

**Az alapvető jogok biztosa
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes
Közös jelentése
az AJB-3260/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos 34 lakótársa nevében a budapesti 2-es villamos vonalon közlekedő járművek zajkibocsátása miatt fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A beadvány szerint a Jászai Mari téri végállomásra induló, épületek között haladó járművek zaja zavarja a lakók nyugalma, különösen kora reggel és késő este. A lakók azt szeretnék, ha a villamosok a végállomás és a Balaton utcai gyalogátkelőhely közötti rövid szakaszt – a Kossuth Lajos térhez hasonlóan – alacsonyabb sebességgel tennék meg.

Tekintettel arra, hogy 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 a biztos vizsgálatot indított. Ennek során tájékoztatást kértünk a Budapesti Közlekedési Központ Zrt. (BKK) vezérigazgatójától álláspontjáról, megtett vagy tervezett intézkedéseiről, a pályaszakasz műszaki állapotáról, valamint a villamosok számára jelenleg megengedett sebességről.

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]

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- Budapest közlekedésszervezési feladatainak ellátásáról szóló 20/2012. (III. 14.) Főv. Kgy. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos rendelkezésünkre bocsátotta a BKK-nak írt leveleire kapott válaszokat. 2015. szeptember 2-án arról értesítették¹, hogy beadványát továbbították a vasútüzemeltetői feladatot ellátó BKV Zrt. (BKV) részére. Kérték az üzemeltetőt, hogy keressen módot a rezgéseket felerősítő régi nagypanelek lehetőség szerinti cseréjére. A válasz szerint erre legkorábban a jövő évben kerülhet sor. A BKV tájékoztatása alapján a 2-es villamos vonalán, a Balassi Bálint utca ezen szakaszán 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben. A pálya állapota nem indokolja a sebesség további csökkentését, az a menetidő növekedésével járna. A BKV információi szerint tervek készülnek arról, hogy az érintett szakaszt egy olyan típusú pályaszerkezettel újítják fel, amely jóval csendesebb közlekedést tesz lehetővé.

¹ A BKK 0038/0012762/2015. számú válaszelevele.

A BKK 2016. március 1-jén kelt válasza² hivatkozik a BKV állásfoglalására, amely szerint a jelenlegi pályaállapotok nem indokolják a sebességcsökkentést. A Jászai Mari tér és a Balaton utcai gyalogos átkelőhely között jelenleg is 30 km/h a megengedett sebesség a villamosok számára, ennek betartását a BKK rendszeresen ellenőrzi. Ennél nagyobb sebességkorlátozás bevezetése a villamosok menetidejének növekedése, illetve a közúti forgalom feltartása (akadályozása) miatt nem megoldható. A pálya műszaki állapota a mostani sebességkorlátozás mellett alkalmas a járművek biztonságos közlekedtetésére. A társaság engedélyes tervekkel rendelkezik a teljes vonal, így a Jászai Mari téri végállomás átépítésére is. A kivitelezés megkezdése fővárosi döntés és a rendelkezésre álló anyagi források függvénye. A felújítás eredményeként a 2-es villamos vonalán is alacsonypadlós CAF villamosok közlekedhetnek a későbbiekben.

Megkeresésünkre a BKK vezérigazgatója arról tájékoztatott³, hogy a 2-es villamos vonal Jászai Mari téri végállomása és a Balassi Bálint utcai szakasza - a pálya műszaki állapotát tekintve - megfelelő állapotban van. A végállomás és a Balaton utca között kifejezetten a zaj- és rezgés csökkentés miatt - az egyébként 50 km/h sebesség helyett - 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben, a Jászai Mari téri végállomáson pedig 15 km/h, illetve 10 km/h a megengedett sebesség. A vasútüzemeltetővel egyeztetve további sebességcsökkentést forgalmi és műszaki okból nem tartanak indokoltnak, mert ennek hátránya az utaskiszolgálás minőségében jelentkezne. A vonalon jellemzően 40 évnél idősebb villamosok közlekednek, rövid távon ezek kiváltására nincs lehetőség.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek mellett – helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A 28. § (1) bekezdése értelmében 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 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.

