Zr. jogkövetkezményei, hiszen azok előfeltétele a határérték túllépése. A Zr. nem biztosítja azt a jogkört sem a hatóság részére, hogy kötelezést írjon elő az üzemeltetővel szemben a zajterhelés csökkentése érdekében, illetve a tevékenységet korlátozza, felfüggeszse, vagy megtiltsa. Ez azt eredményezi, hogy az ilyen zajforrásokkal szemben a hatóság nem tud fellépni, a veszélyes mértékű zaj okozásának megállapításán túl a tilalom érvényesítése érdekében nem tud eljárni.

118. Az átfogó vizsgálat során megfogalmazódott az a vélemény, hogy indokolatlan a határértékkel nem jellemezhető zajkibocsátás szabályozása a közigazgatási jog körében, mivel jelentős nehézséget, és a közigazgatási jogtól idegen megközelítést jelent a hatóságoknak a lakosság zavarásának megállapíthatósága. Természetesen a jogalkotó megteheti, hogy az ilyen típusú zajkibocsátást nem a közigazgatási jog körében rendezi, és úgy dönt, hogy ezen zajforrások zavaró hatásai kizárólag a polgári jog szomszédjogi és birtokvédelmi szabályai szerint kezelendők. Ez azonban több szempontból visszalépést jelentene a szabályozás elért szintjét illetően, ami pedig sem jog-, sem környezetpolitikailag nem indokolt. Az egyes jogágaknak egymást erősítve kell együttműködniük mindig a leghatékonyabb fellépést biztosítva, a következők megfontolásával.

119. A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások által okozott zavaró hatások – az Irodánkhoz érkezett panaszok alapján is láthatóan³³ – jelentős mértékben érintik a lakosságot. A legtöbb településen, és különösen a nagyvárosokban feltétlenül kezelendő társadalmi konfliktust jelent a szórakozóhelyek működéséhez és a magánlakások nyugalomához fűződő érdekek ütközése. A közigazgatási jog a megfelelő

³¹ Zr. 26.§ (1): „A környezetvédelmi hatóság zaj-, illetve rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető

a) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket - a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően - túllépi,

b) az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében az épületen belüli, jogszabályban megállapított zajterhelési határértékeket túllépi,

c) az építési zajforrás esetén a zajterhelési határértéket túllépi,

d) a rezgésterhelési határértéket túllépi,

e) a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget,

f) a zaj, rezgés elleni védelemmel kapcsolatos adatszolgáltatási, változás-bejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesíti.”

³² A 2. § 1b pontja alapján veszélyes mértékű környezeti zaj az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalomát zavarja.

³³ Nem kimerítő jelleggel: JNO-267/2010., JNO-348/2010., JNO-443/2010., JNO-518/2010., JNO-560/2010., JNO-561/2010.

– központi és annak alapján helyi önkormányzati – szabályok kidolgozásával gyors és hatékony módon rendezheti ezeket a konfliktusokat, előmozdítva a felek közötti együttműködést és megegyezést. Csak a közigazgatási jog biztosíthatja megfelelő módon a megelőzés eszközeit és segíthet feloldani – szintén a megelőzés eszközeivel – azt az ellentétet, hogy az előírásoknak megfelelő zajforrásokat polgári jogi úton utóbb jogellenesnek minősítsen a bíróság. Kormányzati szándék emellett a bíróságok tehermentesítése, a bírósági eljárások gyorsítása is, amit leginkább az biztosít, ha a polgári jogi jellegű jogvitákat megelőzzük, így kevesebb peres eljárás indul. Figyelembe kell vennünk továbbá, hogy a polgári jogviták sok esetben rendkívüli módon elhúzódnak, a közigazgatási eljárásoknál az ügyfelek számára nagyságrendekkel költségesebbek és a kimenetelük is számtalan tényezőtől függ. Emiatt egyre több olyan magánszemély, sőt szervezet akad, akik a zajszennyezéssel kapcsolatos konfliktusok polgári jogi megoldását nem képes kezdeményezni.

120. A Tervezetre adott észrevételében a VM is felhívta a figyelmet arra, hogy a kereskedelmi jogszabályok megfelelő védelmet és fellépési lehetőségeket biztosítanak a lakosságot zavaró kereskedelmi tevékenységekkel – tipikusan szórakozóhelyekkel – szemben. Azt is hangsúlyozta, hogy az ilyen jellegű zajforrások rendkívül nehezen kezelhetők a közigazgatási jog keretein belül, a jogkövetkezmények hatósági alkalmazása a másodfokú és bírósági felülvizsgálat során az objektív elbírálási szempontok hiánya miatt rendkívül nehezen védhető. Mindezen bizonytalanságok miatt a VM álláspontja szerint az ilyen ügyek kezelésére a polgári jogi eszközei a valóban alkalmasak.
121. A VM álláspontjával nagymértékben egyetértünk, valóban igen nehezen kezelhető környezeti konfliktusokról van itt szó. Mindazonáltal látni kell, hogy éppen a közigazgatási jog hiányosságai, a megelőzés, a környezeti ártalmak elkerülését segítő eszközök hiánya generálja a konfliktusokat. Ezekben a polgári jog csak elméletben kínál hatékony megoldást, hiszen a gyakorlatban a birtokvédelem és a peres eljárások eleve utólagos fellépést jelentenek, továbbá évekig elhúzódnak, óriási terhet jelentve valamennyi résztvevőre (főként a felekre és a bíróságokra), miközben a zavaró hatás esetleg folyamatosan fennáll. Egyszerre szenved tehát sérelmet a megelőzés elve és a veszélyes zaj okozásának tilalma.
122. Másfelől visszautalunk a jelen állásfoglalás alapvetésében kifejtettekre, miszerint a szabályozás alapjaként a csendes, nyugalmas, zavarástól mentes környezet védelmét kell meghatározni. Arra kell a hangsúlyt helyezni, hogy a meglévő csendes állapotot kell védeni és megőrizni. Ehhez képest minden változás csakis kivételes lehet és ekként külön engedélyezendő.
123. A közigazgatási jognak kell tehát a meglévő állapot védelmét a maga gyors és hatékony, megelőzést biztosító eszközeivel – pl. engedélyezés – biztosítani. A közigazgatási jog magában foglalja a kereskedelmi és a környezetvédelmi is, elvileg ezeknek együtt kell biztosítaniuk a védelmet. Mindazonáltal a környezethasználatokat, a környezeti hatásokat inkább a környezetvédelmi jog keretein belül szükséges szabályozni. A kereskedelmi jogi szabályozás a jogviszonyok és a szabályozás hatálya, jellege folytán nyilvánvalóan az üzleti, kereskedelmi szempontú szabályozási filozófián alapszik. A kereskedelmi érdekekkel ugyanakkor óhatatlanul ütköznek a környezetvédelmi érdekek. Példaként kell megemlíteni, hogy egy kereskedelmi tevékenység nyilvánvalóan nem csak 22 óra és 6 óra között lehet zavaró, vagyis

környezetvédelmi szempontból korántsem elegendő az ebben az intervallumban eszközölhető korlátozás.

124. A fentiekre tekintettel a jogalkotónak a határértékhez nem köthető szabadidős zajkibocsátások szabályozásának erősítésére kell törekednie a végrehajtáshoz szükséges jogszabályi rendelkezések megfogalmazásával. Mindenekelőtt tehát a megelőzés lehetőségét és eszközeit kell biztosítani a szabadidős zajforrások engedélyezése során a zajvédelmi követelmények szigorú érvényesítésével. Biztosítani kell az érintett lakosság részvételét a döntéshozatalban, együttműködést biztosító jogintézményeket kell kialakítani, végül pedig meg kell határozni a jogsértő tevékenységgel szembeni hatékony fellépés eszközeit. Ehhez azonban nem csak a Zr.-t, hanem a tárgykörrel érintett több más jogszabályt is módosítani kell, így az építési, kereskedelmi és ipari tevékenységek engedélyezésének feltételeit³⁴.
125. **Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó teremtse meg a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások zavaró hatásai megelőzésének jogszabályi lehetőségét, illetőleg alkossa meg az azokkal szembeni hatékony fellépést lehetővé tévő rendelkezéseket.**

b) A kibocsátási határértékkel jellemezhető zajkibocsátások elleni fellépés lehetőségei sem megfelelőek

126. Az előző fejezetpontban ismertetettek mellett felhívjuk a figyelmet továbbá arra, hogy a Zr. a határértékkel jellemezhető zajforrások tekintetében is hiányos az alábbiak szerint.
127. Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól³⁵. Gyakorlatilag azonban érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget. A Zr. ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához³⁶, sőt a szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé.
128. Megállapítjuk tehát, hogy a Zr. így voltaképpen az eleve jogsértően – kibocsátási határérték nélkül – működő zajforrásoknak kedvez, és ellenérdekelte teszi az üzemeltetőket abban, hogy kibocsátási határérték megállapítását kérik.
129. Amennyiben ugyanis az üzemeltető nem kért kibocsátási határértéket, a hatóság csupán „felhívhatja annak teljesítésére”³⁷. Ez pedig a jogsértő tevékenység hosszú ideig lehetséges folytatását eredményezi, akkor is, ha a zajkibocsátás meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket (illetve a későbbi időpontban majd

³⁴ Részletesebben ld. a jelen állásfoglalás A.) fejezet 4. pontjában kifejtetteket.

³⁵ Zr. 10. § (1) bekezdés: „Környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.”

³⁶ A Zr. 10. § (2) bekezdése szerint, ha az üzemeltető az (1) bekezdése szerinti kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – *felhívja annak teljesítésére*.

³⁷ Zr. 10. § (2) bekezdés: „Ha az üzemeltető az (1) bekezdése szerinti kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság - *megfelelő határidő tűzése mellett - felhívja annak teljesítésére.*”

megállapítandó kibocsátási határértékeket). Csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézészt követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd annak túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket.

130. Tovább nehezíti a hatékony fellépést, hogy a jogszabály szerint a hatóság „megfelelő határidő tűzése mellett” hívja fel a környezethasználót teljesítésre. A Zr. tehát a teljesítési határidő konkrét előírása helyett annak egyedi meghatározását – a mérlegelés szempontjainak megjelölése nélkül – a hatóságra bízza, ami lehetőséget teremt az önkényes jogalkalmazásra. A jogszabályi rendelkezés ebből következően nem felel meg a jogbiztonság követelményének.
131. A fenti problémát látszólag ellensúlyozva a Zr. 11. § (3) bekezdésében biztosítja, hogy a hatóság hivatalból állapítsa meg a határértéket³⁸. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas eljárást tesz szükségessé (határérték megállapítása, a túllépés megállapítása, végül a szankció alkalmazása), miközben a zajkibocsátás folyamatosan meghaladja a határértékeket.
132. A fenti megállapítások érvényesek az intézkedési terv szabályozására is, hiszen a terv kidolgozására való kötelezésnek is feltétele a kibocsátási határérték túllépése³⁹.
133. **Minderre tekintettel javasoljuk, hogy a jogalkotó a kifejtetteket figyelembe véve teremtse meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét azon zajforrásokkal szemben, amelyek zajkibocsátási határértékkal – erre irányuló kötelezettség ellenére – nem rendelkeznek. A jogszabályban ki kell mondani az ilyen értelemben jogsértő, kibocsátási határérték nélküli működés tilalmát, és elő kell írni az ilyen jogsértő működés azonnali hatályú megtiltásának kötelezettségét a hatóság számára, valamint bírság fizetését kell előírni a jogsértővel szemben.**

c) Az intézkedési tervek kidolgozására irányuló rendelkezések sem felelnek meg a szabályozással szemben támasztott alkotmányos követelményeknek

134. Az intézkedési tervvel kapcsolatos rendelkezések egyéb tekintetben is kifogásolhatók az alábbiak szerint.
135. A konzultációk során a felügyelőségek és a szakmai szervezetek is egyöntetűen úgy nyilatkoztak, hogy az intézkedési terv jogintézménye igen hasznos. Segítségével lehet meghatározni és megvalósítani azon intézkedéseket, amelyek a kibocsátás csökkentését a leghatékonyabban szolgálják. A Zr. intézkedési tervre vonatkozó rendelkezései ugyanakkor meglehetősen hiányosak, így a jogintézményben rejlő előnyök nem érvényesülnek megfelelően. Mind a konzultációk, mind egyedi ügyeink tapasztalata az, hogy aránytalanul hosszú időbe, sok esetben több évbe telik az intézkedési tervek végrehajtása, a zajkibocsátás tényleges csökkentése, miközben a lakosság kénytelen

³⁸ Zr. 11. (3) bekezdés: „Ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását teszi szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.”

³⁹ Zr. 7. § (1) bekezdés: „Ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a *zajkibocsátási határértéket túllépi*, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi.”

elviselni a határértékek túllépését. Ehhez képest rendkívül fontos probléma, hogy hiányzik a társadalmi részvétel garantálása. Mivel a lakosságot érinti leginkább a zaj és ő érdekelt annak legrövidebb idő alatt történő csökkentésében, az érintettek, illetve civil szervezeteik ügyfélként való részvételét az eljárásban, az intézkedési tervek jóváhagyásában kifejezetten is biztosítani kell⁴⁰. Az egészséges környezethez való jog súlyos korlátozása valósul tehát meg, ugyanakkor hiányoznak annak alkotmányos feltételei.

