

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös jelentése  
az AJB-4638/2013. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

### **Az eljárás megindítása**

A panaszosok azt sérelmezik, hogy Budapest XV. kerületében az M3-as autópálya kivezető szakaszának egy részén nem épült meg a zajvédő fal. A zajterhelés miatt az itt élő kisgyermekeknek nem biztosított az egészséges fejlődés, dolgozó szüleiknek a pihentető alvás és regenerálódás. Tudomásuk szerint 7 vállalkozó ellenállása hiúsította meg, hogy a zajvédő fal a teljes szakaszon megépülhessen. Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa vizsgálatot indított és tájékoztatást kért Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat polgármesterétől (a továbbiakban: polgármester), valamint Budapest Főváros főpolgármesterétől.

### **Az érintett alapvető jogok**

- az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- a testi és lelki egészséghez való jog: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” (Alaptörvény XX. cikk)
- a vállalkozáshoz való jog: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés]

### **Az alkalmazott jogszabályok**

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (együttes rendelet).

### **A megállapított tényállás**

1. A polgármester tájékoztatása és a rendelkezésre bocsátott dokumentumok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg. Az M3-as autópálya érintett szakaszán a szükséges zajvédelmi beruházás előkészítése és kivitelezése a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat feladata. A korábban megépült falszakasz az EGT Finanszírozási Mechanizmus által támogatott projekt keretében készült. „A pályázati forrás biztos elnyerése érdekében a projektből a jelenleg hiányzó szakaszt ki kellett emelni, tekintettel arra, hogy az ott működő vállalkozások által benyújtott beadványok, fellebbezések veszélyeztették volna a beruházás egészét.” A 611 és 612/2010. (XI. 24.) ök. határozat meghozatalát követően az önkormányzat megkezdte az egyeztetéseket a Fővárosi Önkormányzattal a hiányzó falszakasz megépítése érdekében. A Wesselényi utca – Szentmihályi út (Gábor Áron utca felőli oldal) közötti szakasz tervei már korábban elkészültek, de az engedélyezés nem történt meg. Az újbóli tervezetetés és engedélyezés költségeihez az önkormányzat hozzá kívánt járulni, ezért a 2013. évi költségvetésében 6 millió forintot különített el erre a célra.

A Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség 2013. február 1-jén részleges környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást indított. A hatóság a KTVF: 7906-13/2013. számú határozatában – különböző határidők megjelölésével – kötelezettségeket állapított meg a Fővárosi Önkormányzat részére. A határozat indokolása szerint az útszakasz a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet által előírt, és a Felügyelőség által jóváhagyott Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv által érintett út. Az Intézkedési Terv szerint az M3-as autópálya bevezető szakaszának mindkét oldalán szükséges a zajvédő fal megépítése. A kötelezett a teljesítési határidők tekintetében fellebbezést nyújtott be.

2013. április 15-én a kerület polgármestere arról értesítette a városüzemeltetési főpolgármester-helyettest, hogy a képviselő-testület továbbra is fontos feladatának tekinti a még meg nem épült zajvédő fal megvalósításának támogatását. A levél hivatkozik arra, hogy a Kozák téri szakaszon oktatási intézmény, művelődési ház és játszótér is található.

A képviselő-testület a 603/2013. (VII. 17.) ök. határozatban úgy döntött, hogy a hiányzó zajvédő falszakasz mielőbbi megépítése érdekében, 200 millió forintot biztosít a szabad pénzmaradvány felosztásában azzal, hogy Budapest Főváros Önkormányzata ellentételezésként, illetve a közreműködés fejében, közel azonos értékben épületingatlan, építményt vagy telekingatlan átruházással átenged Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzata részére. A 604/2013. (VII. 17.) ök. határozat szerint pedig a testület felkérte a polgármester, hogy a hiányzó zajvédő falszakasz megépítésével kapcsolatosan – a képviselő-testület 603/2013. (VII. 17.) ök. számú határozatában foglaltak figyelembevételével – folytasson tárgyalásokat a Fővárosi Önkormányzattal, és annak eredményéről negyedévenként tájékoztassa a képviselő-testületet.<sup>1</sup>