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”. Az Alkotmánybíróság a 13/2013. (VI. 17.) AB határozatában azt emelte ki, hogy az adott határozatban vizsgált törvényi rendelkezések esetében már az Alaptörvény negyedik módosítása alapján jár el a korábbi alkotmánybírósági határozatokban foglaltak felhasználhatóságát illetően. A testület ennek kapcsán elvi élel mondta ki azt, hogy „az Alkotmánybíróság a hatályát veszített alkotmánybírósági határozat forrásként megjelölésével, a lényegi, az adott ügyben felmerülő alkotmányossági kérdés eldöntéséhez szükséges mértékű és terjedelmű tartalmi vagy szövegszerű megjelenítéssel hivatkozhatja vagy idézheti a korábbi határozataiban kidolgozott érveket, jogelveket.

² A levél ügyszámja szintén 0038/0012762/2015.

³ Ügyszám: 1043/167-2/2016/1043.

Az indokolásnak és alkotmányjogi forrásainak ugyanis a demokratikus jogállamban mindenki számára megismerhetőnek, ellenőrizhetőnek kell lennie, a jogbiztonság igénye az, hogy a döntési megfontolások átláthatóak, követhetők legyenek. A nyilvános érvelés a döntés indoklásának létalapja. A korábbi határozatokban kifejtett érvek felhasználhatóságát az Alkotmánybíróság mindig esetről esetre, a konkrét ügy kontextusában vizsgálja.”

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 elsősorban 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 egészségéhez*, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy e jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdését az egészséghez való jog alanyi oldalának, míg a (2) bekezdését az objektív, intézményvédelmi oldalának tekinti. Megállapította továbbá, hogy „Az egészséghez való alanyi jog az egyén testi és lelki integritását védi, s mint ilyen az ember egészségének megőrzésére szolgál.” [3132/2013. (VII. 2.) AB hat.] Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát és kimondta, hogy alapvetően nem alanyi jogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

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.

III. Az ügy érdemében

1. A beadvány szerint „a villamosok amíg a Balaton utcai gyalogos átkelőhöz érnek, már teljes sebességgel mennek, ezért az erős zajhatás miatt az utcai lakók többsége nem tud ablakot nyitni, pihenni, nyugodtan aludni.” A panaszos utalt arra is, hogy nő a zajhatás, ha a villamos házak között halad: „(...) a keltett zajhatás erősen fokozódik, ha a villamos házak között megy, mint a mi esetünkben: az egyik oldalon van a Balassi u. 25. és 27. számú lakóház, a másik oldalon a Képviselői Irodaház.” Megállapítható, hogy a lakossági panasz a végállomásról induló járművekre vonatkozik, ezért csak ezek zajhatásával foglalkozunk. Az érkező villamosokkal kapcsolatban a panaszos megjegyezte, hogy azok lassítanak a beállítás előtt. A lakók azt szeretnék, hogy a Jászai Mari téri végállomástól a Balaton utcai gyalogátkelőhelyig a jelenleginél alacsonyabb, a Kossuth Lajos térral megegyező sebességgel haladjanak a villamosok. A vizsgálat során figyelembe kellett vennünk, hogy közlekedésszakmai kérdésekben nem foglalhatunk állást, így a pálya állapotát nincs módunk megítélni és sebességcsökkentés kezdeményezésére sincs lehetőségünk, ugyanakkor annak nincs akadálya, hogy alapjogi érvrendszer mentén a közösségi közlekedésből származó zajterhelés miatti környezeti konfliktusokkal kapcsolatban általános és a konkrét ügyre vonatkozó észrevételeket fogalmazzunk meg.