136. Nincsenek olyan garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy az üzemeltető a lehető legrövidebb idő alatt tegye meg a szükséges intézkedéseket a kibocsátás csökkentése érdekében. Mint bemutattuk, az is igen hosszú idő lehet, hogy a terv kidolgozására jogerősen és végrehajthatóan kötelezzék az üzemeltetőt (beleértve az esetleges jogorvoslati eljárásokat is). Ezt követően az intézkedési terv elkészítése, majd annak végrehajtása is elhúzódó folyamat. Az intézkedési terv készítésére való kötelezéstől a zajkibocsátási határértékek teljesüléséig tehát rendkívül hosszú idő telik el, akár több év is⁴¹.
137. Az eljárások elhúzódásának megakadályozása, a haladéktalan intézkedések megtétele, a zajkibocsátás gyors csökkentése érdekében a jogalkotónak garanciális rendelkezéseket kell beépítenie a Zr.-be. Így magában a Zr.-ben kell rögzíteni a teljesítési határidőket, amelyektől csak a szintén a Zr.-ben rögzített feltételek esetén lehet eltérést engedélyezni. A VM észrevétele alapján megoldás lehet az is, ha – a megoldandó zajproblémák és az intézkedési tervek különbözőségére tekintettel – nem a jogszabály határozza meg a határidőt, hanem az eljáró hatóság. Ebben az esetben azonban rögzíteni kell a mérlegelést meghatározó jogszabályi szempontokat.
138. A határidő elmulasztásának jogkövetkezményeit is meg kell határozni (pl. az intézkedési terv kidolgozásának hiánya esetén a tevékenységet fel kell függeszteni a terv elkészítéséig vagy bizonyos körülmények között véglegesen meg kell tiltani). Külön rendelkezni kell az eljárási rendről, így különösen arról, mégpedig a lehetséges okok szerint, hogy miként köteles eljárni a hatóság, ha az intézkedési terv nem jóváhagyható, ugyanis ez most teljes egészében hiányzik (így nem világos, hogy hiánypótlást kell-e elrendelni, illetve milyen szankciókat kell alkalmazni ennek eredménytelensége esetén). Részletes jogszabályi mellékletben vagy végrehajtási rendeletben elő kell írni továbbá, hogy milyen részletességgel, milyen adatokat kell tartalmaznia az intézkedési tervnek. Ugyancsak garantálni kell az intézkedési terv megfelelő végrehajtását is.
139. Az intézkedési terv elkészítését ösztönző, kikényszerítő egyéb lehetőségeket, eszközöket is szabályozni szükséges. Külön említendő hiányosság, hogy a Zr. nem teszi lehetővé a tevékenység korlátozását vagy felfüggesztését az intézkedési terv eredménytelen végrehajtásának megállapítása előtt⁴². Aránytalan korlátozásnak

⁴⁰ Kissné Németh Gabriella és Korom Sándor társasházi közös képviselők és Tabajdi Gábor magánszemély észrevétele nyomán.

⁴¹ Ezt a problémát mutatja be a mohácsi farostlemezgyár tárgyában kiadott állásfoglalásunk, JNO-4/2010.

⁴² Zr. 18. §: „Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet:

- a) 1–6 dB túllépés között korlátozza,
- b) 7–10 dB túllépés között felfüggeszti,
- c) 10 dB túllépés felett megtiltja.”

tekinthető a jelenlegi szabályozás, hiszen a tevékenység megtiltására csak 10 dB-es, a felfüggesztésre pedig 7 dB-es túllépés esetén van lehetőség, ami ugyanakkor köztudottan igen nagy többlet zajterhelést jelent. Ezzel összefüggő – gyors és hatékony jogérvényesítést, a zajcsökkentést akadályozó – rendelkezés, hogy a zajbírságot a hatóság csak 6 havonta szabhatja ki⁴³.

140. Összegzésként megállapítjuk, hogy nincsen olyan kilátásba helyezett joghátrány, amely a környezethasználót gyors intézkedésekre kényszerítené. A hiányos, jogkövetkezményeket és garanciákat nem, vagy nem megfelelően tartalmazó szabályozás a gyakorlatban az eljárások elhúzódását, az intézkedések eredménytelenségét, a zajkibocsátás csökkentésének elmaradását vagy késedelmét eredményezi.
141. **Erre figyelemmel az egész szankció-rendszer átgondolt és átfogó módosítása szükséges. Biztosítani kell a jogsértő, a zajvédelmi követelményeket nem teljesítő (határérték nélkül működő, határértéket túllépő, lakosságot zavaró) tevékenységek megtiltásának, felfüggesztésének, bírságolásának, az intézkedési terv elkészítésének és végrehajtásának hatékonyabb garanciáit.**
142. Mivel a zajkibocsátás csökkentése rendkívül költséges, az üzemeltető nem érdekelt a gyors végrehajtásban. Az átfogó vizsgálatunk keretében folytatott konzultációkon világossá vált továbbá, hogy a vállalkozások működési nehézségei miatt a hatóságok hosszú határidőket szabva és a gazdasági nehézségeket figyelembe véve hozzák meg intézkedéseiket. Ennek hátterében az áll, hogy a zajcsökkentő intézkedések költségeit csak a zajforrás folyamatos működésével lehet biztosítani. A Zr. jogkövetkezményekre vonatkozó ellentmondásos szabályozása mögött is ez a felismerés áll jogalkotói megfontolásként.
143. Felhívjuk ugyanakkor a figyelmet arra, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat egyértelmű abban, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülését nem lehet gazdasági megfontolásoktól függővé tenni. A környezetjog alapjául szolgáló szennyező fizet elve nem teszi lehetővé, hogy a környezethasználó a környezeti terheket másra hárítsa át. A fenntartható fejlődés nem valósítható meg, ha a vállalkozások teherviselő képességéhez igazítjuk a környezetvédelmi követelményeket. A vállalkozások munkahelyteremtő és jövedelemtermelő minőségéhez fűződő közérdekkel szemben fokozottan kell figyelembe venni a lakosság magas szintű testi és lelki egészségi állapotához (és pl. munkaképességéhez) kapcsolódó közérdeket. A megnövekedett, következetesen érvényesített környezetvédelmi követelményekhez a gazdálkodók és a piac alkalmazkodni tudnak. Az enyhe szabályozás és az arra épülő megengedő, az üzemeltetővel szemben elnéző joggyakorlat viszont súlyosan sérti a lakosság egészséges környezethez való jogát és hosszú távon nem jár valódi gazdasági előnyökkel.
144. Az államnak jogalkotóként és a hatóságok révén a megelőzés elvének érvényesítésével kell megtalálni azokat a lehetőségeket és eszközöket, amelyek általában a vállalkozások ellehetetlenítése nélkül biztosítják a környezet magas szintű védelmét. Szigorú településrendezési, építési, kereskedelmi, ipari, környezetvédelmi,

⁴³ Zr. 30. § (1) Üzemi vagy szabadidős zajforrás esetén a zajbírság összegét – ezer Ft-ra kerekítve – a 3. számú melléklet 1. pontja alapján kell meghatározni.

(4) Az (1) bekezdés szerinti zajbírság 6 havonta ismételtető.

anyagi, valamint eljárási jogszabályi környezet szigorú végrehajtása mellett nem fordulhat elő olyan helyzet, hogy egy újonnan megépített zajforrás nem felel meg a zajvédelmi követelményeknek, ezért annak átépítése szükséges. Az esetlegesen kialakult jogsértő helyzet megoldásának terhei nem háríthatók át másra, a környezethasználat nem járhat mások jogainak és érdekeinek sérelmével.

145. A VM a fentiek ellenére mégis feleslegesnek ítéli szabályozni az intézkedési tervek késedelmes, hiányos benyújtásának jogkövetkezményeit, mivel álláspontja szerint a Ket. eljárási bírság eszköze megfelelő garanciát jelent. Felhívjuk azonban a figyelmet, hogy a fentiekben lényegesen szélesebb körben javasoljuk figyelembe venni a jogkövetkezmények rendszerét (nem csak pénzügyi jellegű szankció indokolt, hanem pl. felfüggesztés is), továbbá az eljárási bírság felróhatósági alapú, míg az egyéb közigazgatási anyagi jogi szankciók objektív alapúak. A gyakorlati tapasztalatok és konkrét vizsgálataink is azt támasztják alá, hogy az eljárási bírság korántsem jelent valódi védelmet a jogsértésekkel és mulasztásokkal szemben. Az intézkedési tervek így a végrehajtási hiányosságok miatt a gyakorlatban sok esetben mégsem segítik a zajproblémák megoldását. Mindebből következően igazán érdemi és hatékony fellépést, csakis a közigazgatási anyagi jogi jogkövetkezmények jelenthetnek.

d) A közlekedési zajforrásokkal szembeni fellépés lehetősége sem biztosított megfelelően

146. A közlekedési zajforrások szabályozása több tekintetben rendkívül hiányos, ami a közlekedési eredetű zajterhelés kezelését nagymértékben nehezíti. Annak ellenére, hogy a közlekedési zajforrás a Zr. 2. § f) pontja szerinti fogalmi elemei között⁴⁴ szerepel a repülőtér és a vízi út, a Zr. csak a közlekedési vonalas létesítmények⁴⁵, tehát a közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya tekintetében tartalmaz szabályozást a 14. §-ban⁴⁶.

147. További hiányosság a Zr.-ben, hogy a közlekedési vonalas létesítmények zajterhelési határérték-túllépése zajbírsággal, illetve egyéb jogkövetkezmény alkalmazásával nem szankcionálható.

148. A Zr. 14. §-a alapján intézkedési tervvel nem rendelkező közlekedési vonalas létesítmények esetében a környezetvédelmi hatóság intézkedési kötelezettsége csak jelentős, azaz az együttes rendelet 8. § a) pontja szerinti 10 dB-es határérték-túllépés

⁴⁴ A Zr. 2. § f) pontja szerint közlekedési zajforrás a közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése.

⁴⁵ A Zr. 2.§ n) pontja szerint közlekedési vonalas létesítmény: közút, közforgalom elől el nem zárt magánút és vasúti pálya.

⁴⁶ 14. § (1): „A közlekedési vonalas létesítmény létesítésre vonatkozó engedélyezési tervének zaj- és rezgésvédelmi munkarészében igazolni kell, hogy a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek a távlati forgalom nagysága mellett teljesülnek.

(2) Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság

a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi,

b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.”

esetén áll fenn⁴⁷. Ez azonban különösen aggályos. A 10 dB-nél nagyobb túllépés a gyakorlatban rendkívül nagy zajterhelést jelent. Természetesen a hatóság saját hatáskörben ennél kisebb túllépés esetén is rendelkezhet környezetvédelmi felülvizsgálatról⁴⁸, hiszen az idézett jogszabály csak a kötelező esetet írja elő. A közlekedési hatósághoz azonban a felügyelőség az intézkedés iránti igénnyel csak a jelentős túllépés esetén fordulhat.

149. További nehézséget jelent a Zr. 14. § (2) bekezdés b)⁴⁹ pontja. Nem tisztázott, hogy a közlekedési hatóság a környezetvédelmi hatóság kezdeményezésére milyen konkrét intézkedéseket tehet meg, különös tekintettel arra, hogy a közlekedési tárgyú jogszabályok nem tartalmazzanak erre vonatkozóan rendelkezést. Következésképpen ez az intézkedési lehetőség sem jelent érdemi eszközt a hatóság kezében.

150. A közlekedési zajforrások tekintetében, tehát rendkívül nehezen érvényesíthető a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma. Megjegyezzük ugyanakkor, hogy ezen zajforrások által okozott zaj megelőzése, illetve csökkentése elsődlegesen nem zajvédelmi kérdés. Valódi megoldást csak a közlekedés fenntartható fejlesztése, a településfejlesztés és rendezés, valamint a gépjárműhasználatban bekövetkező pozitív változások hozhatnak. Természetesen az egészséges környezethez való jog és a szennyező fizet elve következetes érvényesítésével megalkotott zajvédelmi jog és az ennek teljes mértékben megfelelő joggyakorlat olyan egyértelmű társadalmi üzenetet jelentene, ami a településeink kialakítására, a forgalom szervezésére és végső soron a gépjárművek racionálisabb használatára is kihatással lenne.

151. Javasoljuk minderre tekintettel a jogalkotónak, hogy a közlekedési zajforrásokra vonatkozó részletes rendelkezések megalkotásával teremtse meg ezen zajforrások zajterhelésével szembeni megfelelő és hatékony fellépés lehetőségét.

152. Mindezzel szemben a VM kifejtette a Tervezetre adott válaszában, hogy a közlekedési zajforrásokra megállapított határértékek eleve nem alkalmazhatóak a meglévő utakra, csak az újonnan építettek (korszerűsítettek). Ebből következően a meglévő utak zajterhelése nem minősülhet szennyezésnek.

153. A határértékeket megállapító rendelet 4. §-a valóban csak az új utakkal, illetve a meglévő utak korszerűsítésével, útkapacitás bővítésével kapcsolatban rendelkezik a melléklet alkalmazásáról. Ezt azonban nem kizárólagosan teszi, vagyis nem azt mondja, hogy *csak* az új utakra érvényesek a határértékek, hanem csupán azt, hogy azokra mindenképpen alkalmazni kell őket (tehát nem zárja ki a meglévőkre való alkalmazást). Ezt erősíti az 5. § is, amely teljesen egyértelműen kimondja, hogy a mellékletekben megállapított határértékeknek a védendő területeken, létesítményekben teljesülniük kell (a VM által említett differenciálástól függetlenül). Végül a 3. számú melléklet „A közlekedéstől származó zaj terhelési határértékei a zajtól védendő

⁴⁷ 8. § A terhelési határérték túllépése jelentős, ha

a) zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű,

⁴⁸ Ld. e tekintetben részletesebben a következő e) fejezetet.

⁴⁹ 14. § (2): „Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgéscsökkentő intézkedések megtételére.”

területeken” címet viseli, és nem tartalmazza azt a többlet-elemet, hogy „az új utak vonatkozásában” (ahogyan a táblázat sem tartalmaz ilyen megkülönböztetést).

154. Ugyanakkor világos, hogy a jogalkalmazó a meglévő utakra nem kívánja alkalmazni a határértékeket. Arra hivatkozik, hogy a meglévő közutak környezetének zajterhelése olyan mértékű, hogy a határértékek betartása közlekedésfejlesztési intézkedésekkel nem lehetséges. A lakosság igen jelentős részének zajterhelése tehát a minisztérium szerint lényegében megoldhatatlan problémát jelent, és ezzel összefüggésben megerősítette, hogy a közutakra a jövőben sem kíván általános jogszabályi határértékeket előírni, azok érvényesíthetlensége miatt. Utal arra is, hogy a zajterhelés sok helyen csak forgalomkorlátozással lenne csökkenthető, ami ellenben alkotmányossági aggályokat vet fel a szabad mozgáshoz való jog korlátozása miatt.
155. **Felhívjuk a figyelmet, hogy nem csak az egészséges környezethez való jog, hanem a szabad mozgáshoz való jog is korlátozható. Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekei gyakran ütköznek más alapjogokkal. Az ütközések feloldása érdekében a szükségességi/arányossági teszt segítségével alapos alkotmányossági vizsgálat eredményeként lehet megállapítani, hogy mely alapjog milyen mértékű korlátozása indokolt, esetleg mindkét szembenálló alapjog bizonyos mértékű korlátozása szükséges. Ennek során figyelembe kell venni azt is, hogy alkotmányos alapjog lényegi tartalma nem vonható el. Nem lehet tehát olyan megoldásra jutni, amely akár a közlekedést (vagyis a szabad mozgást, a közlekedést *általában*, nem pedig annak csupán egyik szegmensét a közúti, illetve személygépkocsi közlekedést), akár az utak környezetének élhetőségét teljesen ellehetleníti.**
156. Aligha felel meg mindezeknek a minisztérium megközelítése, melynek lényege, hogy a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését mindenképpen biztosítani kell, és azt nem lehet jogszabályi határértékekkel, illetve azok kikényszerítésével korlátozni. Éppen a minisztériumi érvelés ismeri el, hogy a jogszabályi határértékek nem teljesülnek (és nem is teljesíthetőek), vagyis az utak környezetében igen nagy mértékű zajterhelés éri a lakosságot. Ez esetenként 65-70 dB, vagy magasabb terhelést is jelent, ami teljesen egyértelműen akadályozza a nyugodt pihenést, ezáltal mentális és fizikai zavarokhoz vezet. Mindez – mint egészségi problémát előidéző környezeti ártalom – azonban akár már az egészséges környezethez való jog lényegi tartalmának sérelmét jelentheti. Az alapjogi ütközés ilyen feloldása (ti. a közlekedés zavartalansága miatt mindenki köteles elviselni a megnövekedett környezetterhelést) semmiképpen nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.
157. **A környezetvédelemnek és a fenntartható fejlődésnek éppen az a központi és lényegi követelménye, hogy a védendő tárgy, vagyis a Föld, a természeti környezet és az ember hosszú távú védelmi igényeihez kell igazítani a követelményeket, korlátozásokat, előírásokat, nem pedig a – végső soron ezek ellen ható – rövid távú gazdasági, környezethasználói érdekekhez. Amennyiben a zajterhelés elfogadhatóságát a környezethasználók érdekeihez igazítják, akkor a voltaképpeni célok, vagyis a környezet és ezen keresztül az ember védelme lehetetlenné válik.**
158. A VM még azt is megjegyzi válaszában, hogy nem lenne „etikus és jogszerű” bírsággal sújtani a közlekedési zajforrás üzemeltetőjét olyan hatások miatt, amelyek

műszakilag nem minden esetben zárhatók ki, másfelől csak részben neki felróható okból következnek be.