A képviselő-testület a 2014. február 12-én tartott ülésén – egyhangúlag – az alábbi határozatokat hozta.<sup>2</sup> „Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy a Fővárosi Önkormányzat részére az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (XV. Wesselényi utca és a Szentmihályi út közötti szakasz) építendő zajvédő fal tervezési és engedélyezési kiadásaihoz összesen 7.620.000.- Ft összeg erejéig hozzájárul, a 2014. évi költségvetés terhére. Felkéri a polgármestert, hogy az összeget a Fővárosi Önkormányzatnak átadandó pénzeszközként a 2014. évi eredeti költségvetésbe terveztesse be.” [84/2014. (II.12.) ök. határozat]

„Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy felhatalmazza a polgármestert, hogy a 2014. évi költségvetés elfogadását követően kössön megállapodást a Fővárosi Önkormányzattal összesen 7.620.000 Ft összeg átadásáról, az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (...) építendő zajvédő fal tervezési és engedélyezési munkájának támogatása céljából.” [85/2014. (II.12.) ök. határozat]

„Budapest Főváros XV. kerületi Önkormányzat Képviselő-testülete úgy dönt, hogy a 604/2013. (VII. 17.) ök. számú határozatát visszavonja, egyúttal felkéri a polgármestert, hogy a 2015. évi költségvetés előkészítése érdekében a Képviselő-testület 2014. évi decemberi ülésén számoljon be a Fővárosi Önkormányzat tervezett döntéseiről az M3-as autópálya bevezető szakaszának keleti oldalán (...) építendő zajvédő fallal kapcsolatban.” [86/2014. (II.12.) ök. határozat]

2. A megkeresésre válaszoló városüzemeltetési főpolgármester-helyettes tájékoztatása szerint „bár a vonatkozó tervek korábban a Gábor Áron utcai oldalra is elkészültek, ez a szakasz az engedélyezési eljárás során kikerült a projektből, mert az építéssel érintett vállalkozók várható fellebbezései veszélyeztették volna a beruházás finanszírozásának forrásául szolgáló Norvég Alap támogatás igénybevételét.

<sup>1</sup> [http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2013/kt\\_jegyzokonyv\\_20130717.pdf](http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2013/kt_jegyzokonyv_20130717.pdf)

<sup>2</sup> [http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2014/kt\\_jegyzokonyv\\_20140212.pdf](http://www.bpxv.hu/docok/jegyzokonyvek/2014/kt_jegyzokonyv_20140212.pdf)

*Az akkori döntéshozók vélhetően úgy ítélték meg, hogy legalább a bevezető szakasz többi részén megvalósítható legyen a zajvédelmet biztosító fal, minthogy a támogatás egésze elvesszen.”*

A főpolgármester-helyettes beszámolt arról is, hogy az első fokú környezetvédelmi hatóság döntése ellen további fellebbezés is érkezett. Utalt arra, hogy „a várt másodfokú hatósági döntés végrehajtása során sem lesz kizárható az esetleges fellebbezések miatti késedelem, amellet, hogy a tényleges kivitelezést megelőzően szükséges előkészítő feladatok időigénye sem csekély”. Ebbe – a teljesség igény nélkül – beletartoznak a tervező, illetve később a kivitelező kiválasztására kiírandó közbeszerzési eljárások, a tervezés és az engedélyezési eljárás.

3. Az Országgyűlés 2014. június 19-ei ülésén a kerület akkori polgármestere „Mikorra várható az M3-as zajvédő fal jobb oldali szakaszának megépítése?” címmel kérdést tett fel a nemzeti fejlesztési miniszternek. Kitért arra, hogy a XV. kerületben hét vállalkozó ellenállása meghiúsította a Wesselényi út és a Szentmihályi út közötti szakaszon a zajvédő fal építését. Hivatkozott egy Gábor Áron utcai ingatlannál 2011-ben végzett zajmérésre, ami nappal 7, éjjel 13 decibel túllépést állapított meg. Ismertette a kerületi önkormányzat erőfeszítéseit, kiemelve, hogy maguk is jelentős összegekkel támogatnák a beruházás megvalósítását. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium államtitkára válaszában egyetértett a felvetéssel. Kifejtette, hogy az M3-as budapesti bevezető szakaszán mindkét oldalon indokolt lenne megépíteni a zajárnyékoló falat.