2. A 2015-2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program⁴ megállapítja, hogy „a hosszú időn keresztül jelentős zajhatásnak kitett személyeknél a hallási problémákon túl akár keringési betegségek is felléphetnek. A zajos környezet továbbá nehezíti a koncentrációt, befolyásolja az alvásminőséget, így teljesítménycsökkenéshez, valamint az életminőség romlásához vezet. A településeken a lakosság számára veszélyes vagy károsító zajterhelések csökkentését aktív vagy passzív módon, különböző műszaki megoldással, adminisztratív eszközzel, illetve ezek kombinált alkalmazásával lehet biztosítani. Új létesítmények esetében rendkívüli fontossággal bír a zajvédelmi szempontok figyelembevétele már a tervezés során. A településrendezés eszközei is hosszú távon determinálják az érintett lakosság zajterhelési viszonyait. Az EU tagországokhoz hasonlóan Magyarországon is nőtt a zajforrások száma, valamint az általuk kibocsátott zaj zavaró hatása. Az elkészült stratégiai zajtérképek célja az aktuális zajhelyzet értékelése, a jövőbeli zajhelyzet előrejelzése, az érintett lakosok számának meghatározása, valamint az intézkedési terv megalapozása. Az intézkedési terv tartalmazza azokat a műszaki, szervezési és területrendezési intézkedéseket, amelyekkel a leginkább terhelt területeken csökkenthető a zajterhelés mértéke, valamint az önkormányzat által kijelölt csendes övezetekben és fokozottan védett területeken megakadályozható a zaj növekedése. Az elkészült zajtérképek (is) azt mutatják, hogy az eddigi erőfeszítések ellenére a közlekedés zajvédelmi szempontból is az egyik legtöbb gondot okozó tevékenység. A közlekedési eredetű zaj csökkentésében fontos szerepük van a településrendezési eszközöknek is.” A zajterhelés csökkentésére a szükséges intézkedések között szerepel a közlekedési vonalas létesítmények, utak, vasúti pályák minőségének javítása. A „Közlekedés és környezet” pont a közösségi közlekedés (infrastruktúra, járműpark) fejlesztését említi.

A „Budapest környezeti állapotértékelése 2015.” című dokumentum⁵ megállapítja, hogy a zajpanaszok egész Európában, így Budapesten is azt mutatják, hogy a városi lakosság jelentős részénél a zaj károsan befolyásolja az emberek közérzetét és életminőségét, és ezáltal az alvásban, pihenésben és a munkavégzésben jelentős a zavaró hatása. „Budapesten a környezeti zajforrások közül a legjelentősebb a közlekedés (ezen belül a közúti közlekedés) lakossági zajterhelése. A fővárosi lakosság magas környezeti zajterhelési szintjét nem csak a zajforrások okozzák, hanem további, ma már nehezen (aránytalanul magas költséggel és érdeksérelemmel járó) kezelhető tényezők, többek között a sűrű beépítettség függvénye is (ezért is fontos, hogy a várostervezési, közlekedésfejlesztési beruházások tervezési szakaszában, előzetesen, a zajtérkép adatbázisának használatával kis lépésekkel javítsunk, elsősorban a legmagasabb szintű lakossági zajérintettségén.” A „beépítési sűrűségtől” való konfliktus-függést bemutató ábrán látható, hogy ott, ahol tágasabb a beépítés, a védendő homlokzatok zajterhelése már közelít a még elfogadható szintekhez, míg a szűk beépítés esetén a túllépés meghaladja a 10 dB-t is.⁶ (Az általunk vizsgált ügyben az érintett szakaszon a villamosok beépített területen, magas épületek között haladnak.) Az állapotértékelés a közelmúlt kimutatható zajcsökkenést eredményező beruházásai között megemlíti, hogy a villamos pályák felújítása (pl. 1-es, 3-as) zajvédelmi szempontok figyelembevételeivel – rezgésszigetelt, zajcsökkentett ágyazatba kerülnek a pályatestek – történt. A dokumentum rögzíti, hogy a villamos- és trolibusz-járműfejlesztési projekt keretében 2016-ig összesen 47 darab CAF villamos érkezik folyamatosan Budapestre, melyek a felújított 1-es és 3-as vonalon, valamint a budai fonódó hálózaton fognak közlekedni. A Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Tervben⁷ a legfontosabb következtetések között szerepel, hogy a Főváros területén elsősorban a közúti zajterhelés⁸ csökkentésére kell a prioritásokat helyezni, valamint különös figyelemmel kell lenni az éjszakai időszakban történő zajcsökkentésre – ekkor nagyobb a küszöbérték feletti terheléssel érintettek aránya.

⁴ 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat

⁵ http://budapest.hu/Documents/BpKAE_2015_honlapra.pdf

⁶ Az ábra az Andrássy út Hősök tere felé eső szakaszt mutatja be, éjszakai időszakban.

⁷ http://budapest.hu/Documents/zajterkep/zajterkep_intezkedesi_terv.pdf

⁸ A városi kötőpályás közlekedés (villamos, HÉV) is a „közúti közlekedés” kategóriába sorolandó.