159. Mindezzel kapcsolatban felhívjuk a figyelmet arra, hogy a környezetvédelmi előírások megszegése fő szabály szerint objektív felelősséget von maga után, vagyis a jogkövetkezmények pusztán az előírások megsértése miatt alkalmazandók, függetlenül a felróhatóságtól, illetve a műszaki lehetőségektől. Másfelől rögtön felmerül a kérdés, hogy vajon etikus és jogszerű-e a lakosságtól elvárni a pihenést lehetetlenné tévő zajterhelés eltűrését.
160. Ismét hangsúlyozzuk a jelen állásfoglalás alapvetésében kifejtetteket, miszerint az Alaptörvény szigorú rendelkezéseinek végrehajtása szükséges, továbbá a védelem középpontjába a környezet csendjének, nyugalmanak védelmét, megőrzését, illetve megteremtését kell helyezni.
161. A VM is nagyon helyesen mutat rá ugyanakkor válaszában a stratégiai zajtérképezésről szóló jogszabályra, amely – illetve a mögötte álló irányelv – éppen annak felismerésében született, hogy a lakosság zajterhelése számos helyen elérte az elviselhetetlen mértéket, ezért a helyzet hathatós kezelésére van szükség. Ugyanakkor a stratégiai zajtérképeken alapuló intézkedési tervek végrehajtása még hosszú éveket vehet igénybe, illetve csak valódi kormányzati szándék mellett lehet eredményes.
162. A fentiekkel együtt osztjuk a VM álláspontját abban, hogy pusztán zajvédelmi intézkedésekkel és határértékekkel nem lehet megoldást elérni. Az OPAKFI is azt javasolta, hogy nem bírsággal, hanem gazdasági ösztönző rendszer bevezetésével kell csökkenteni a zajterhelést. Magunk is hangsúlyozzuk (148. pont), hogy átfogó és összehangolt közlekedési, területfejlesztési, településrendezési és egyéb ágazati, kormányzati szintű stratégiákra és intézkedésekre van szükség a valóban hatékony zajcsökkentés érdekében. E tekintetben nyer ismét jelentőséget, hogy a Kvt-nek a zaj elleni védelem alapjaként is szolgáló rendelkezései is a zaj csökkentését irányozzák-e elő, vagy pedig annak szinten tartását, netán növekedését⁵⁰.

e) Nem világos a Zr. rendelkezéseinek és a Kvt. környezeti felülvizsgálatra vonatkozó szabályainak egymáshoz való viszonya

163. A gyakorlatban jogalkalmazói bizonytalanságot eredményez a környezetvédelmi felülvizsgálat intézményének és a Zr.-nek az elhatárolása, egymással összefüggő, vagy éppen elkülönülő alkalmazása. A kibocsátási határértékek túllépése esetén tartalmában azonos eljárást szabályoz mindkét jogszabály: fel kell tárnai az okokat, a pontos környezeti hatásokat, hatásterületet stb., valamint a megoldást jelentő intézkedéseket, azok végrehajtásának módját, majd az intézkedések végrehajtására kell kötelezni a környezethasználót.
164. A részletszabályokban azonban lényegi különbségek figyelhetők meg elsődlegesen a jogsértő magatartással szembeni fellépés tekintetében. A Zr. csak az intézkedési terv végrehajtásának eredménytelensége esetén, és csak a túllépés mértékéhez igazodóan teszi lehetővé a tevékenység korlátozását, felfüggesztését és megtiltását⁵¹. Ezzel

⁵⁰ Vö: A/1. alcímben kifejtettekkel.

⁵¹ 18. §: „Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a

szemben a Kvt. alapján már a felülvizsgálat ideje alatt lehetőség van a korlátozásra, felfüggesztésre⁵², illetve mértékbeni korlát nélkül a felülvizsgálat eredményeként⁵³.

165. További zavart idéz elő, hogy bizonyos zajforrások esetén a Zr. szerinti intézkedésekre a jegyző, a felülvizsgálat lefolytatására azonban a felügyelőség rendelkezik hatáskörrel. Így előfordulhat, hogy egyazon zajforrással szemben két hatóság is folytat lényegileg azonos tárgyú, de eltérő jogkövetkezményeket is lehetővé tevő eljárást. Ez a jogbiztonság súlyos sérelmét jelenti.
166. A Zr. szerint az intézkedési terv készítésének kötelezettsége, és így az érdemi intézkedési jogkör kizárólag az üzemi és szabadidős zajforrások esetén biztosított a hatóság részére. Felülvizsgálatot azonban a Kvt. 73. § szerinti minden környezethasználatra le lehet folytatni.
167. Különös gondot jelent a fellépés az utak mint zajforrások esetén. A Zr. szerint a felülvizsgálat csak 10 dB túllépés esetén kötelező⁵⁴, a Kvt. azonban jóval szélesebb körben, a környezet veszélyeztetése, szennyezése esetén is⁵⁵ előírja a felülvizsgálat lefolytatását. A Zr. tehát ellentétes a Kvt.-vel, mivel attól eltérően, lényegesen szűkebb körben írja elő a felülvizsgálat kötelezettségét. Az ellentétes rendelkezésből olyan értelmezés is adódik a gyakorlatban, hogy 10 dB alatti túllépés esetén nem is lehet környezeti felülvizsgálatot lefolytatni.
168. Ugyancsak téves jogértelmezésre adhat alapot a Zr. azon rendelkezése, amely szerint jelentős túllépés esetén a felügyelőség a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a zajcsökkentési intézkedések megtételét. Összhangban azzal, hogy a közlekedési zajforrásokkal szemben a felügyelőség semmilyen intézkedési jogkörrel nem bír, kialakulhat az a jogértelmezés, hogy a jelentős túllépés esetén is a közlekedési hatóság rendelkezik hatáskörrel a zaj elleni védelem terén, a felügyelőség csak kezdeményezőként jár el. További következmény, hogy jelentős túllépés hiányában nem biztosítja a Zr. a kezdeményezés lehetőségét, így a felügyelőség könnyen arra juthat, hogy semmiféle jogköre, így hatásköre sincsen a zajforrást illetően. Látszólag

zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket – a közüzemi létesítmények, valamint a közlekedési vonalas létesítmények kivételével – a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet:

- a) 1–6 dB túllépés között korlátozza,
- b) 7–10 dB túllépés között felfüggeszti,
- c) 10 dB túllépés felett megtiltja.”

⁵² 74. §. (3): „Ha a környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi felülvizsgálat alatt környezetveszélyeztetést vagy környeztkárosítást észlel, akkor az azt okozó feltárt tevékenységet a hatásterületen teljeskörűen vagy részlegesen korlátozhatja, illetőleg felfüggesztheti.”

⁵³ Kvt. 79. § (1): A felülvizsgálat eredménye alapján a környezetvédelmi hatóság

c) korlátozza, felfüggeszti vagy megtiltja a tevékenység folytatását, illetőleg az erre hatáskörrel rendelkező szervnél azt kezdeményezi.”

⁵⁴ 14. § (2): „Ha az üzemelő közlekedési zaj- és rezgésforrás által okozott zaj jelentős mértékben meghaladja a külön jogszabály szerinti közlekedési zajtól származó határértékeket, és a létesítményre nem készült külön jogszabály szerinti zajvédelmi intézkedési terv vagy zajvédelmi program, akkor a környezetvédelmi hatóság

a) a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi,

b) a közlekedési hatóságnál kezdeményezheti a közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjének kötelezését zaj- és rezgés csökkentő intézkedések megtételére.”

⁵⁵ Ktv. 74. § (1): „A környezetvédelmi hatóság az érdekelt tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben, továbbá kötelezi, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel.”

ezt támasztja alá a – már idézett – Kvt. 79. § (1) bekezdés c) pontjának utolsó fordulata, mely szerint a felügyelőség a felülvizsgálat eredményeként megkeresi a hatáskörrel rendelkező hatóságot intézkedések megtétele végett. Továbbá ezt az értelmezést erősíti a – korábban szintén idézett – Zr. 18. § is, mely szerint a közlekedési vonalas létesítmények esetén nem lehet korlátozni, felfüggeszteni, avagy megtiltani a tevékenységet.

169. Mindebből a jogalkalmazási gyakorlatban több esetben adódik, hogy az utak határérték-túllépése miatt a felügyelőség – pusztán a Zr.-t alkalmazva – nem jár el, illetve nem intézkedik.
170. Magasabb szintű jogszabályként a Kvt. rendelkezéseit kell elsődlegesen alkalmazni, ugyanakkor az alsóbb szintű jogszabályoknak összhangban kell állni a törvényi rendelkezésekkel. A hatáskör és az intézkedési jogkör két külön jogi fogalom, melyeknek azonban a legteljesebb mértékben összhangban kell állnia. A Zr. 1. §-a határozza meg, hogy mely zajforrások tekintetében rendelkezik hatáskörrel a környezetvédelmi hatóság. A közlekedési zajforrások egyértelműen a környezetvédelmi hatóság hatáskörébe tartoznak. A Zr.-t úgy kell tehát megalkotni, hogy mindennek megfelelően hatékony intézkedési jogkör is biztosított legyen a felügyelőségek és a jegyzők számára a határértékek túllépésével szemben.
- 171. Minderre tekintettel javasoljuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül a Zr. vonatkozó rendelkezéseit, és teremtsen meg azok összhangját a Kvt. környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozó szabályaival.**
172. A KIM a Tervezetre adott válaszában kifejtette, hogy nincsen ellentmondás a Kvt. és a Zr. között. Ennek elsődleges oka, hogy a Kvt. magasabb szintű jogszabályként a Zr.-től függetlenül alkalmazandó, másfelől a Zr. végrehajtási szabályként csak pontosítja a Kvt. rendelkezéseit, speciális jogkövetkezményeket határozva meg.
- 173. A KIM észrevételével részben egyetértve a következők állapíthatók meg. A Kvt. mint magasabb szintű jogszabály alapján bármely környezethasználat (zajforrás) tekintetében bármikor el lehet rendelni környezetvédelmi felülvizsgálatot – veszélyeztetés vagy szennyezés nélkül is⁵⁶. A kötelező eseteket tekintve – ugyancsak a Kvt. alapján – el kell rendelni a felülvizsgálatot, ha a határértékek túllépése (szennyezés) vagy veszélyeztetés állapítható meg (tehát utak esetében már 10 dB alatt is). Szintén a Kvt. magasabb jogforrási szintje miatt a környezetvédelmi felülvizsgálat jogintézményét kell alkalmazni és nem a Zr. szerinti jogi eszközöket (intézkedési terv és egyebek). A felülvizsgálat alatt, illetve annak eredményeként pedig a Kvt. alapján lehetőség van a korlátozásra, felfüggesztésre, vagy más intézkedések alkalmazására. Mindehhez képest viszont felesleges, illetve részben ellentmondó a Zr. több rendelkezése.**
- 174. A fenti a)-e) pontokban foglaltak összegzéseként javasoljuk a jogalkotónak, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma jegyében vizsgálja felül a Zr. egészét. Teremtsen egyértelmű, a hatáskörök gyakorlását lehetővé tevő intézkedési jogkört a hatóságok számára, és ehhez biztosítson hatékony**

⁵⁶ 74. § (1): „A környezetvédelmi hatóság az érdekeltet tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben.”

szankciórendszert. **Ki kell mondani a jogsértő tevékenységek folytatásának tilalmát, meg kell teremteni a tilalom kikényszerítésének hatékony eszközeit és garanciáit.**

3. A repülőterek zajgátló védőövezetére vonatkozó szabályozás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek

a) A zajgátló védőövezetben a Zr. alapján tilos a határértékek túllépése

175. A repülőterek környezetében létesítendő zajgátló védőövezetek kijelölésének, hasznosításának és megszüntetésének módjáról szóló 176/1997. (X. 11.) Korm.rendeletben (a továbbiakban: Korm. rendelet) meghatározott zajgátló védőövezet fogalma⁵⁷ ellentétes a Zr. 3. § (1) bekezdésében szereplő tilalommal⁵⁸, hiszen ez utóbbi a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma alól nem enged eltérést. A zajgátló védőövezetről szóló kormányrendelet egyéb szabályaiból is az következik, hogy a jogalkotó megengedettnek tekinti a határértékek túllépését, ezáltal az egészséges környezethez való jog korlátozását.

176. A probléma háttere, hogy a zajgátló védőövezet definíciójában szereplő fokozottan zajos terület fogalmát a Zr. 19. § (1) bekezdése határozza meg, amely szerint fokozottan zajos terület az a terület, ahol a közüzemi létesítmények zajkibocsátása határértékre nem csökkenthető. A repülőterek azonban Zr. 2. § r) pontja alapján nem minősülnek közüzemi létesítménynek⁵⁹. Ebből következően pedig a Zr. 2. § r) pontjával és a 19. § (1) bekezdésével ütközik a 176/1997. (X. 11.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése.

177. Összességében megállapítható, hogy a zajgátló védőövezetek területén nem érvényesül a határértékek túllépésének tilalma és ez felveti az egészséges környezethez való jog sérelmével megvalósuló alkotmányos visszasságot.