A fejlesztési igényt amellet is jogosnak tartotta, hogy az autópálya-szakasz teherforgalma az M0-ás körgyűrű folyamatos fejlesztésének köszönhetően lényegesen csökkent. A fejlesztési tárca illetékességébe tartozó „zajtérképezés EU-tagállami feladatai” költségvetési sor uniós kötelezettségként zajvédelmi intézkedési tervek elkészítését fedezheti. Az államtitkár beszámolt arról is, hogy az úgynevezett TEN-T nemzetközi közlekedési hálózat hazai gyorsforgalmi és főúti szakaszain az Új Széchenyi-terv forrásaiból indították a zajárnyékolófal-építési programot.

Az 1,2 milliárd forintos keretösszeg mintegy 27 ezer négyzetméter felületű fal megépítését teszi lehetővé egyebek mellett az M3-as autópályán Mogyoródnál és Gödöllőnél is. A Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő M3-as bevezető szakasz azonban nem a TEN-T-hálózat része, így az uniós finanszírozási szabályok szerint hasonló beruházás közösségi hozzájárulással itt nem támogatható. Az önkormányzati kezelésű utakon felmerülő útkezelői feladatokra külön források állnak rendelkezésre, az önkormányzatok tulajdonában és kezelésében lévő utak fejlesztését és fenntartását a tulajdonos köteles finanszírozni.

Említést tett arról is, hogy a Kormány még nem rögzítette az uniós források felhasználási céljait, a Fővárosi Önkormányzat által előkészített számos közlekedési és környezetvédelmi projekt rangsorolásáról, ütemezéséről helyben szükséges dönteni. Az államtitkár reményét fejezte ki, hogy ezekhez központi források is lesznek.<sup>3</sup>

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint *helyi önkormányzat* tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

<sup>3</sup> <http://www.parlament.hu/documents/10181/56618/10.+sz%C3%A1m/73e68e0b-e445-4950-baf7-3cc6804bd6e7>

A 28. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

## **II. Az érintett alapvető jogok tekintetében**

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében az egészséges környezethez való jogot részletesen elemezve megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A 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. A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátosságaiból következően az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az egészséghez való jog az Alaptörvény rendelkezései alapján is az emberi méltóság sérthetlenségéből vezetendő le, ezért korábbi értelmezését fenntarthatónak nyilvánította. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. [3132/2013. (VII. 2.) AB határozat]

Az Alaptörvény az egészséges környezethez, valamint az egészséghez való két alapvető jogon keresztül közvetlen kapcsolatot teremt a környezet állapota és az ember testi, lelki egészsége között. Így az ezen alapvető jogokkal kapcsolatos kérdéseket mindig vizsgálni kell az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról is.

4. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.* Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint senkinek nincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül – hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [54/1993. (X. 13.) AB határozat]

### III. Az ügy érdemében

1. A környezeti zaj és az egészség közötti közvetlen kapcsolatot a tudomány régóta vizsgálja és annak több vonatkozását is feltárta már, így többek között a szív és érrendszeri megbetegedésekkel, a magas vérnyomással, az alvászavarral, a mentális egészségzavarral való összefüggéseit. A WHO 2009-ben iránymutatást fogalmazott meg az éjszakai környezeti zaj egészségre gyakorolt negatív hatásának csökkentésére és megszüntetésére.<sup>4</sup> A tudományos eredmények alapján (ti. éjszaka 40 dB felett már megjelennek a negatív, egészségkárosító hatások) a WHO által javasolt éjszakai zajszint  $L_{éjjel\ kint}$  40 dB, továbbá arra az esetre, ha a 40-es érték elérése problémát okozna, köztes értéként az 55 dB-t jelölték meg célértékként. A WHO 2011-ben – megerősítve a 2009-ben kiadott iránymutatást – adta ki a zaj okozta egészségkárosító hatással és azok indikátoraival foglalkozó dokumentumot azzal a céllal, hogy technikai segítséget nyújtson a különböző szintű döntéshozóknak.<sup>5</sup> A probléma súlyának érzékeltetésére a dokumentum a környezeti zaj okozta egészségkárosodásokat az érintett lakosságra tekintettel években kifejezve, azaz a betegségben eltöltött évek számában is megadta: iszkémiás szívbetegség: 60.000 év, gyerekek kognitív zavara: 45.000 év, alvászavar: 903.000 év, halláskárosodás: 21.000 év, zavarás/feszültség: 654.000 év.<sup>6</sup> Megállapította, hogy az alvászavar elsősorban a közúti közlekedés zajhatására vezethető vissza. A dokumentum felhívja a figyelmet a 2010-ben Pármában megrendezett, V. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián elfogadott nyilatkozatra, mely a gyermekek zaj kitétségének csökkentését célozza meg.<sup>7</sup>