Az Intézkedési Terv megállapítja, hogy a kötöttpályás közlekedésnél kedvezően értékelhető a legmagasabb zajkibocsátású nagypanel korszerű, gumiágyazatos pályával való kiváltása. Az újabban épített szakaszokon a zajvédelmi tervezés eredményeként a legkedvezőbb zajkibocsátású kavicságyas villamos pálya épült. A legjelentősebben terhelt területek zajcsökkentését célzó lehetséges intézkedések között megemlíti a kötöttpályás közlekedés pályatestének tervszerű, folyamatos karbantartását: A villamospálya-rekonstrukciós folyamat egyik legszembetűnőbb változása az új, szubjektív megítélésel is csendesebbnek minősíthető Combino villamosok forgalomba helyezése volt a Nagykörúton. „A pályafelújításokat folytatni kell azokon a szakaszokon, ahol ez nem történt meg. Nagyon fontos a zajkibocsátás szempontjából a gördülés zaj csökkentése, ezért a folyamatos felületjavítás – síncsiszolás – végzése szükséges.”

A „Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030” című dokumentum⁹ szerint „a budapesti közösségi közlekedés eszközállománya és infrastruktúrája a szinten tartó és fejlesztő beruházások elmaradása miatt lényegesen alacsonyabb műszaki színvonalú az elvárhatónál. A járműpark nagy része túl van a gazdaságilag és műszakilag optimális üzemeltetési idején, beleértve olyan járműveket is, amelyek időközben értéknövelő felújítást kaptak. Az elöregedő járműparkot ütemezetten felváltó, korszerű, kényelmes és biztonságos közösségi közlekedési járművek üzembe állítása és működtetése sürgető feladat. Egy kényelmes, akadálymentes, tiszta, menetrend szerint pontosan érkező jármű önmagában is vonzóbbá teszi a közösségi közlekedést a személygépkocsival szemben. Hogy megfelelő színvonalú járművek álljanak nap mint nap az utazók rendelkezésére, korszerű kiszolgáló, karbantartó háttér is szükséges. Az európai uniós irányelveknek megfelelően a jövőbeli fejlesztések a budapesti közösségi közlekedési járművek környezetterhelésének csökkentését is célozzák.” A stratégia megállapítja, hogy „a villamosvonalak többségét az 1990-es évek óta felújították, az infrastruktúra állapota javult. Az életciklusok alapján fokozatosan ismét fel kell újítani, át kell építeni e szakaszokat is. A fenntarthatóság érdekében a villamospálya-hálózaton olyan folyamatos felújítási finanszírozási rendszert kell beállítani, amely szinten tartja a vonalak állapotát. E beruházások integrált szemérettel, időben és finanszírozásban összehangolandók az új vonalszakaszok építésével, a peronok akadálymentesítésével és a járműbeszerzésekkel. A felújítások során a zaj- és rezgésvédelmi, valamint – ahol szükséges – a zöldfelület-rendezési munkákat is el kell végezni.”

A közösségi közlekedés fejlesztése, ezen belül a járműpark felújítási program (trolibusz és villamos beszerzések) és a villamos-vonalak felújítása Budapest Főváros 2011-2016 közötti időszakra szóló Környezeti Programjában is megjelenik.¹⁰ A Program szerint „a környezeti zajterhelés csökkentésére fokozottan igaz, hogy eredményt csakis az integrált megközelítés elve hozhat: a környezeti zajproblémákra önmagában „zajvédelmi” intézkedések nem hozhatnak érezhető javulást. A zajvédelem csakis integráltan, más – a zajterhelést befolyásoló – egyéb tervszerű és hosszú távon tervezett és meg is valósított tevékenységen keresztül lehet eredményes. Elsősorban a közlekedés-szervezés, városüzemeltetés, városfejlesztés azok a területek, amelyek környezettudatosan megvalósított folyamata során a környezeti zajvédelem szempontjait a jelenleginél hatékonyabban lehet/kell érvényesíteni.”

3. A BKK 2012. december 12-én adott hírt, hogy megújulhat a 2-es villamos vonala és járműparkja. „A Fővárosi Közgyűlés döntése értelmében a BKK megvalósíthatósági tanulmányt készít a 2-es villamos felújítására, a kapcsolódó közterületek rendezésére és a vonal járműparkjának cseréjére vonatkozóan.” A feladatok között szerepel a pályafelújítás a Balassi Bálint utcai szakaszon: „Ezen a szakaszon a villamosok pályája leromlott állapotú, a villamosok a közúti forgalommal együtt haladnak.