178. Ezért javasoljuk, hogy a jogalkotó teremtse meg az összhangot a zajgátló védőövezetekre vonatkozó szabályozás és a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma között.

b) A zajgátló védőövezetben visszas módon sérül a lakosok egészséges környezethez való joga

179. A zajgátló védőövezetek A, B és C jelű övezeteiben lakók egészséges környezethez való joga korlátozást szenved a repülőter működésének megkezdésétől kezdve, ott ugyanis a határértékeket meghaladó zajterhelés éri őket. A veszélyes mértékű zaj pedig egyértelműen súlyos fizikai és mentális egészségi problémákat idéz elő.

⁵⁷ 2. § (1) bekezdés szerint zajgátló védőövezet a repülőter környezetének az a része, amelyen a repülőter üzemeltetéséből számított mértékadó zajterhelés meghaladja a közlekedésből származó környezeti zajnak külön jogszabályban meghatározott zajterhelési határértékeit. A zajgátló védőövezetnek az a része, amelyen a környezeti zaj szempontjából védendő objektumok vagy védett természeti területek találhatók, fokozottan zajos területnek, illetve övezetnek minősül.

⁵⁸ 3. § (1): „Tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni.

⁵⁹ r) közüzemi létesítmény: víztermelést, -kezelést, -ellátást, szennyvízgyűjtést, -kezelést, hulladékgyűjtést, -kezelést, -ártalmatlanítást, villamosenergia- és gázellátást, távhőszolgáltatást végző létesítmény;”

180. A fentiekhez képest a zajhatárértékek túllépése miatt szükségessé váló zajvédelmi intézkedések végrehajtására a Korm. rendelet 17. § az igény bejelentésétől számított 3 éves, a B és C jelű övezetekben további 3 éves, illetve egyes kiemelt esetekben 2 éves, egységes határidőt állapít meg, azaz az egyes intézkedések és helyszínek között differenciálást nem tesz lehetővé. A zajvédelmi intézkedés (pl. nyílászárócsere) iránti igényt a zajgátló védőövezet kijelölésétől számított egy éven belül lehet bejelenteni, és a bejelentéstől számított 3, illetve 2 éven belül kell az intézkedést végrehajtani.

181. Az alapvető jog tényleges korlátozását tehát csak évek múltán rendeli kompenzálni a jogi szabályozás. Az egészséges környezethez való jog követelményeiből következően alkotmányosan megengedhetetlen az olyan szabályozás, amely az alapjog jelentős korlátozását az azonnali, feltétlen és teljes kompenzációt biztosító zajvédelmi és egyéb intézkedések előírása, és azok azonnali végrehajtását biztosító garanciális rendelkezések nélkül teszi lehetővé. Nincsen továbbá olyan alapjog, vagy más kényszerítő ok, amely a korlátozás ilyen mértékét szükségessé tenné. Nem megengedhető, hogy az egészséges környezethez való jog, mint az élethez való joghoz legközelebb álló alapvető jog korlátozása szabadon, megfelelő garanciák és szankciók nélkül engedélyezhető lehessen.

182. Alkotmányossági aggályt vet fel továbbá a zajvédelmi intézkedések iránti igény bejelentéséhez fűzött, a zajgátló védőövezet kijelölését tartalmazó határozat jogerőre emelkedésétől számított egy éves jogvesztő határidő is. Az egészséges környezethez való alapvető jog esetében értelemszerűen nem beszélhetünk elévülésről. Valamennyi környezethasználó mindvégig fennálló kötelezettsége a környezetterhelések minimálisra csökkentése, a környezetveszélyeztetés és -szennyezés megszüntetése.

183. Minderre tekintettel javasoljuk, hogy a jogalkotó a Korm. rendelet felülvizsgálatával biztosítsa az alkotmányos követelményeknek megfelelő szabályozást, az alapjog korlátozásával egyidejű azonnali és teljes kompenzációt.

c) A 2-es kifutópálya korlátozott pályahasználatára vonatkozó szabályozás több tekintetben sérti az egészséges környezethez való jogot

184. A Korm. rendelet a Budapest Liszt Ferenc Repülőtér 2. számú kifutópályája tekintetében a repülőtér működéséből eredő zajhatások csökkentése érdekében ún. zajcsökkentő repüléstechnikai eljárások betartását és korlátozott pályahasználatot ír elő, tekintettel arra, hogy a pálya a lakott területekhez túlzottan közel épült meg⁶⁰.

185. A 2. számú kifutópálya elhelyezkedése, lakott területhez való közelsége és az érintett lakosság nagy száma miatt különösen fontos, hogy a korlátozás feloldása esetén a hatóság a döntését a tényállás alapos és teljes feltárása mellett, minden körülmény figyelembe vételével hozza meg.

⁶⁰ A Korm. rendelet mellékletének 3.3. pontja szerint a 3.1. és 3.2. pontban foglalt rendelkezések alól rendkívüli időjárási körülmények vagy más elháríthatatlan akadály felmerülése esetén a légiirányítást végző szervezet kérelmére a légiközlekedési hatóság meghatározott időre felmentést adhat. A felmentés tényét, időtartamát és indokolását jegyzőkönyvben kell rögzíteni, és annak 1-1 példányát a felmentés kezdetétől számított 2 héten belül meg kell küldeni a környezetvédelmi hatóságnak, valamint - ha van - a zajvédelmi bizottságnak.

186. A Korm. rendelet a hatósági döntés formai megjelenését jegyzőkönyvben rendeli el, amely forma nem egyeztethető össze a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (a továbbiakban: Ket.) a döntés alakítására vonatkozó rendelkezéseivel, illetve a társadalmi részvétel elvének követelményével.
187. A Korm. rendelet Mellékletének 3.3 pontja továbbá a légiközlekedési hatóság mérlegelési jogkörébe utalja a korlátozott pályahasználatot előíró rendelkezések alóli felmentést. A mérlegelés során figyelembe veendő tényezőket, a mérlegelés szempontjait azonban a jogszabály nem határozza meg. A mérlegelési jogkörben hozott döntésekkel kapcsolatosan általánosságban elmondható, hogy a Ket. rendelkezéseiből következően (pl. tényállás tisztázási kötelezettség, a bizonyítékok egyenként és összességükben való értékelése, a döntés indokolási kötelezettsége), a mérlegelési jogkörben hozott határozat akkor tekinthető jogszerűnek, ha a hatóság a tényállást kellően feltárta, a vonatkozó eljárási szabályokat betartotta, a mérlegelés szempontjai megállapíthatóak, és a határozat indokolásából a mérlegelés jogszerűsége is megállapítható. A határozatnak tartalmaznia kell a mérlegelés releváns szempontjait, és az ahhoz kapcsolódó bizonyítékok okszerű mérlegelését.
188. A hatósági mérlegelés szempontjait, a legfontosabb követelményeket a jogszabályban rögzíteni kell. Ezek hiánya ugyanis önkényes jogalkalmazásnak enged teret, illetve a döntés törvényességi felülvizsgálatára sem biztosít lehetőséget. Ezáltal súlyosan sérti a jogbiztonság követelményét, és ezen keresztül az egészséges környezethez való jogot.
189. A kormányrendelet nem ír elő továbbá sem egyeztetési kötelezettséget az érintett területek önkormányzataival, sem szakhatóság bevonását az eljárásba. A döntés meghozatalának kizárólagosan a légügyi hatóság hatáskörébe való utalása nem biztosítja megfelelően a polarizált érdekek figyelembe vételét. Az érintett önkormányzatoknak és a környezetvédelmi hatóságnak az eljárásban való részvétele nyújthatna csak megfelelő garanciát a fokozott környezeti terheléssel érintett lakosság érdekeinek figyelembe vételére. Megjegyezzük azonban, hogy az említett szervezeteknek az eljárásban való részvétele sem eredményezheti az érintett lakosság ügyféli jogának a csorbítását.
190. **A legfőbb probléma azonban az, hogy a 2. számú kifutópálya használata önmagában, még korlátozott pályahasználat mellett is az egészséges környezethez való jog korlátozásának tekintendő. Ezt támasztja alá, hogy megépítését követően sokáig nem is használták, majd kizárólag a repülési forgalom növekedésével, vagyis a gazdasági érdekek erősödésével kezdték előbb kisebb, majd nagyobb mértékben használni. Ehhez képest bír különös súllyal, hogy voltaképpen érdemi korlát és kontroll nélkül lehet felmentést adni a korlátozott pályahasználat alól is.**
191. **Az egészséges környezethez való jog korlátozása tehát a repülőtér működésének, vagyis gazdasági érdekeinek védelme érdekében történik, ekként nem állapítható meg más alapjog vagy alkotmányos érték, amely a korlátozásra alkotmányos indokot szolgáltatna. A korlátozás így nem szükséges, és ennél fogva nem is arányos.**

192. **Mindebből következően javasoljuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül a 2. számú kifutópálya használatának szabályozását, tiltsa meg annak rendes használatát. A tilalom alól csak tételesen meghatározott feltételek teljesülése esetén biztosítson mentesülési lehetőséget, mégpedig engedélyezési eljárás keretében a szakhatóságok és az önkormányzatok bevonásával.**

4. **Az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentette korábban egyes zajforrások esetén a határértékek teljesítésének 2012-re előírt határideje**

193. A Zr. 34. § (2) és (3) bekezdései⁶¹ meghatározott feltételek fennállása esetén bizonyos üzemi és szabadidős zajforrás-üzemeltetők számára kedvezményt biztosított, hiszen a környezetvédelmi hatóság által megállapított zajkibocsátási határértékeket 2012-re kötelesek csak teljesíteni. A hatóság ezekben az esetekben a határértéket megállapította, de a teljesítésére ténylegesen nem kötelezhette az üzemeltetőt. Ezzel a Zr. közvetve jogszerűvé tette az érintett zajforrások határérték túllépését, mégpedig bármekkora mértékben. A Zr. tehát arra sem volt tekintettel, hogy a határérték megállapításakor mekkora a zajkibocsátás, és az milyen következményekkel járhat.

194. A teljesítési határidő ilyen módon való meghatározása nem felelt meg a Zr. 3. § (1) bekezdésében foglalt általános tilalomnak, és súlyosan sértette az egészséges környezethez való jogot. A Zr. 34. § (3) bekezdésében meghatározott esetekben a határérték-túllépés nem elkerülhetetlen, s nincs olyan alapvető jog, alkotmányos érték, vagy egyéb indok, amelynek védelme vagy érvényesülése a korlátozást, vagyis a határérték-túllépést ilyen hosszú időre (2008-tól 2012-ig!) megkövetelte volna. Az érintett zajforrások közelében lévő védendő területeken és védendő épületekben élők hosszú évekig kénytelenek voltak elviselni a zajhatárértékek túllépését. Mindez adott körülményektől függően az egészséges környezethez való jog sérelmével egyidejűleg számos alkotmányos érdek érvényesülését és alapjog gyakorlását megnehezíthette vagy lehetetlenné tehetette, hiszen hátrányosan befolyásolhatta az egészségügyi, közoktatási, egyházi intézmények működését, lehetetlenné tehetette a pihenést, üdülést. Az egészséges környezethez való jog korlátozása tehát szükségtelen és aránytalan volt.

195. **Az állásfoglalás kiadásakor a fentieknek már nincsen gyakorlati jelentősége. Elvi jelentősége, és a visszás szabályozás súlya miatt azonban mindenképpen indokolt bemutatni a problémát, hiszen az sok esetben évekig lehetetlenné tette az érdemi hatósági fellépést. A jövőben tehát a jogalkotónak figyelemmel kell lennie arra, hogy a környezetvédelmi előírások teljesítésére megállapított átmeneti időszakok ne jelentsenek aránytalan korlátozást az egészséges környezethez való jog tekintetében.**

⁶¹ 34. § (2): „Az e rendelet hatálybalépésekor működő,

a) üzemi vagy szabadidős zajforrások esetében, amelyeknek az 5. § (3) bekezdés szerinti hatásterületén olyan zajtól védendő épület vagy terület van, amelyre a környezetvédelmi hatóság korábban nem állapított meg határértéket,

b) zajkibocsátási határértékkel rendelkező üzemi és szabadidős zajforrások esetében, ahol a határértéket megállapító határozatban megadott védendő objektumok üdülőterületen, különleges területen helyezkednek el, a 10. § (1) bekezdésben foglalt zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet a rendelet hatálybalépésétől számított 1 éven belül kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz.

(3) A (2) bekezdés alapján benyújtott kérelemre megállapított zajkibocsátási határérték teljesítési határideje 2012. január 1.”

5. Az építési zajforrások szabályozása több tekintetben alkotmányos aggályokat vet fel

196. A Biztoshoz több esetben érkezett olyan panasz, amelyben a beadványozók a lakókörnyezetükben található építkezés során keletkező zajhatásokat kifogásolták⁶². A jogszabályi környezet vizsgálata során az alábbi, az építési zajjal összefüggő, a jogi szabályozás hiányosságaira visszavezethető problémákat tártuk fel.
197. Az építkezésekkel általában fokozott zajterhelés jár együtt, amit ténylegesen meglehetősen nehéz csökkenteni, s így a zaj káros hatásai a környék lakosságát veszélyeztetik. Így voltaképpen a hatásokat elviselő lakosság tűrésre kötelezett. Az építkezések nagy száma, elhúzódó jellege, és ezzel együtt a gyors lebonyolításhoz fűződő gazdasági érdekek miatt gyakran hétvégeken és éjszaka is folyó kivitelezési munkálatok a lakosság széles körét fokozott mértékben érintő környezeti problémát jelentenek. Erősíteni szükséges tehát a lakosság építési zajokkal szembeni védelmét.
198. Amennyiben az építési zajforrások zajkibocsátását nem lehet határérték alá csökkenteni, garanciális rendelkezésekkel kell biztosítani a védendő területek és (egészségügyi, üdülési, közoktatási, egyházi, stb.) funkciók nyugalalmát. A hatályos szabályozás azonban ennek a követelménynek az alábbiak szerint nem felel meg.
199. A Zr. 13. § (1) bekezdése alapján a kivitelező felmentést kérhet az együttes rendelet szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól egyes építési időszakokra és határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységekre⁶³.
200. Felhívjuk a figyelmet azonban arra, hogy a jogszabályi rendelkezések pontatlanságuk miatt számos tekintetben végrehajthatatlanok, önkényes jogalkalmazásra teremtenek lehetőséget, és a legkevésbé sem biztosítják az építési zaj elleni tényleges védelmet.
201. Mindenekelőtt, teljes mértékben hiányoznak azok a szempontok, amelyek mérlegelésével köteles a hatóság a döntését meghozni. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette, hogy az ilyen hiányos szabályozás sérti a jogbiztonság követelményét⁶⁴.
202. Egyáltalán nem tisztázottak a jogszabály által használt fogalmak, illetve szabályozott esetek. Így teljesen önkényesen értelmezhető az „egyes építési időszak” fogalma, ami akár a teljes kivitelezést is jelentheti, hiszen az is építési időszak. Nem világos, hogy az

⁶² JNO-4/2010. – a Mohácsi farostlemezzgyár működésével kapcsolatos vizsgálatról, JNO – 369/2010. – a 4-es metró építési zajával kapcsolatos vizsgálat, JNO-449/2010. – gokart pálya építése, Rönök,

⁶³ Zr. 13. § (1): „A kivitelező felmentést kérhet a külön jogszabály szerinti zajterhelési határértékek betartása alól a környezetvédelmi hatóságtól

a) egyes építési időszakokra, ha a kibocsátási határérték-kérelem szerint a zajkibocsátás műszaki vagy munkaszervezési megoldással határértékre nem csökkenthető,

b) építkezés közben előforduló, előre nem tervezhető, határérték feletti zajterhelést okozó építőipari tevékenységre.