Az Európai Bizottság 2013-ban jelentette meg azt az összefoglaló jelentését<sup>8</sup>, mely a zaj egészségre gyakorolt hatását vizsgáló kutatásokat és azok eredményeit tartalmazza, értékelve a zaj és az egészségre gyakorolt hatás közötti kapcsolat erősségét. A kapcsolatokat a tudományos bizonyosság szempontjából három csoportba sorolták:

1. megfelelő: közvetlen bizonyítékok támasztják alá a kapcsolat létét,
2. korlátozott: a kapcsolatra közvetett bizonyítékok állnak rendelkezésre, amik alkalmasak a kapcsolat létének bizonyítására,
3. nem megfelelő: a bizonyítékok tudományos megalapozottságának korlátozottsága nem teszi lehetővé a kapcsolat létének elismerését, egyértelmű elfogadását, ez azonban nem jelenti feltétlenül a kapcsolat létezésének hiányát, ezért ezeknél további vizsgálatok folytatására van szükség.

A környezeti zaj okozta alvászavarral kapcsolatba hozható többféle egészségkárosító hatás tudományos bizonyítottságát „megfelelőnek” minősítették.

A jelentés megállapítja, hogy a gyerekek egészségkockázata részben más jellegű, mint a felnőtteké, ezért különleges figyelmet érdemel. Az új kutatási eredmények, illetve azok minősítése alapján a jelentés a jövő kutatási irányaira vonatkozó javaslatokat tartalmaz.

<sup>4</sup> WHO: Night Noise Guidelines for Europe; 2009; [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0017/43316/E92845.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf)

<sup>5</sup> WHO Regional Office for Europe and Joint Research Centre of the European Commission: Burden of disease from environmental noise Quantification of healthy life years lost in Europe 2011; [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/136466/e94888.pdf](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf)

<sup>6</sup> Az évek kiszámításához használt mutató a betegség-korrigált élethossz-év (DALYs: disability-adjusted life-years).

<sup>7</sup> [http://oki.antsz.hu/cehape/parmai\\_nyilatkozat.php](http://oki.antsz.hu/cehape/parmai_nyilatkozat.php)

<sup>8</sup> European Commission JRC Scientific and Policy Reports: Final Report ENNAH – European Network on Noise and Health, eds.: J. Lekaviciute, S. Kephelopoulou, S. Stansfeld, Ch. Clark; 2013, [http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final\\_report\\_online\\_19\\_3\\_2013.pdf](http://www.ennah.eu/assets/files/ENNAH-Final_report_online_19_3_2013.pdf)

A gyermekek esetén vizsgálandónak tartják a reprodukcióra, az újszülött kori és a korai gyermekfejlődésre gyakorolt hatásokat, az alvászavar okozta utóhatásokat és egészséghatásokat, a többféle zaj összetett hatásának következményeit, a zaj és egyéb környezeti terhelések együttes hatását.

2. A Kvt. 31. §-a szerint (1) A környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. (2) A zaj és a rezgés elleni védelem keretében műszaki, szervezési módszerekkel kell megoldani:

a) a zaj- és a rezgésforrások zajkibocsátásának, illetve rezgésgerjesztésének csökkentését;

b) a zaj- és rezgésterhelés növekedésének mérséklését vagy megakadályozását;