A villamosok pályájának felújítása szükséges, az útszakasz jövőbeni szerepének újragondolásával, városképi összhangot teremtve az Országház körüli térség rendezésével, a

⁹ Budapest Közlekedésfejlesztési Stratégiája 2014-2030 Balázs Mór-terv társadalmi egyeztetési változat <http://www.bkk.hu/wp-content/uploads/2014/07/BMT.pdf>

¹⁰ http://budapest.hu/Documents/FKP_4%201_11119.pdf

kialakítandó forgalmi viszonyokkal.”¹¹ A Mötv. 13. § (1) bekezdésének 18. pontja szerint a helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladat a helyi közösségi közlekedés biztosítása. A 23. § (4) bekezdésének 1. és 10. pontjai alapján a fővárosi önkormányzat feladata a főváros teljes területén a forgalomtechnikai kezelői és üzemeltetői feladatok ellátása, forgalomszervezés; valamint a helyi közösségi közlekedés biztosítása és működtetése.

A Főv. Kgy. Rendelet 1. § (1) bekezdése értelmében a Fővárosi Önkormányzat a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény, a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi LXXXVI. törvény, továbbá a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerint a Fővárosi Önkormányzat feladatainak - e rendeletben meghatározott körben és módon történő - ellátására a BKK Budapesti Közlekedési Központ Zártkörűen Működő Részvénytársaságot mint közlekedésszervezőt jelöli ki. A 4. § rögzíti, hogy a közlekedésszervezői feladatok ellátásának részletes szabályait, e feladatok pénzügyi és teljesítményi korlátait, valamint a kötelező és önként vállalt feladatok számviteli elhatárolásának szabályait – e rendeletben meghatározott feltételek alapján – a Fővárosi Önkormányzat és a Közlekedésszervező közötti feladat-ellátási szerződés tartalmazza.

A Kvt. 6. § (1) bekezdése alapján a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő. A 31. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak. A (2) bekezdés szerint 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.

4. A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 2011. évi tevékenységéről készült beszámolóban¹² kiemelte, hogy „az elmúlt 4 évben a JNO messze a legtöbb panaszt zajvédelmi ügyekben kapta. Ez a statisztikai adat nagyon jelentőségteljes, azt mutatja, hogy a zajjal kapcsolatban sok a megoldatlan konfliktus, döntéshozóink alulértékelik a zajszennyezés jelentőségét. Abból, hogy a lakosság jelentős része él közlekedési, ipari vagy éppen szabadidős tevékenységekből származó zajtól terhelt területeken, azt a hibás következtetést vonják le, hogy ez egy normális, elviselhető, elviselendő állapot. A zaj egészségre gyakorolt hatásait nem ismerik sem a döntéshozók, sem a közvélemény...” *Az egészséges környezethez való alapjognak – és így természetesen a zajvédelemhez fűződő jogoknak is – együtt kell érvényesülniük más gazdasági és társadalmi érdekekkel. A biztos a 4-es metró építésével, illetve egy játszótéri zaj ügyével kapcsolatban kimondta, hogy a kompromisszumok akkor is lehetségesek és szükségesek, amikor nagyon sok ember joga, érdeke áll szemben csupán néhány emberével.*

Az egyéni közlekedésből adódó túlterheltség leküzdésére az egyik hatékony fellépés a közösségi közlekedés valós alternatívává fejlesztése, illetve használatának serkentése. Fontosnak tartjuk kiemelni ugyanakkor, hogy a személyszállítási közszolgáltatás a közúti közlekedésen belül egyszerre tölt be zajcsökkentő funkciót és jelenik meg zajforrásként. Zajcsökkentő hatású, amennyiben a jól szervezett tömegközlekedés jelentős számú személygépkocsi közlekedését képes kiváltani. Zajforrás pedig annyiban és annyira, amennyiben a személyszállításban résztvevő járművek a közszolgáltatással érintett területen zajkibocsátók. A közúti közlekedés zajterhelésének csökkentésében a személyszállítási közszolgáltatás jelentős szerepet tölthet be, ezért az egészséges környezethez való jog érvényesítését szolgálja, hogy minél több helyen jelenjen meg és minél többen vegyék igénybe, ugyanakkor figyelembe kell venni, hogy amíg a közösségi közlekedés az egész település lakosságának javát szolgálja, az abból származó zajterhelés a menetrend szerinti útvonal mentén lakókat érinti közvetlenül és elsődlegesen.