(2) A kérelemben meg kell jelölni a határérték túllépés okát, a felmentéssel érintett időszak kezdő és végnapját, a zajcsökkentés érdekében tervezett intézkedéseket és azok várható eredményeit.

(3) A környezetvédelmi hatóság a zajterhelési határérték alóli felmentésről szóló határozatában az építőipari tevékenység napi, heti időbeosztására és a munkavégzés teljesítményére vonatkozóan is előírhat korlátozást.”

⁶⁴ Pl. 4/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 52, 61.

„előre nem tervezhető” építőipari eseményekre miként lehet mégis előre tervezetten felmentést kérni, illetve adni.

203. Követhetetlenül keverednek a vizsgált jogszabályhelyben a kibocsátásra és a zajterhelésre vonatkozó rendelkezések. Az építési zajforrások esetén a szabályozás egésze a zajterhelésre vonatkozik, és a terhelési határértékek betartását írja elő, így a Zr. 13. § (1) bekezdése is a terhelési határértékek alóli mentesülést szabályozza. A kibocsátási határérték így nem értelmezhető ezen zajforrások esetében. Az (1) bekezdés a) pont ugyanakkor „kibocsátási határérték-kérelemről” és kibocsátásról rendelkezik.
204. Nem világos, hogy valójában mit jelent a felmentés. Kérdéses, hogy ennek révén a hatóság bármekkora zajterhelésre feljogosíthat-e, illetve meghatározhat-e egyedi határértéket. Ez utóbbit illetően további nehézség, hogy a megállapított határérték kikényszerítése érdekében a hatóság a Zr. hiányos rendelkezései miatt nem járhat el.
205. Végül nincsenek garanciális rendelkezések, amelyek biztosítják a környezet védelmét. A jelen szabályozás úgy tűnik, mintha nem is környezetvédelmi, hanem „kivitelezésvédelmi” lenne. Így mindenképpen indokolt korlátozásokat megfogalmazni az éjszakai időszakra, a szabad, vásár-, és ünnepnapokra. Szabályozni szükséges a felmentés korlátait is, vagyis meghatározni pl. a felmentéssel érintett maximális időtartamot, a felmentés ellenére is betartandó határértéket stb.
206. **A kifejtettek alapján javasoljuk a jogalkotónak, hogy az építési zajforrások szabályozását alkossa újra és annak során érvényesítse a megelőzés elvét és a hazai zajvédelmi jog alapvető rendelkezését, a veszélyes környezeti zaj okozásának tilalmát.**

6. A katonai lőterekre nem alkalmazhatók a zaj elleni védelem rendelkezései

207. A Zr. hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. környezeti zajt előidéző létesítményekre, illetve tevékenységekre az általános szabályon túl zajforrások szerinti csoportosításban tartalmaz rendelkezéseket. A Zr. 2. § d) pontja alapján környezeti zaj- vagy rezgésforrásnak minősül az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz.

208. Egy katonai lőteret érintő egyedi vizsgálatunk⁶⁵ során megállapítottuk, hogy a honvédelmi, katonai lőterek nem tekinthetők sem építési, sem közlekedési, sem szabadidős, sem pedig üzemi zajforrásnak, következésképpen a fent ismertetett 2. § d) pont alapján az egyéb létesítmény kategóriájába tartoznak. A Zr. ugyanakkor további, az adott esetre alkalmazható általános szabályt nem tartalmaz.

209. Mindebből következően az együttes rendelet sem határoz meg a katonai lőterekre, lőterre irányadó határértékeket.

⁶⁵ JNO-37/2010. a tatai lőtér tárgyában

210. **Javasoljuk, hogy a jogalkotó rendelkezzen a katonai lőterekre vonatkozóan alkalmazható szabályokról.**

7. Összefoglalás

211. **A B. fejezetet összefoglalva megállapítható, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának általános és abszolút tilalma ellenére a szabályozás hiányosságaiból, illetve hibáiból adódóan több tekintetben kifejezetten lehetséges a zajkibocsátási, illetve zajterhelési határértékeket túllépő, illetve a lakosságot zavaró környezethasználat folytatása. Az elemzett hiányosságok az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentik, hiszen az állam nem teljesíti intézményvédelmi kötelezettségét, nem gondoskodik a környezet magas szintű védelmét jelentő jogi szabályozásról.**

212. A határérték-túllépést legalizáló, garanciáktól mentes jelenlegi szabályozás nem felel meg az Alkotmány 18. §-ban biztosított egészséges környezethez való jognak, sérti azt és korlátozza érvényesülését, különös tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint „(...) az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

213. **Minderre tekintettel javasoljuk, hogy a jogalkotó a zaj elleni védelem teljes szabályozását úgy vizsgálja felül és módosítsa, hogy az következetesen és egységesen érvényesítse a veszélyes mértékű zaj tilalmát. Ennek során garanciális szabályok megfogalmazásával biztosítsa a jogsértő tevékenységekkel szembeni fellépés hatékony eszközeit a veszélyes mértékű zaj megelőzése és megakadályozása érdekében. Olyan jogintézményeket kell kialakítani, illetve olyan rendelkezéseket kell alkotni, amelyek garantálják, hogy a zajforrások zajkibocsátása a határérték alatt marad, illetőleg nem zavarja a lakosságot. A határérték túllépés tilalma alóli esetleges mentesülést pedig az alkotmányos elvárások alapján, a szükségesség-arányosság követelményének megfelelően szükséges szabályozni, az alapvető jog lényeges tartalmának sérelme nélkül.**

C. Egyes további, kiemelt környezetjogi problémák

214. A továbbiakban néhány, a lakosság szélesebb körét érintő és sajátos szabályozást igénylő zajforrással foglalkozunk. A közterületeken és egyéb szabadtéri helyszíneken szervezett rendezvények, fesztiválok egyre több lakost érintenek hátrányosan, ugyanakkor a jogi szabályozás nem nyújt megfelelő védelmet a részükre. Külön is elemezni kell a kulturális rendezvényekre vonatkozó szabályokat, hiszen meglehetősen idegen módon ékelődnek a zaj elleni védelem szabályozásába. Végül a hatékony jogalkalmazás feltétele a jól működő hatósági szervezetrendszer. Ennek legfontosabb jogalkotási követelményeit is érdemes ezért áttekinteni.

2. A szabadtéri rendezvények központi szabályozására van szükség

a) Szabályozási modellek eltérései

215. A közterületi rendezvények zajvédelmi szabályozása történetileg a Zr. 2008. január 1-jei hatályba lépését megelőzően a következőképpen alakult. A közterületi rendezvények a környezeti zajról szóló 12/1983. (V.12.) Mt. rendelet (a továbbiakban: Mt. rendelet) hatálya alá tartoztak, amelyekre az Mt. rendeletben szereplő – valamennyi zajforrásra irányadó – általános szabályok mellett a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló, 2008. december 10-ig hatályos 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM rendelet (a továbbiakban: korábbi együttes rendelet) 1. § (1) és (2) bekezdése tartalmazott rendelkezéseket.
216. A korábbi együttes rendeletbeli két jogszabályhely⁶⁶ szerint a közterületi rendezvények szabályozása határértékek előírásával történt. A közterületi rendezvényekre is irányadóak voltak a korábbi együttes rendelet 1. mellékletében megállapított határértékek, azzal a különbséggel, hogy a környezetvédelmi hatóság 10 dB határérték-túllépést engedélyezhetett.
217. A Zr. hatályba lépésével egyidejűleg azonban az addig kialakított szabályozási koncepció megváltozott. A közterületi rendezvényeket a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja a hatálya alól expressis verbis kivette. Ebből következően pedig, tekintettel arra, hogy a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Zhr.) és a Zr. egymással szoros összefüggésben van, s a kettő egymástól függetlenül nem alkalmazható, az együttes rendelet sem írhat elő szabályokat a közterületi rendezvények vonatkozásában. A Zr. fogalomrendszerére épül ugyanis az együttes rendelet és a Zr. által meghatározott zajforrás-csoportokra (építési, közlekedési, szabadidős, üzemi) állapít meg határértékeket. A jelenlegi jogszabályi környezetben tehát a helyi önkormányzatok hatáskörébe tartozik a közterületi rendezvények szabályozása.
218. Alapvetően tehát két szabályozási modell különböztethető meg: az első – az Mt. rendelet által felállított – rendszerben a jogalkotó a közterületi rendezvényekre is irányadó központi határértékek előírásával rendelte kezelni a kialakuló zajhatásokat, illetve biztosítani a környék lakosságának nyugalma. A második – hatályos – modell a helyi önkormányzatok hatáskörébe utalja a közterületi rendezvények szabályozását.
219. **Átfogó vizsgálatunk eredményeként megállapítjuk, hogy a közterületi rendezvények szabályozása több tekintetben sem biztosítja az egészséges környezethez való jog érvényesülését. A szabályozás hiányossága önmagában is visszásságot jelent, amely számtalan, az egyes fesztiválokkal kapcsolatos egyedi**

⁶⁶ Korábbi együttes rendelet 1. § (1): Az üzemi telephelytől, berendezéstől, technológiától, valamint kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől és egyéb helyhez kötött külső zajforrástól (a továbbiakban együtt: üzemi létesítmény) származó zaj terhelési határértékeit a zajtól védendő területeken az 1. számú melléklet tartalmazza.

(2) Alkalmi kulturális, szórakoztató, vendéglátó, sport-, reklámcélú, közösségi, továbbá minden hangosítást igénylő rendezvénytől származó zajterhelésre a környezetvédelmi hatóság – az üzemeltetőnek, illetve a rendezvény szervezőjének szakértői véleménnyel alátámasztott kérelmére – meghatározott időtartamra az 1. számú melléklet szerinti zajterhelési határértékekhez képest eseti túllépést engedélyezhet, amelynek mértéke legfeljebb 10 dB lehet.”

visszásságot idéz elő. A felmerült legfontosabb problémákat az alábbiakban részletezzük.

b) Az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre

220. A Kvt. 89. § (3) bekezdése szerint „határértéket csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult megállapítani”, azaz önkormányzatok helyi rendeletben egyedileg a közterületi rendezvények zajkibocsátását határértékkel nem szabályozhatják. Az Alkotmánybíróság 103/2008. (VII. 11.) AB határozata szerint „a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABK 2008. április] A települési önkormányzat képviselő-testülete azonban önálló, új határértékeket nem állapíthat meg.”

c) Nem szabályozott, hogy a közterületek használatba adása közigazgatási vagy szerződéses jogviszony keretében történhet-e

221. Vizsgálatainkban eltérő gyakorlatot tártunk fel az egyes önkormányzatoknál. Jóllehet az Alkotmánybíróság, illetve Irodánk álláspontja szerint is közigazgatási jogviszonyként szabályozandó a tárgykör, ez tételes jogszabályi rendelkezés hiányában sajnos nem nyilvánvaló az önkormányzatok számára. Az önkormányzatok tulajdonosi minőségéből adódó polgári jogi szabályozási megoldás nem javasolt, egyrészt a közhatalmi jellegű jogviszony, másfelől a megfelelő garanciák hiánya miatt. Így pl. a közterületek rendeltetésszerű és közösségi érdekeknek megfelelő használatának szabályait megszegőkkel szembeni fellépés polgári jogi úton nehézkes és hosszadalmas, illetőleg a döntéshozatali eljárásban és azt követően nem biztosított a társadalmi részvétel lehetősége (például az ilyen esetek többségében a szerződést üzleti titokra hivatkozva harmadik feleknek nem teszik megismerhetővé).

d) Nem egyértelmű a közterület, közterületi rendezvény, kulturális rendezvény fogalma

222. A közterület fogalmát az Étv.⁶⁷ és a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. Törvény (Kftv.)⁶⁸ eltérően határozza meg. Ez több irodánkhoz érkezett panaszban

⁶⁷ Étv. 2. § 13. pontja alapján: közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet a rendeltetésének megfelelően bárki használhat, és az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván. Egyéb ingatlanoknak a közhasználat céljára átadott terület részére - az erről szóló külön szerződésben foglaltak keretei között - a közterületre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni. Közterület rendeltetése különösen: a közlekedés biztosítása (utak, terek), a pihenő és emlékhelyek kialakítása (parkok, köztéri szobrok stb.), a közművek elhelyezése.

⁶⁸ 27. § a) pont alapján közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és

szereplő ügyben is problémát okozott. Többször előfordul ugyanis, hogy egy szabadtéri rendezvényt magánterületen rendeznek meg, amit azonban a tulajdonos részben vagy teljes mértékben a közforgalom számára megnyitott, így a terület a Kftv. szerint közterületnek minősül, míg az Étv. szerint továbbra sem. Érkezett Irodánkhoz olyan panasz, amely azt kifogásolta, hogy a közelében egy tábor területén gólyatáborokat és egyéb zártkörű, de jelentős zavaró hatásokkal (hangos zene, kiabálás, autóforgalom, stb.) járó programokat tartanak⁶⁹. Egy másik panasz egy ugyancsak magánterületen évről évre megrendezett országos jelentőségű, így nagy tömeg által látogatott fesztivált kifogásolt⁷⁰. Ezek a rendezvények lényegesen meghaladják a magántulajdon rendeltetésszerű használatának kereteit, így indokolt a központi szabályozásuk.

223. A közterület fogalmához hasonlóan, a kulturális fesztivál fogalma sem értelmezhető egyértelműen⁷¹. A fogalmi hiányosságokból eredően a közterületi és a kulturális rendezvények egymáshoz való viszonya sem értékelhető megfelelően. Emellett a kulturális fesztiválokra vonatkozó szabályozás alkalmazását nehezíti az is, hogy mivel a közterületi rendezvények nem tartoznak a Zr., és így a határértékeket megállapító együttes rendelet hatálya alá, a kulturális fesztiválokra vonatkozó rendelkezések kizárólag a nem közterületen rendezett fesztiválokra alkalmazhatók. Ezek körében azonban éppenséggel nem indokolt az enyhébb szabályok, vagyis a hosszabb megítélési idő és a magasabb határértékek alkalmazása.