c) a tartósan határérték felett terhelt környezet utólagos védelmét.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program<sup>9</sup> (a továbbiakban: NKP III.) szerint az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása, amit a lakossági panaszok számának emelkedése és zajérzékenységének fokozódása is tükröz. Az elkészült zajtérképek (is) azt mutatják, hogy az eddigi erőfeszítések ellenére a közlekedés zajvédelmi szempontból is az egyik legtöbb gondot okozó tevékenység. A közlekedési zajforrások közül a közúti közlekedés a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot. A nagyvárosokban ez az arány 60-65%. Különösen a főforgalmi utak városokon átvezető szakaszai mellett élőket éri nagy zajterhelés. A fejlett államok tendenciái, illetve a hazai közlekedési igények várható növekedése alapján valószínűsíthető a közlekedési eredetű kibocsátások, így a zajterhelés további jelentős emelkedése, ezért a közlekedésfejlesztési intézkedések során fokozott figyelmet kell fordítani a környezetkímélő közlekedési módok előtérbe helyezésére. Az NKP III. célként fogalmazza meg, hogy a közlekedési létesítmények mentén csökkenjen azoknak a területeknek az aránya, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) 65 dB, az éjjeli ( $L_{éjjeli}$ ) 55 dB felett van. Ezen belül prioritást kell élvezniük azoknak az intézkedéseknek, amelyek olyan területek zajcsökkentésére irányulnak, ahol az egész napra számított átlagos zajterhelés ( $L_{den}$ ) meghaladja a 75 dB, az éjszakai pedig a 65 dB mértéket.

2011-ben fogadták el Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló környezeti programját<sup>10</sup> (a továbbiakban: FKP.) Az FKP Budapest környezeti problémáit tartalmazó táblázatában szerepel a zajterhelés, valamint utalás a konfliktus-területek és az egészségkárosodás (érzékszervi, idegrendszeri károsodás, stressz) kockázata közötti közvetlen kapcsolatra. Az NKP III. 5.4.3 pontjára hivatkozva célként írja elő a 70 dB feletti éjszakai zajterhelés megszüntetését. A „Környezet és egészség” címet viselő C. Alprogram szintén tartalmazza a 70 dB feletti, lakosságot érintő éjszakai zajterhelés megszüntetésének célját. A program hangsúlyozza, hogy a zajterhelés csökkentésében eredményt csak az „integrált megközelítés elve” hozhat.

Budapest 2013. évi környezeti állapotértékelése<sup>11</sup> szerint Budapest lakosságának zajterhelését domináns módon a közúti közlekedés okozta kibocsátás határozza meg. A város főútvonalai mellett jelentős a zajterhelés, ami több órás időtartamot feltételezve már nehezen tolerálható. Néhány fontos útvonal környezetében az  $L_{den}$  zajterhelési szint 75 és 80 dB között van, azaz a terhelés a még elfogadható értéknél 12-17 dB-lel nagyobb. Tovább rontja a főváros zajterhelési jellemzőit, hogy az éjszakai és nappali zajszintek közötti különbség csak 4-7 dB, azaz a jelentősen magas terhelési szint kiegyenlítően terheli a lakosságot mind a nappali, mind pedig az éjszakai időszakban.

<sup>9</sup> 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

<sup>10</sup> [http://budapest.hu/Documents/FKP\\_4%201\\_111119.pdf](http://budapest.hu/Documents/FKP_4%201_111119.pdf)

<sup>11</sup> Budapest környezeti állapotértékelése 2013. [http://budapest.hu/Documents/FKAE\\_2013.pdf](http://budapest.hu/Documents/FKAE_2013.pdf)



Az  $L_{den} > 68$ ,  $L_{éjjel} > 63$  dB-es zajszint értékek Budapest minden főútjának környezetére jellemzőnek mondhatók. *A küszöbérték-túllépés mértéke jelentős a belváros főútjai és az autópályák bevezető szakaszai mellett.* Az állapotértékelés hivatkozik a zajvédő falak építésére, megemlítve „a Nagykörösi út és az M3-as autópálya bevezető szakasza mentén szinte összefüggő” védelmi rendszert.