¹¹ <http://www.bkk.hu/2012/12/megujulhat-a-2-es-villamos-vonala-es-jarmuparkja/> (Megjegyezzük, hogy az együtt haladás nem a teljes Balassi utcára vonatkozik.)

¹² <http://beszamolo2011.jno.hu/>

A fenntartható városi közlekedés egyik alappillére a rendszeres, modern, jól kapcsolt hálózattal rendelkező közösségi közlekedés, azonban annak a közlekedés egészében betöltött, az egészséges környezethez való jogot szolgáló szerepe mellett is törekedni kell arra, hogy a lehető legkisebb mértékű zavarással járjon.

A közösségi közlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok túrni kötelesek, azonban a szükségszerű zavarással kapcsolatos – egyént érintő – tűrési kötelezettség tekintetében az is követelmény, hogy az ne legyen szükségtelen és aránytalan. A közösségi közlekedés működtetéséből adódó zavarásnak emellett objektív korlátai is vannak, amelyek a lakosság részére garanciát jelentenek. Emiatt a zavarás nem haladhatja meg az egészségre veszélyes mértéket, amelyet az egészségügyi adatokból kiinduló környezetterhelési határértékek határoznak meg. Megjegyezzük, hogy tudomásunk szerint nem történt műszeres zajvizsgálat, továbbá lényeges szempont, hogy a zaj- és rezgéscsökkentésre sebességkorlátozás szolgál.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapjogok védelme nemcsak önmagukban, hanem egymásra tekintettel is történik. Az alapjogok rendszert alkotva egymást kiegészíthetik. A testi és lelki egészséghez való jog – a zajterhelés vonatkozásában is – 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 közösségi közlekedést érintő döntések során az utaskiszolgálás minőségének szempontja mellett a környezet terhelését és ezen keresztül az alapvető jogok érvényesülését is kellő súllyal kell figyelembe venni.

5. A fővárosban a közelmúltban történt fejlesztések, beruházások, így a villamos pályák felújítása és új közösségi közlekedési járművek beszerzése nem csupán komfortosabbá teszik a közlekedést, hanem zajvédelmi szempontból is pozitív változást jelentenek.¹³ A 2-es villamos vonal szóban forgó szakaszának jövőbeli felújítása és az új járművek forgalomba állítása minden bizonnyal javít a mostani állapoton, ennek időpontja azonban bizonytalan, a jelenleg fennálló lakossági panaszra nem jelent megoldást.

A 2-es villamosok a Jászai Mari tér és a Közvágóhíd között, a Balassi Bálint utca - Kossuth Lajos tér - Széchenyi rakpart - Széchenyi István tér - Eötvös tér - Belgrád rakpart - Fővám tér - Közraktár utca - Boráros tér - Soroksári út útvonalon közlekednek. A menetidő 20 perc, az első szerelvény 4.40-kor, az utolsó 0.16-kor indul a Jászai Mari téri végállomásról. Az ellenkező irányból az első szerelvény indulási ideje 4.12, az utolsóé 23.45 perc. A járatsűrűség 2-3 perc és 20 perc között alakul, napközben jellemzően 3-5 perc körüli.

A BKK válasza szerint a végállomás és a Balaton utca között kifejezetten a zaj- és rezgéscsökkentés érdekében az egyébként 50 km/h sebesség helyett 30 km/h sebességkorlátozás van érvényben. A lakók beadványából az derül ki, hogy ennek ellenére is zavaró a végállomásról induló szerelvények zaja.

A Balassi Bálint utca szélessége mintegy 20-22 méter, a sínek a lakóházaktól 10-12 méterre futnak. A 25-ös és a 27-es számú házzal szemben van a Képviselői Irodaház. A helyszín megtekintésekor valamennyi megkérdezett lakó úgy nyilatkozott, hogy nagyon zavarja az elhaladó villamosok zaja, ennek okát a pálya állapotában és a járművek sebességében látják. Többen panaszkodtak arra, hogy reggelente az első szerelvényre ébrednek. *A helyszínen szerzett tapasztalataink alátámasztották a panaszt, a végállomásról induló és gyorsuló villamosok hangos dübörgéssel közlekednek.* A megkeresésünkre adott válasz szerint a további sebességcsökkentés forgalmi és műszaki okból nem indokolt, mert ennek hátránya az utaskiszolgálás minőségében jelentkezne. Bár a levél ezt nem részletezi, a panaszosnak küldött válaszból arra lehet következtetni, hogy ez a hosszabb menetidőt jelenti.