224. Mindennek kapcsán felhívjuk a figyelmet a következőkre is. A rendezvények környezetre gyakorolt hatása szempontjából nyilvánvalóan irreleváns a helyszínként szolgáló ingatlan jogi minősítése, köz- vagy magánterületi jellege. A rendezvény jellemzői, így például nagy létszámú ember jelenléte, és az összességében gyakorolt környezeti hatások a meghatározóak, ezért a szabályozás tekintetében is magát a rendezvényt, annak jellegét kell alapul venni. A szabályozás hatályát tehát a szabadtéri, tömegjellegű rendezvényekre kell megteremteni, amiben bizonyos kritériumok meghatározása segítségül szolgálhat, hiszen továbbra is irányadónak kell tekinteni, hogy a szabályozás hatálya nem terjed ki a kisebb, magánjellegű, baráti összejövetelekre, alkalmakra. Minderre tekintettel megfontolandó, hogy a *közterületi* rendezvények helyett a *szabadtéri* rendezvényekre teremtse meg a jogalkotó a szabályozást⁷².

225. A fenti jogbizonytalanságok kiküszöbölésének megfelelő módja, ha ezeket a kérdéseket egy központi jogszabály rendezi.

226. A szabályozás szükségességét jogpolitikai indokok is alátámasztják. Az alapjog sajátosságából eredően az állam felelőssége, hogy megfelelő szabályozással magas szinten biztosítsa az emberek egészséges környezethez való jogát. A jelenlegi szabályozás, pontosabban annak hiánya azt jelenti, hogy az állam nem tesz eleget ezen

kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.

⁶⁹ JNO-561/2010. – Oroszlányi, gyömrői ifjúsági táborok zajkibocsátása

⁷⁰ JNO-139/2010. – Szegedi közterületi rendezvényekkel kapcsolatos panasz

⁷¹ A környezetvédelmi és vízügyi miniszter, valamint az egészségügyi miniszter 10/2009. (VII. 30.) KvVM-EüM együttes rendelettel módosította a környezeti zaj és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletet (Zhr.). A módosítás kiegészítette a rendelet 2. §-át, így a hatályos szöveg 2. § (4) bekezdése tartalmazza a kulturális fesztiválok esetén irányadó zaj- és rezgésterhelési határértékekkel kapcsolatos rendelkezéseket. Erről ld. részletesebben a következő alfejezetet.

⁷² Hasonló megoldást követ a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) Korm. rendelet

kötelezettségének. A központi jogi rendelkezések hiánya következtében jogbizonytalanság, és igen eltérő gyakorlat, sőt ebből eredően számos esetben a helyi szabályozás hiányossága alakult ki a fent említett kérdésekben.

227. A jelen állásfoglalás kiadásáig lefolytatott – önkormányzati rendeletekre is kiterjedő – vizsgálataink ugyanis azt mutatják, hogy a helyi önkormányzatok a közterületi rendezvények tekintetében vagy nem alkotnak szabályokat, vagy az elfogadott szabályok nem felelnek meg az alkotmányos és jogszabályi követelményeknek. Következésképpen a helyi önkormányzatok a jelenlegi keretek között nem képesek kezelni a rendezvények megtartásával összefüggésben kialakuló környezetvédelmi konfliktusokat valamint számos panasz érkezik az önkormányzatokhoz és Irodánkhoz az elviselhetetlen zajterhelés miatt.
228. A szabályozás nem utalható át az önkormányzatok hatáskörébe azért sem, mert voltaképpen jellemzően nem helyi közügyekről van szó. Mára rendkívül nagy számban tartanak az ország különböző pontjain olyan rendezvényeket, amelyekre a tágabb környékről, az egész országból, sőt külföldről is széles körben fogadnak résztvevőket. A fesztiválok jelentős tömegeket mozgatnak tehát meg, és azok mind helyfoglalásukat, mind egyéb környezeti hatásait (elsődlegesen zajhatások, de jelentős lehet a gépjárműforgalom, a hulladéktermelés, sőt közegészségügyi problémák is adódhatnak) tekintve lényegesen meghaladják a helyi viszonyok között elfogadható és szokásos mértéket.
229. Környezetpolitikai szempontból is indokolt a központi szabályozás. A helyi jogalkotást és jogalkalmazást óhatatlanul befolyásolja, hogy a települések gyakran gazdaságilag is érdekeltek a rendezvények megtartásában. Segítségükkel ismertté válik a település, nő a vendégforgalom, ezzel a vállalkozások és végső soron az önkormányzat (adó)bevételei. Megítélésük szerint tehát közérdek fűződik a rendezvényekhez. Az ilyen lokális gazdasági (köz)érdekek azonban nem írhatják felül, és nem sérthetik a lakosság egészséges környezethez való jogát.
230. A fesztiválok összességében – nagy számuk és hatásaik miatt – a lakosság meglehetősen nagy részét érintik. Különösen súlyos az érintettség azokon a területeken, ahol rendszeresen tartanak ilyen rendezvényeket. Számos panaszos azért fordul Irodánkhoz, mert lényegében egész nyáron át minden hétvégén valamilyen rendezvény zaja teszi lehetetlenné a pihenését. Jellemzően a pihenő, üdülőhelyeken is gyakran ismétlődnek rendezvények. Mindez azt jelenti, hogy az érintett lakosság pihenésében alapvetően akadályozva van. Közismert a zaj, és így a pihenés hiányának egészségre gyakorolt hatása, amely így jelentős mértékben negatívan befolyásolja az érintettek általános egészségi (fizikai és mentális) állapotát, munkaképességét – ahogyan azt az állásfoglalás I. rész B fejezetében is bemutatjuk. Az Alkotmány már idézett rendelkezése szerint az állam az épített és természetes környezet védelmével köteles biztosítani a lehető legmagasabb szintű *testi és lelki egészséghez* való jogot.
231. A kulturált szórakozás és kikapcsolódás lehetősége – mint a pihenésnek is egyik módja – fontos és biztosítani kell ennek feltételeit. A kulturális rendezvények fontosak az ország számára is. Bizonyos mértékű zavarást mindenki köteles elviselni, így egy-egy előre ismert és nagy jelentőségű rendezvény esetén a lakosság is felkészülhet, illetve igazodhat a várható zavaró hatásokhoz – főként ha azok egyszeriek, illetve az év csak néhány napját érintik.

232. Az egészséges környezethez való jog korlátozása azonban kizárólag a fentebb kifejtettek szerint elfogadható. Ennek érvényesítésére garanciákat kell kidolgozni, amelyek biztosítják a zavaró hatások minimumra csökkentését, illetve kizárását. A szennyező fizet elve alapján a rendezvény szervezője köteles gondoskodni valamennyi zavaró hatás csökkentéséről, megelőzéséről, a környezeti terheket nem háríthatja át másra. A szervező anyagi és egyéb érdeke, a résztvevők kikapcsolódása nem vezethet az érintett lakosság pihenésének megakadályozására. Ha mégis az eset összes körülményére figyelemmel a majdani szabályozás alapján a rendezvény jogszerűen megtartható lesz, a szervezőnek teljes kártalanításban kell részesíteni azokat, akik akár vagyontárgyaikban, akár személyükben kárt szenvedtek. Az állam felelőssége, hogy mindennek jogi feltételeit megalkossa és érvényesítse, az emberek egészséges környezethez való jogát biztosítsa.

233. Összefoglalásul megállapítható, hogy a tömegjellegű rendezvények vonatkozásában a központi szabályozás hatályának megteremtésére, a hatály tekintetében pontos fogalmak meghatározására, továbbá garanciális rendelkezésekre, az egyes rendezvényeket illetően engedélyezési eljárásra, határértékek megállapítására van szükség. Ugyanakkor a szabadtéri rendezvények önálló szabályozása indokolt a sajátosságaik miatt, így világosan el kell határolni azokat a szabadidős zajforrásoktól.

234. Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó koncepcionálisan gondolja újra a közterületi rendezvények szabályozását, teremtse meg a központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozást. Ennek keretében olyan törvényi szabályozást kell megteremteni, melynek alapján az önkormányzatok csak a valóban helyi sajátosságok tekintetében – az egészséges környezethez való jog sérelme nélkül – rendelkeznek rendeletalkotási hatáskörrel.

235. A KIM válaszában jelezte, hogy az önkormányzati rendszer megújításával megtörténik az önkormányzati és a jegyzői feladatok teljes körű felülvizsgálata is. Javasoljuk tehát, hogy ennek során a fentiekben kifejtetteknek megfelelően alakítsák a szabályozást.

2. A kulturális rendezvények hatályos szabályozása álláspontunk szerint alkotmányosértő

236. Az együttes rendelet módosított szabályozása a június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében egy órával hosszabb nappali időszakot állapít meg és átlagosan 5-20 dB-nek megfelelő túllépést engedélyez az egyébként irányadó szabályokhoz képest⁷³.

⁷³ 2. § (4) A június 1. és szeptember 15. közötti időszakban megrendezésre kerülő, egybefüggően több, de legfeljebb nyolc napon át tartó kulturális fesztiválok esetében e rendelet alkalmazása során

a) a nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni,

b) a zajtól védendő valamennyi területen a terhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB.

237. Álláspontunk szerint a szabályozás több szempontból is visszás. Egyfelől a jogalkotó nem alkotta meg sem a rendeletben, sem magasabb szintű jogszabályban azokat a szempontokat, amelyek alapján egy rendezvény kulturális fesztiválnak tekinthető. Figyelemmel az alkotmánybíróság gyakorlatára is a hatályos szabályozásban hiányoznak tehát a jogbiztonságnak megfelelő döntés meghozatalához szükséges pontos követelmények. Sérti a jogbiztonságot az, hogy a jogalkotó nem alkotta meg a kulturális fesztivál fogalmát, indokolatlanul tág mérlegelési lehetőséget hagyva ezzel a hatóságoknak.

238. Másfelől a fentiekből következően a hatóság rendkívül széles mérlegelési joga alapján meghozott döntést sem a jogorvoslati eljárásban, sem a határozat esetleges bírósági kontrollja során nem lehet úgy felülvizsgálni, hogy a törvényesség szempontjai megfelelően érvényesüljenek. Így pedig sérül a bírósághoz fordulás joga is.

239. Végül pedig az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog szempontjából is visszás a rendelkezés, tekintettel arra, hogy a hatályos határértékekhez képest, valamint az éjszakai és nappali időszakok tekintetében olyan „kedvezményeket” tesz a rendezvény szervezői számára, amelyek a jelenlegi formájukban indokolatlanok, a lakosságnak az Alkotmányban biztosított egészséges környezethez és lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való jogait szükségtelenül és aránytalanul korlátozzák.

240. A fent említett visszasságok miatt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa szerint az együttes rendelet 2. § (4) bekezdése alkotmányellenes. Emiatt 2010. június 2-án kelt beadványunkkal az Alkotmánybírósághoz fordultunk a Zhr. 2. § (4) bekezdése alkotmányellenességének megállapítása érdekében.

241. Javasoljuk ezért a jogalkotónak, hogy a kulturális fesztiválokra vonatkozó szabályozást helyezze hatályon kívül.

242. A VM válaszában úgy nyilatkozott, hogy az alkotmánybírósági eljárás folyamatban léte miatt nem kíván a fenti kérdéssel foglalkozni. Felhívjuk azonban a figyelmet, hogy a jogalkotónak nem azért kell a jogi szabályozás és az általa jelentett védelem javítására törekednie, mert adott esetben erre az Alkotmánybíróság határozata kötelezi, hanem mert ez az Alkotmányból, illetve az Alaptörvényből eredő kötelessége.

3. Biztosítani szükséges a környezetvédelmi hatáskörök egyértelmű szabályozását és hatékony gyakorlásuk feltételeit

a) A jegyző védendő helyiségekre fennálló hatásköre jogbizonytalanságot eredményez

243. Igen nehezen értelmezhető és alkalmazható a Zr. azon hatáskört telepítő szabálya, amely szerint a védendő épületek védendő helyiségeiben a határértékek megtartására vonatkozó ügyekben a jegyző jár el⁷⁴. A vizsgálatunk során folytatott konzultációkon

⁷⁴ Zr. 4. § (1) bekezdés c) pont.

elhangzottak is azt támasztják alá, hogy a szabályozás eltérő és bizonytalan jogalkalmazást eredményez.

244. A hatósági hatásköröket a Zr. a zajforrások (emisszió) alapján állapítja meg. Az idézett hatáskör telepítő jogszabályi rendelkezés azonban a zajterhelést (immissziót) veszi alapul. Ez ahhoz vezet, hogy bizonyos (pl. üzemi) zajpanaszok esetén két külön hatóság jogosult eljárni, de egyik sem tud hatékonyan intézkedni. A jegyző lényegében hiába állapítja meg a határérték túllépését, ha a zajforrásra, így tényleges intézkedésekre csak a felügyelőségnek van hatásköre. Természetesen ilyen esetekben a homlokzat előtt is mérhető a zajterhelés, így a felügyelőség is hatáskörrel bír, azonban a gyakorlatban mégis gyakran inkább negatív hatásköri ütközéshez vezet a rendelkezés, vagyis mindegyik érintett hatóság hatásköre hiányát állapítja meg és nem jár el.
245. Ennek hátterében elsődlegesen az áll, hogy nem érthető világosan a jogalkotói szándék, hogy milyen eseteket, problémákat kívánt ezzel a szabállyal rendezni. Amennyiben a védendő épületen belüli zajforrások által okozott zajterhelést kívánta szabályozni (vagyis amikor ugyanazon épületen belül található mind a zajforrás, mind pedig a zajtól védendő helyiség), akkor ezt kifejezett rendelkezéssel célszerű lett volna egyértelművé tenni.
246. Különös súllyal merül fel a probléma akkor, ha a zajforrás által okozott zajterhelés a védendő területen, tehát a védendő létesítmény homlokzata előtt megfelel a határértékeknek, de az épületen belüli védendő helyiségekben nem. Például egy autópálya fővárosi bevezető szakasza mellett lévő közoktatási intézmény esetében a közlekedési zajforrásra hatáskörrel rendelkező felügyelőség – a Zr. formális értelmezése alapján – csak akkor köteles intézkedni, ha a zajterhelés az óvoda homlokzata előtt meghaladja a 75 dB-t (vagyis amikor a túllépés jelentős mértékű). Ezzel szemben az óvoda foglalkoztató helyiségeiben a határérték 40 dB. Hiába állapítja meg tehát a jegyző, hogy nem teljesülnek a védendő helyiségekben a határértékek, a zajforrással szemben csak a felügyelőség, és csak 75 dB felett köteles eljárni⁷⁵. Természetesen ugyanez igaz más, a felügyelőség hatáskörébe tartozó zajforrások esetén is, amikor a homlokzat előtt teljesül a határérték, az épületen belül azonban nem. Pusztán a passzív akusztikai védelem megvalósítása nem jelenthet megfelelő megoldást, illetve – a zajforrás üzemeltetőjének kötelezése nélkül – nincs összhangban a szennyező fizet elvével sem.
247. **A fentiek értelmében javasoljuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül a kifogásolt jogszabályi rendelkezést, és módosítsa az egyértelmű és hatékony jogalkalmazás biztosítása érdekében.**

b) Több kerületet érintő zajprobléma kezelésének lehetősége

248. További problémát okoz, hogy a Zr. jelenlegi rendszere a fővárosban az illetékességi területeket kerületenként állapította meg. A jegyzői hatáskörbe tartozó létesítmények és tevékenységek ugyanakkor több esetben más, szomszédos kerületben okoznak veszélyes mértékű zajterhelést, ami jelentősen megnehezíti a hatékony fellépést.