A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv<sup>12</sup> (a továbbiakban: Intézkedési Terv) 2008 novemberében készült el. Az Intézkedési Tervben szerepel, hogy *a zajszint-túllépés mértéke jelentős a belváros főútjai, autópályák bevezető szakaszai mellett.* A közúti zajjal terhelt lakosság száma jelentős mértékűnek (41-48%) ítéltető. Ez azt jelenti, hogy a lakosság közel felét éri a küszöbértéknél magasabb zajterhelés. Az Intézkedési Terv elsődlegesen „veszélyeztetett” zónának tekinti az autópályák bevezető szakaszait (M1-M7; M3; M5), különösen a sűrűn beépített lakóterületeken átmenő szakaszokat. Az Intézkedési Terv a közúti közlekedésre vonatkozóan – amellyel kapcsolatban megemlíti, hogy ez az a zajforrás, amely a legjelentősebb környezeti zajterhelési problémát okozza a fővárosban – minimális célként határozta meg, hogy a „lakosság zajterheltsége ne növekedjék”. A további célkitűzések között szerepel a nappali időszakra vonatkozóan a 75 dB, míg éjszakára a 65 dB feletti terhelés számottevő csökkentése, majd megszüntetése, illetve 5 dB sávonként a lakossági érintettség csökkentése (min. 1-2%-os) nappal és éjszaka egyaránt. A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentésében hangsúlyos szerepet kapott a zajvédő falak építése, a sebességcsökkentés, valamint az útburkolatok felújítása is. („Zajvédő falak építése a leginkább terhelt, M5-ös, M3-as autópályák bevezető szakaszán. Ezen helyszíneken a napi zajterhelés mértéke 75 dB feletti. A zajvédő fal megépítésével jelentősen mérsékelhető a főváros 75 dB-lal terhelt lakosságának száma, amelyet célként korábban megfogalmaztunk.”)

3. Az 1978-ban átadott, majd a következő években, évtizedekben újabb szakaszokkal bővülő M3-as autópálya fővárosi kivezető szakasza mentén 2010-ben szinte egybefüggő zajvédő fal épült, a XV. kerületben a Wesselényi utca – Szentmihályi út közötti szakaszon azonban nem.<sup>13</sup> Ennek okaként a panaszosok és a megkeresett szervek vezetői egybehangzóan néhány vállalkozó ellenállását jelölték meg. Annak érdekében, hogy emiatt az egész beruházás ne lehetetlenüljön el, az érintett szakasz kivételével épült meg a fal.

Az első fokú környezetvédelmi hatóság KTVF: 7906-13/2013. számú határozatának indokolása hivatkozik a Felügyelőség laboratóriuma által 2011. június 26-án készített vizsgálati jegyzőkönyvre, amely szerint *az útszakasz közúti közlekedésből származó zajterhelése nem felel meg a vonatkozó előírásoknak.* A legnagyobb túllépés mértéke 13 dB volt, ami az együttes rendelet alapján jelentősnek minősül.<sup>14</sup> A hatósághoz benyújtott részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációban foglaltak szerint a vizsgált szakasz forgalmától származó környezeti zajterhelés túllépi az együttes rendelet 3. számú mellékletében szereplő zajterhelési határértékeket.

A legnagyobb túllépés mértéke nappal 4,1-10,4 dB, éjjel 8,6-14,9 dB. A vizsgált szakasz mentén a túllépés megszüntetésére zajárnyékoló fal építésére vonatkozó szakértői javaslatot tartalmaz a felülvizsgálati dokumentáció, amely alapján 4 méter magas, kizárólag a felüljárónál és a bekötő utaknál megszakított zajárnyékoló fal építését tervezik megvalósítani elnyelő fal és átlátszó fal kombinációjával a láthatóság és a lehető legnagyobb határfokú hangelnyelés elérésének figyelembevételével.

*A rendelkezésre álló adatok alapján nem kétséges, hogy a zajvédő fal megépítése mindenképpen szükséges az érintett szakaszon, ugyanakkor a hatásterületen élők számára még mindig nem ismert, hogy a beruházás mikor valósul meg.*

<sup>12</sup> [http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep\\_html/doc/Bp\\_Intezkedesi\\_terv.pdf](http://terkep.budapest.hu/website/zajterkep_html/doc/Bp_Intezkedesi_terv.pdf)

<sup>13</sup> A XIV. kerületben hiányzó mintegy 80 méteres rész 2014-ben önkormányzati finanszírozásból épült meg.

<sup>14</sup> Az együttes rendelet 8. § a) pontja értelmében a terhelési határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű.

4. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének megállapításához irányadónak tekintjük az Emberi Jogok Európai Bírósága Deés v. Magyarország ügyben<sup>15</sup> hozott ítéletét, mely szerint az állam nem tesz eleget kötelezettségének, ha a jogszabályban meghatározott szintet az intézkedések ellenére a zajterhelés jelentősen meghaladja. Az ügy előzménye, hogy az M5-ös autópályán bevezetett, meglehetősen magas útdíj elkerülése érdekében számos tehergépjármű alternatív útvonalakat választott, beleértve azt az utcát is, amelyben a kérelmező háza áll. Az EJEB ítéletében kártérítésre kötelezte Magyarországot.