¹³ „A villamos pályák felújítása (pl. 1-es, 3-as) zajvédelmi szempontok figyelembevételével – rezgésszigetelt, zajcsökkentett ágyazatba kerülnek a pályatestek – történt.” (Budapest környezeti állapotértékelése 2015.) A villamospálya-rekonstrukciós folyamat egyik legszembevetőbb változása az új, szubjektív megítélésel is csendesebbnek minősíthető Combino villamosok forgalomba helyezése volt a Nagykörúton. (Budapest Főváros stratégiai zajtérképére épülő Intézkedési Terv)

A menetidő növekedése mellett a panaszosnak írt egyik levélben ellenérvként a közúti forgalom akadályozása is megjelent. Ezen kívül a válaszlevelek kitérnek arra is, hogy a pálya állapota nem indokolja a további sebességcsökkentést, a jelenlegi sebességkorlátozás mellett a járművek biztonságosan közlekedhetnek.

A sebességcsökkentést a lakók nem a pálya állapota, hanem a zavarás mérséklése érdekében javasolták, ezért a (zaj)panasz megítélése szempontjából annak, hogy a pályaszakasz műszaki állapota a 30 km/h sebességkorlátozás mellett alkalmas a járművek biztonságos közlekedtetésére, nincs jelentősége. Véleményünk szerint, mivel rendkívül rövid, a végállomástól a Balaton utcai gyalogátkelőhelyig tartó pályaszakaszról van szó, a sebességcsökkenés csak minimális, másodpercekben mérhető menetidő növekedéssel járna.¹⁴ Ami a forgalom akadályozását illeti, tapasztalataink szerint a Margit-hídról lekanyarodó járművek közül sok azonnal jobbra, a Széchenyi rakpart felé fordul. A Balassi Bálint utcában a Balaton utcai kereszteződésig a közúti forgalom a sínek mellett, a villamossal párhuzamosan haladhat, a megállást pedig jelzőtábla tiltja. A kereszteződés után engedélyezett a parkolás, emiatt a közúti forgalom a Balassi Bálint utcának ezen a szakaszán már a síneken halad. Itt az alacsonyabb sebesség valóban akadályozhatná a közúti forgalmat, a panaszosok azonban nem erre, hanem a végállomástól a kereszteződésig tartó szakaszra szeretnének alacsonyabb sebességet.

A BKK – a BKV bevonásával – a hozzá érkezett lakossági panaszokat kivizsgálta és megállapításairól a panaszost tájékoztatta, ugyanakkor az üzemidőre, a járatsűrűsége, a beépítettség és a zajterhelés közötti összefüggésre tekintettel, az egészséges környezethez és ehhez kapcsolódóan a testi és lelki egészséghez való alapvető jog védelme érdekében álláspontunk szerint indokolt a zajterhelés mérséklése lehetőségének vizsgálata. A jóval csendesebb közlekedést lehetővé tevő felújítás kilátásba helyezése nyilvánvalóan annak szükségességét támasztja alá.

A jelenlegi helyzet adott, azaz a villamosok a lakóházak szomszédságában közlekednek, ezért ehhez a meglévő állapothoz képest kell keresni azt a megoldást, amely nem jár az utaskiszolgálás színvonalának számottevő csökkenésével, viszont a Balassi Bálint utcának a végállomás és a Balaton utcai kereszteződés közötti szakaszán lakók zajterhelésének mérséklését eredményezi annak érdekében, hogy a közszolgáltatás kedvezőtlen hatásával közvetlenül érintett lakosság alapvető jogának korlátozása ne lépje túl a szükséges és arányos mértéket. Az esetleges sebességcsökkentéssel kapcsolatban megjegyezzük, hogy amennyiben annak általános bevezetésére nincs lehetőség, vizsgálandó, hogy bevezethető-e legalább a lakosság számára érzékeny (kora reggeli és késő esti) időszakokban.

Intézkedés

Az alapvető jogok biztosa felkéri a BKK vezérigazgatóját, hogy a fentebb kifejtett szempontokra figyelemmel vizsgálja meg, milyen intézkedésekkel csökkenthető érdemben az érintett társasházakban lakók közösségi közlekedésből származó zajterhelése.

Budapest, 2016. november

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.

¹⁴ Arról nincs információnk, hogy ez a többlet eredményezhet-e például a későbbi érkezés miatti lámpaváltásból adódó további menetidő növekedést.