⁷⁵ A problémát az Ozmán utcai óvoda tárgyában lefolytatott vizsgálatunk vetette fel, lásd bővebben a JNO-273/2010. számon kiadott állásfoglalásunkban. A felügyelőség intézkedési lehetőségeivel pedig részletesen a jelen állásfoglalás B/ fejezet 2. alfejezet e) pontja foglalkozik.

249. Ezzel összefüggő probléma, hogy az egyes kerületek esetenként eltérő módon határozzák meg a környezethasználatok feltételeit, vagyis kerületenként eltérő zajvédelmi rendelkezések érvényesülnek.
250. A több kerületre kiterjedő zajterhelést előidéző zajforrások – tipikusan egyes közterületi rendezvények – engedélyezése így adott esetben kerületenként eltérő feltételek szerint és hatóságok által történik⁷⁶.
251. **Javasoljuk tehát, hogy egyes zajvédelmi kérdésekben, bizonyos feltételekkel a fővárosi közgyűlés rendelkezék rendeletalkotási jogkörrel, illetve a fővárosi főjegyző gyakorolja a hatósági hatásköröket.**
- c) A hatósági hatáskörök telepítése a jelenlegi feltételekkel nem teszi lehetővé a magas színvonalú jogalkalmazást
252. A Zr. 4. § (1)-(4) bekezdése által felállított sajátos fórumrendszer szerint bizonyos tevékenységek⁷⁷ tekintetében az elsőfokú hatósági jogkört a kistérségi jegyző gyakorolja, az összes többi esetben pedig a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek. Abban a körben, ahol a kistérségi jegyző járt el első fokon, a felügyelőség a másodfokú hatóság, míg a felügyelőségek elsőfokú határozata ellen benyújtott fellebbezéseket az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) bírálja el.
253. Előnye a megoldásnak, hogy a jegyző – elvileg – gyorsan és hatékonyan tud eljárni, könnyen elérhető az ügyfelek számára, ismeri a helyi viszonyokat és számos más hatásköre (különösen telepengedélyezés, építésügy, kereskedelmi engedélyezés) együttes gyakorlásával a környezethasználatok komplex kezelését teszi lehetővé.
254. A Biztoshoz benyújtott panaszokból általában és az átfogó vizsgálat egyéb tapasztalataiból azonban az tűnik ki, hogy a jegyzők nehezen tudják feladataikat ellátni, így a megfelelő szintű jogalkalmazás nem biztosított.
255. A zaj- és rezgés elleni védelem magas szintű felkészültséget, műszaki-szakmai-jogi szaktudást és műszaki feltételeket (pl. zajmérő műszereket) igényel. A kistérségi jegyzőktől ugyanakkor – megfelelő műszaki-szakmai tudás, tapasztalat, személyi, tárgyi és anyagi eszközök biztosítása hiányában – nehezen várható el, hogy a szakmai követelményeknek megfelelő, a problémákat hatékonyan orvosolni képes hatósági jogalkalmazó tevékenységet végezzenek.
256. **Mindez nem azt jelenti, hogy a hatósági hatásköröket feltétlenül újra kell szabályozni, hanem azt, hogy a magas színvonalú jogalkalmazás csak az alapul szolgáló feltételek biztosításával teljesíthető. Ennek érdekében az államnak mindenekelőtt a költségvetés biztosításáról, valamint ezzel egyidejűleg a személyi és tárgyi feltételeknek a szakmai követelmények szerinti előírásáról is gondoskodnia kell. Bármely szerv rendelkezik is a hatósági hatáskörrel, az állam**

⁷⁶ Jó példát szolgáltat erre a JNO-443/2010. számon, a Red Bull Air Race repülőrendezvény kapcsán kiadott állásfoglalásunk.

⁷⁷ Zr. 1. sz. melléklet, illetve a 4. § (1) bekezdés a)-c) pontjai.

– az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi jellegéből következően – köteles biztosítani a hatékony hatósági jogalkalmazás feltételeit.

4. A repülőterek zaj szempontú szabályozása a Zr. rendszerében

a) Nem egyértelmű a repülőterek tekintetében a zajvédelmi hatósági hatáskör megállapítása

257. Ahogy azt a korábbiakban jeleztük a Zr. hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre, amely zajt, illetve rezgést okoz. Tekintettel arra, hogy a repülőtereket a Zr. hatálya alól kivett tevékenységeket tételesen felsoroló 1. § (2) bekezdés⁷⁸ nem tartalmazza, azok a hatálya alá tartoznak. Ezt támasztja alá a Zr. „fogalommeghatározások” címe szerinti definíció, amely szerint: közlekedési zaj- vagy rezgésforrás: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőter) üzemeltetése, kezelése.

258. Nem tisztázott azonban, hogy repülőterek zajkibocsátása tekintetében mely hatóság jogosult, illetve köteles eljárni. A Zr. alapján a felügyelőségek gyakorolják az elsőfokú környezetvédelmi hatósági hatáskört a repterek esetében.

259. Ellentmondást eredményez ugyanakkor, hogy a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló 263/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdése alapján a légiközlekedési hatóság hatásköre kiterjed a Magyar Köztársaság területén a polgári légiközlekedési és légiközlekedéssel kapcsolatos tevékenységre, polgári légi járművekre, az állami repülések célját szolgáló repülőterek kivételével minden repülőterre és leszállóhelyre valamint a légiközlekedés földi létesítményeire és – a kizárólag katonai repülések céljára szolgálók kivételével – a légi navigációs földi berendezésekre.

260. A Korm. rendelet 5. § (5) bekezdése szerint a légiközlekedési hatóság hatósági feladatai többek között a következők: az engedélyhez kötött légiközlekedési és légiközlekedéssel összefüggő tevékenység engedélyezésével összefüggő eljárások lefolytatása és e tevékenységek folytatásának ellenőrzése, a légijárművek zajbizonyítványának kiadása, repülőterek zajgátló védőövezetének kijelölése. A légiközlekedési hatóság hatáskörébe tartozik a zajgátló védőövezetekkel kapcsolatos eljárás lefolytatása, és annak keretében a zaj elleni védelem érdekében intézkedések megtétele.

261. **A fentieket összefoglalóan megállapítjuk, hogy pozitív hatásköri összeütközés áll fenn a légiközlekedési hatóság és a környezetvédelmi hatóság, azaz a felügyelőség között.**

⁷⁸ (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya:

- a) közterületi rendezvényre,
- b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre,
- c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre,
- d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre,
- e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint
- f) a vallási tevékenység végzésére.

262. Mindenképpen utalni kell ugyanakkor arra, hogy a Zr. a környezeti zajt előidéző létesítményekre, illetve tevékenységekre az általános szabályon túl zajforrások szerinti csoportosításban (építési, közlekedési, üzemi, szabadidős, egyéb) tartalmaz rendelkezéseket. A közlekedési zajforrások tekintetében azonban a Zr. csak a 2. § n) pontjában meghatározott közlekedési vonalas létesítményekre állapít meg szabályokat. A közlekedési vonalas létesítmény fogalma pedig a közutat, a közforgalom elől el nem zárt magánutat és a vasúti pályát foglalja magában. Következésképpen bár a Zr. hatálya kiterjed a repülőterekre és azokra a felügyelőségek rendelkeznek hatáskörrel, intézkedéseket a szabályozás hiányosságaiból következően nem hozhatnak.
263. A fentiek mellett megemlítendő, hogy a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között ágazati szembenállás is tapasztalható, tekintettel arra, hogy a légiközlekedési hatóság feladatköre a közlekedési ágazati ügyekre, míg a környezetvédelmi hatóság feladata a környezetvédelmi ügyekre terjed ki. A zaj- és rezgés elleni védelem ugyanakkor tipikusan a környezetvédelmi ágazatba tartozó terület.
264. **Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó a jelen fejezetben bemutatott, a légiközlekedési és a környezetvédelmi hatóság között feszülő pozitív hatásköri összeütközést oldja fel, és a repülőterek, illetve a légiközlekedés által okozott zajra vonatkozó szabályozást a zaj elleni védelem rendszerében a felügyelőség hatósági hatáskörének biztosításával teremtsen meg.**

b) Az éjszakai repülés tilalmát kell bevezetni

265. Tekintettel arra, hogy a fenntartható fejlődés az Európai Unió közös közlekedéspolitikájának alapvető célkitűzése, a légiközlekedésben is olyan intézkedéseket kell bevezetni, amelyek megfelelnek a fenntartható fejlődés elvéből következő rendszerszemléletű gondolkodásmódnak. A bevezetett vagy bevezetni szándékozott intézkedéseknek tehát nemcsak a közlekedés hatékony működését kell biztosítaniuk, hanem egyaránt meg kell felelniük a környezetvédelmi követelményeknek. Ebből következően pedig a légiközlekedés fenntartható fejlődéséhez nélkülözhetetlen a repülőgépek, illetve a repülőterek által okozott zajterhelés határértékek alá csökkentése.
266. A WHO 2007-ben kiadott tanulmánya szerint az éjszakai határértékek 40-55 dB-es intervalluma között a zajterhelés egészségre gyakorolt káros hatása egyértelműen megállapítható⁷⁹. Ez a hatás az érzékeny csoportok tekintetében súlyos. Az 55 dB fölötti értékek a közegészségre növekvő veszélyt jelentenek, az egészségre gyakorolt káros hatások gyakrabban jelentkeznek, a rendelkezésre álló bizonyítékok alapján pedig megállapítható, hogy a kardiovaszkuláris rendszert fokozott terhelésnek teszik ki. A WHO 2009-ben kiadott új tanulmánya⁸⁰ szerint a határérték javasolt szintje 40 dB.
267. Tekintettel a WHO-nak a fentiekben bemutatott éjszakai 40 dB-es határérték-javaslatára, és arra a megállapítására miszerint az 55 dB fölötti értékek szív- és

⁷⁹<http://www.bruitparif.fr/sites/forum-des-acteurs.bruitparif.fr/files/ressources/OMS%20Europe%20-%20Rapport%20Night%20noise%20guidelines%20for%20Europe%20-%202007.pdf>

⁸⁰ http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf

érrendszeri megbetegedések kiváltói lehetnek, így a javasolt 40 dB-es határértéket a repülőterek környezetében is teljesíteni kell.

268. Amennyiben azonban megállapítható, hogy a légi közlekedés következtében keletkezett éjszakai zajhatások Budapest Liszt Ferenc I. és II. repülőtér környezetében túllépik a 40 dB-t, akkor álláspontunk szerint a környezeti konfliktus csak az éjszakai repülés teljes tilalmának bevezetésével kezelhető. Ez a megoldás oldja fel a határérték számítás módjából eredő ellentmondást is, miszerint kevés számú, de önmagában igen hangos átrepülés a megítélési időre vonatkoztatva nem lépi túl a határértéket.

269. Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében vezesse be Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtéren az éjszakai repülés tilalmát.

III. Összefoglalás, intézkedések

270. A zaj elleni védelem hatályos szabályozásának átfogó megújítása szükséges. Ez feltételezi az elvi kérdések, koncepcionális alapok felülvizsgálatát is, ezért a módosítást egy az Alaptörvény vonatkozó rendelkezésein alapuló stratégia megalkotása kell, hogy megelőzze. A stratégia kormányzati szerepvállalást és intézkedéseket kíván meg, annak előkészítésében, kidolgozásában és végrehajtásában valamennyi érintett ágazatnak, különösen is az akusztikai, egészségügyi, területfejlesztési/rendezési, közlekedési szakmának és a civil szervezeteknek is részt kell vennie. A stratégiának nem csupán a jogi szabályozás fejlesztésére, hanem az egyéb intézkedésekre is ki kell terjednie. Minderre, továbbá a jelentős lakossági érintettségre tekintettel javasoljuk kormánybiztos kinevezését a területre.
271. Ajánlással élek továbbá, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény, valamint a társadalmi a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől szóló 2010. évi CXXXI. törvény vonatkozó rendelkezései szerint a jogalkotási folyamatba a megfelelő szabályozás kialakítása érdekében a szakmai szervezeteket, a hatóságokat, más érintetteket vonják be. Tekintettel arra, hogy a fentiekben bemutatottak szerint a problémakör a lakosság jelentős részét érinti valamilyen formában, így a szabályozás kialakításakor széles körű társadalmi egyeztetést is szükségesnek tartunk.
272. Az Obtv. 25. § alapján jogalkotási javaslattal fordulok a Kormányhoz. Javaslom, hogy az állásfoglalásban kifejtettek alapján alkossa meg a zaj elleni védelem új, átfogó szabályozását az egészséges környezethez való jogból fakadó követelmények érvényesítésével.

A szabályozás felülvizsgálata során figyelembe veendő szempontok, követelmények:

273. A Kvt. hatályos, a zaj elleni védelmet biztosítani hivatott szabályozása elfogadja, sőt legalizálja a környezeti állapot folyamatos romlását, azzal, hogy pusztán a környezet állapotromlásának növekedését igyekszik mérsékelni. Mivel a törvény általános rendelkezései biztosítják az alapot a zaj elleni védelem teljes szabályozására, a Kvt. koncepciójának a zaj elleni védelem teljes joganyaga tekintetében meghatározó jelentősége van. Javasoljuk tehát, hogy a jogalkotó módosítsa a Kvt.-t, a megelőzés elvének jegyében fogalmazza meg a környezeti állapotra vonatkozó követelményeket, a zajterhelés növekedésének megelőzését, a zajterhelés csökkentését és a kedvező állapotok megőrzését. Ugyanakkor a Kvt. módosításával egyidejűleg a teljes jogi szabályozásban hatékonyan juttassa érvényre a megelőzés elvét.
274. A megelőzésnek már a tervezés során hangsúlyosan érvényesülnie kell. Ezért meghatározó jelentősége van, hogy a településrendezési követelményeket megfelelő részletszabályok rögzítsék. Így pl. zajvédelmi munkarész készítését kell előírni, biztosítani kell a lényeges hátrányos változás kizárását, meg kell követelni a távlati tervezést, a hosszú távú változások és hatások felmérését stb.