A kérdés vizsgálatakor nem hagyható figyelmen kívül a vállalkozáshoz való jog érintettsége. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozás joga azt jelenti, hogy bárkinek Alkotmány biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást. [54/1993. (X. 13.) AB határozat] Egy másik döntés szerint „[a munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen.

E korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. (...) A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni.]” [21/1994. (IV.16.) AB határozat]

A testi és lelki egészséghez való jog érvényesülése az egészséges környezethez való jog biztosításától függ, ez pedig azt jelenti, hogy az egészséges környezethez való jog biztosítása a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülésének egyik alapját és egyben feltételét is képezi. A rendelkezésre álló adatok szerint az M3-as autópálya budapesti szakaszán nagyon jelentős az évi átlagos napi forgalom mértéke.<sup>16</sup> A vizsgált eset azt példázta, hogy kevés szereplő is képes megakadályozni egy lényegesen nagyobb alanyi kör életminőségét nagyban javító beruházás megvalósítását. A vállalkozói érdek ebben az esetben erősebbnek bizonyult, mint a fallal nem védett szakasz hatásterületén élők, ott dolgozók, tanulók egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való joga. Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy e szakasz mentén az útvonal közvetlen közelében a Kozák téren gyermekek és fiatalok által látogatott intézmények működnek.<sup>17</sup> Az elvégzett vizsgálatok jelentős határérték-túllépést mutattak, különösen az éjszakai túllépés mértéke aggasztó.

A vállalkozáshoz fűződő alapjog korlátozását indokolhatja az egészséges környezethez, valamint a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog biztosítása. A vizsgált ügyben a zajvédő fal megépítésével a cél e jogok védelme, ami álláspontunk szerint nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

<sup>15</sup> Deés v. Magyarország, ítélet, 2010. november 9. App. no. 2345/06,

<sup>16</sup> Lásd: Az országos közutak 2012. évre vonatkozó keresztmetszeti forgalma

[http://internet.kozut.hu/Documents/orszagos\\_kozutak\\_2012\\_evre\\_vonatkozó\\_keresztmetszeti\\_forgalma.pdf](http://internet.kozut.hu/Documents/orszagos_kozutak_2012_evre_vonatkozó_keresztmetszeti_forgalma.pdf)

<sup>17</sup> A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a JNO-273/2010. számú állásfoglalásában megállapította, hogy amennyiben egy közoktatási intézmény település-egészségügyi szempontból kedvezőtlen adottságú helyen fekszik, az adott közoktatási intézményben ellátásban részesülő gyermekek egészséges környezethez való joga sérül azáltal, hogy hosszú időtartamon keresztül az egészségükre igazolhatóan káros körülmények között tartózkodnak.



A vállalkozás joga gyakorolható, és mivel a kivitelezés átlátszó anyagok felhasználásával is történhet, a vállalkozások az arra közlekedők számára továbbra is észrevehetőek, szolgáltatásaik megismerhetőek maradnak. Úgy véljük, ez lehet a környezeti szempontokra megfelelően érzékeny és a vállalkozás jogát is figyelembe vevő megoldás.

*Bár a kerületi és a fővárosi önkormányzat részéről határozott szándék mutatkozik a Wesselényi utca – Szentmihályi út közötti szakaszon a zajvédő fal megépítésére, annak elmaradása sérti a hatásterületen élők egészséges környezethez, valamint testi és lelki egészséghez való jogát. 2010-ben az érintett XIV. és XV. kerületi lakosok által nagyon várt beruházás csak részben valósult meg, így a hiányzó falszakasz miatt sokak számára azóta sem csökkent a zajterhelés.*

Szükséges hangsúlyozni, hogy sokakat érintő, súlyos és hosszú ideje fennálló sérelemről van szó.

### **Intézkedés**

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri Budapest Főváros Főpolgármesterét, hogy a jelentős számú állampolgár számára életminőség-javulást jelentő beruházást tekintse kiemelt feladatnak és vizsgálja meg a mielőbbi megvalósításhoz szükséges intézkedéseket. Javasolja továbbá, hogy ennek érdekében a Kormány és a XV. kerületi önkormányzat képviselőinek részvételével kezdeményezzen egyeztető megbeszélést.

Budapest, 2015. május

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.