275. Az Étv. 9. § (2) bekezdése alapján lerövidített határidő áll rendelkezésre az észrevételek megfogalmazására. Az (5) bekezdés alapján pedig a településrendezési döntésre irányuló eljárásban nem lehet figyelembe venni azon észrevételeket, amelyeket az egyeztető tárgyaláson személyesen nem képviselnek, így a környezetvédelmi felügyelőség írásban benyújtott véleményét sem. Ezzel a döntés során nem biztosított a környezeti szempontok teljes feltárása. Javasoljuk a jogalkotónak, hogy helyezze hatályon kívül ezt a rendelkezést, sőt kifejezetten írja elő, hogy az államigazgatási szervek jogszabályon alapuló véleményét az önkormányzat köteles figyelembe venni.
276. Építési engedélyhez kötött tevékenységek esetén a használatbavételhez is engedélyre van szükség, aminek feltétele, hogy a tevékenység a zajvédelmi jogszabályoknak is megfeleljen. A kibocsátási határértékek mérhetősége és az újonnan megkezdett tevékenységek, zajforrások jogsértő működésének megelőzése érdekében indokolt a zaj szempontjából lényeges építmények és tevékenységek vonatkozásában a **próbaüzem** jogintézményének bevezetése.
277. Több állásfoglalásunkban is hangsúlyoztuk, hogy a zajos konfliktusok kezelésének leghatékonyabb módja, ha megelőzzük azokat. Ennek egyik garanciája, ha a hatóságok már a tevékenység engedélyezése során figyelmet szentelnek a tevékenységgel járó lehetséges hatások csökkentésére. A megelőzésre a pusztán bejelentéshez kötött tevékenységek nem adnak lehetőséget. Javasoljuk, hogy a jogalkotó tekintse át, hogy a bejelentés jogintézményével a **kereskedelmi, ipari és építésügyi tevékenységek** vonatkozásában mely esetekben történt visszaszólás a megelőzést szolgáló jogintézmények terén, és módosítsa a szabályozást, állítsa vissza az engedélyezés rendszerét. Az engedélyezés során teremtsen garanciákat a megelőzés elvének magas szintű érvényesülésére. Biztosítsa a társadalmi részvétel lehetőségét, adjon lehetőséget a szomszédjogi érdekek előzetes egyeztetésére.
278. A Zr. jelenlegi szabályozása nem rendel érdemi **jogkövetkezményeket** a jogsértően kibocsátási határérték nélkül működő zajforrások üzemeltetése esetére. Így több zajforrás határérték nélkül működik a hatósági ellenőrzésig. A jogalkotó teremtsen meg az azonnali és hatékony fellépés lehetőségét a zajkibocsátási határértékkel nem rendelkező zajforrásokkal szemben. Ezzel egyidejűleg a jogszabályban elő kell írni a hatóságok kötelezettségét az ilyen hatósági aktus nélkül működő zajforrások működésének azonnali hatályú megtiltására.
279. A jogalkotó célja a zajkibocsátás gyors csökkentése, ehhez képest az intézkedési terv kidolgozása majd a végrehajtásra kötelezés aránytalanul hosszadalmas folyamat. Ráadásul a Zr. az intézkedési terv eredménytelen végrehajtásának megállapítása előtt nem teszi lehetővé a tevékenység korlátozását vagy felfüggesztését. Erre figyelemmel az egész szankció-rendszer átgondolt és átfogó módosítása szükséges. Biztosítani kell a jogsértő, a zajvédelmi követelményeket nem teljesítő tevékenységek megtiltásának, felfüggesztésének, bírságolásának, az intézkedési terv elkészítésének és végrehajtásának hatékonyabb garanciáit.
280. A meglévő közlekedési zajforrások, különösen a **közutak által okozott zajterhelés** jelenleg megoldatlan, ugyanakkor a lakosság jelentős részét érintő probléma. Komplex, több ágazatra kiterjedő stratégiára és intézkedésekre van tehát szükség a javítás érdekében, s ennek során figyelembe kell venni, hogy a lakosság egészséges

környezethez való joga nem vonható el, és a korlátozásra is csak az érintett alkotmányos jogok összevetése, illetőleg a szükségesség/arányosság alapján kerülhet sor. Nem fogadható el, hogy a közlekedés zavartalan biztosítása érdekében a lakosság az egészségkárosító mértékű, a hétköznapi tevékenységét, pihenését akadályozó zajterhelés tűrésére köteles.

281. A Kvt. magasabb jogforrási helye miatt a **környezetvédelmi felülvizsgálat** szabályainak kell érvényesülnie a Zr. rendelkezéseivel szemben is. A Kvt. és a Zr. közötti ellentmondásokat azonban fel kell oldani.

282. A Zr. a **légiközlekedésből származó zaj** során eljáró hatóságnak a környezetvédelmi felügyelőséget nevezi meg, míg a Nemzeti Közlekedési Hatóságról szóló Korm.rendelet bizonyos zajvédelmet is magába foglaló hatásköröket a légiközlekedési hatóságra is telepít. Szorgalmazzuk, hogy a jogalkotó a hatékonyság érdekében a két hatóság között feszülő pozitív hatásköri összeütközést oldja fel, és a repülőterek, illetve a légiközlekedés által okozott zajra vonatkozó szabályozást a zaj elleni védelem rendszerében a felügyelőség hatósági hatáskörének biztosításával teremtsen meg.

283. A zajgátló védőövezetre és a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér II. sz. kifutópályájának használatára vonatkozó rendelkezések több tekintetben nem felelnek meg az egészséges környezethez való jog követelményeinek, így azok felülvizsgálata indokolt.

284. A WHO 2007-ben kiadott tanulmánya szerint az éjszakai határértékek 40-55 dB-es intervalluma között a zajterhelés egészségre gyakorolt káros hatása egyértelműen megállapítható. A WHO 2007-ben azt javasolta, hogy éjszaka a lakosságot érő zajterhelés maradjon 30 dB-es érték alatt. Amennyiben ez az érték másként nem megvalósítható javasoljuk a jogalkotónak, hogy vezesse be a Liszt Ferenc repülőtéren az éjszakai repülés tilalmát.

285. A Zr. **építési zajjal** kapcsolatos rendelkezései során használt fogalmak, mint például az „egyes építési időszak” és az „előre nem tervezhető” építőipari események nem egyértelműek. Továbbá a határértékek alóli felmentés szabályai ahhoz képest, hogy egy ilyen felmentés mekkora hátránnyal jár a környéken lakók számára nem elég kidolgozottak. Javasoljuk a jogalkotónak, hogy tisztázza az építési zajforrások szabályozása során használt fogalmakat és a határértékek alóli felmentés részletes szabályozását alkossa újra.

286. A honvédelmi, katonai **lőterek** nem tekinthetők sem építési, sem közlekedési, sem szabadidős, sem pedig üzemi zajforrásnak, következésképpen, az egyéb létesítmény kategóriájába tartoznak. A Zr. azonban nem tartalmaz szabályokat az egyéb létesítményekre. Indítványozzuk, hogy a jogalkotó rendelkezzen a katonai lőterekre vonatkozóan alkalmazható szabályokról.

287. A jogalkotó azzal, hogy a Zr. hatálya alól kivette a **közterületi rendezvényeket** a Zhr.-ben meghatározott határértékek sem alkalmazhatók rájuk, és számos más jogalkalmazási bizonytalanság is felmerül. Javasoljuk, hogy a jogalkotó teremtsen meg a közterületi rendezvények központi, megfelelő garanciákat biztosító jogi szabályozását. Olyan központi szabályozást teremtsen, hogy az önkormányzatok csak a valóban helyi sajátosságok tekintetében, az egészséges környezethez való jog sérelme nélkül rendelkezzenek rendeletalkotási hatáskörrel.

288. A Zr. a **hatósági hatáskört** a védendő épületek védendő helyiségeiben a zajterhelés (immisszió), míg egyéb helyeken zajforrások (emisszió) alapján állapítja meg. Ebből következően előfordulhat, hogy bizonyos (pl. üzemi) zajpanaszok esetén két külön hatóság jogosult eljárni, de egyik sem tud intézkedni. Ajánljuk a jogalkotónak, hogy vizsgálja felül ezt a jogszabályi rendelkezést.

289. A fővárosban gyakori jelenség, hogy egy zajforrás hatásterülete több kerületre is kiterjed. A kerületenkénti eltérő szabályozás elkerülése érdekében javasoljuk annak megfontolását, hogy egyes zajvédelmi kérdésekben, a fővárosi közgyűlés rendelkezék rendeletalkotási jogkörrel, illetve a fővárosi főjegyző gyakorolja a hatósági hatásköröket.

290. Javasoljuk, hogy a jogalkotó teremtsen meg a hatékony és magas szintű jogalkalmazás feltételeit: írja elő és biztosítsa a szakmai, személyi és tárgyi követelményeket, és mindennek költségvetési alapját.

Budapest, 2011. december 14.

Dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa

V. Tartalomjegyzék

I. Alapvetés.....	1
A. A vizsgálat indokai.....	1
B. A zajterhelés környezet-egészségügyi vonatkozásai röviden.....	3
C. Alkotmányos alapok.....	5
D. A koncepcionális megújítás elkerülhetlensége.....	8
II. Részletes jogi értékelés.....	10
A. A megelőzés elve nem érvényesül megfelelően a szabályozásban	10
1. <u>A környezetvédelmi törvény nem a megelőzés jegyében fogalmazza meg a zaj elleni védelem alapjául szolgáló előírásokat.....</u>	<u>10</u>
2. <u>A településrendezés lehetőségei a megelőzés érvényesítésében.....</u>	<u>12</u>
a) <u>A településrendezésre vonatkozó részletes szabályok előírása szükséges a zajvédelmi szabályozásban.....</u>	<u>12</u>
b) <u>A zaj elleni védelem szintjének növeléséhez indokolt előírni zajvédelmi munkarész készítését a településrendezési döntések előkészítéséhez.....</u>	<u>14</u>
c) <u>A településrendezési eljárás hatályos szabályai nem biztosítják megfelelően a környezeti szempontok érvényesíthetőségét</u>	<u>15</u>
3. <u>A Zr. kiegészítése szükséges a próbatüzem jogintézményével.....</u>	<u>17</u>
4. <u>A kereskedelmi, ipari és építésügyi tevékenységek eljárási szabályozása sérti a megelőzés elvét.....</u>	<u>17</u>
B. A veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma nem érvényesül következetesen a jogi szabályozásban	21
1. <u>Az egészséges környezethez való jog korlátozásának alkotmányos követelményei. 21</u>	<u>21</u>
2. <u>A Zr. szankciórendszere nem alkalmas a jogsértő zajforrásokkal szembeni hatékony fellépés biztosítására.....</u>	<u>23</u>
a) <u>A határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások elleni fellépés lehetőségei nem biztosítottak.....</u>	<u>24</u>
b) <u>A kibocsátási határértékkel jellemezhető zajkibocsátások elleni fellépés lehetőségei sem megfelelőek</u>	<u>26</u>
c) <u>Az intézkedési tervek kidolgozására irányuló rendelkezések sem felelnek meg a szabályozással szemben támasztott alkotmányos követelményeknek.....</u>	<u>27</u>
d) <u>A közlekedési zajforrásokkal szembeni fellépés lehetősége sem biztosított megfelelően.....</u>	<u>30</u>
e) <u>Nem világos a Zr. rendelkezéseinek és a Kvt. környezeti felülvizsgálatra vonatkozó szabályainak egymáshoz való viszonya.....</u>	<u>33</u>
3. <u>A repülőterek zajgátló védőövezetére vonatkozó szabályozás nem felel meg az alkotmányos követelményeknek.....</u>	<u>36</u>
a) <u>A zajgátló védőövezetben a Zr. alapján tilos a határértékek túllépése.....</u>	<u>36</u>
b) <u>A zajgátló védőövezetben visszás módon sérül a lakosok egészséges környezethez való joga.....</u>	<u>36</u>
c) <u>A 2-es kifutópálya korlátozott pályahasználatára vonatkozó szabályozás több tekintetben sérti az egészséges környezethez való jogot.....</u>	<u>37</u>
4. <u>Az egészséges környezethez való jog sérelmét jelentette korábban egyes zajforrások esetén a határértékek teljesítésének 2012-re előírt határideje.....</u>	<u>39</u>
5. <u>Az építési zajforrások szabályozása több tekintetben alkotmányos aggályokat vet fel.....</u>	<u>40</u>
6. <u>A katonai lőterekre nem alkalmazhatók a zaj elleni védelem rendelkezései.....</u>	<u>41</u>
7. <u>Összefoglalás.....</u>	<u>42</u>

C. Egyes további, kiemelt környezetjogi problémák.....	42
2. <u>A szabadtéri rendezvények központi szabályozására van szükség.....</u>	43
a) <u>Szabályozási modellek eltérései.....</u>	43
b) <u>Az önkormányzatok nem állapíthatnak meg határértéket a közterületi rendezvényekre</u>	44
c) <u>Nem szabályozott, hogy a közterületek használatba adása közigazgatási vagy szerződéses jogviszony keretében történhet-e.....</u>	44
d) <u>Nem egyértelmű a közterület, közterületi rendezvény, kulturális rendezvény fogalma</u>	44
2. <u>A kulturális rendezvények hatályos szabályozása álláspontunk szerint alkotmányosértő</u>	47
3. <u>Biztosítani szükséges a környezetvédelmi hatáskörök egyértelmű szabályozását és hatékony gyakorlásuk feltételeit</u>	48
a) <u>A jegyző védendő helyiségekre fennálló hatásköre jogbizonytalanságot eredményez</u>	48
b) <u>Több kerületet érintő zajprobléma kezelésének lehetősége.....</u>	49
c) <u>A hatósági hatáskörök telepítése a jelenlegi feltételekkel nem teszi lehetővé a magas színvonalú jogalkalmazást.....</u>	50
4. <u>A repülőterek zaj szempontú szabályozása a Zr. rendszerében.....</u>	51
a) <u>Nem egyértelmű a repülőterek tekintetében a zajvédelmi hatósági hatáskör megállapítása.....</u>	51
b) <u>Az éjszakai repülés tilalmát kell bevezetni.....</u>	52
III.Összefoglalás, intézkedések.....	54