



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1026/2020. számú ügyben

az M3 metrópótló autóbuszok útvonalával összefüggésben
(Előzmény ügy: 2042/2019)

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Érintett szervek:

- Budapesti Közlekedési Központ
- Pest Megyei Kormányhivatal

2020.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
közös jelentése
az AJB-1026/2020. számú ügyben**

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos a Budapest XIX. kerületi Vak Bottyán utca lakosaként az M3 metrópótló autóbuszok útvonalát érintően fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához.

Beadványában sérelmezte, hogy az M3 metróvonal felújítási ideje alatt közlekedtetett metrópótló autóbuszok igénybe veszik a Vak Bottyán utcát. A beadvány szerint a Vak Bottyán utca útteste megközelítőleg 5-6 méter, járdája nagyjából 1,5 méter széles. A házak többsége az utcafrontra épült, így az épületek nagymértékben kitéttek az utcán való közlekedés hatásainak.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) alapján vizsgálatot indítottunk.

Az ügyel kapcsolatban megkerestük a Budapesti Közlekedési Központot, valamint a Pest Megyei Kormányhivatalt.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság, illetve a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.)
- A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Hr.)

A megállapított tényállás

Az M3 metrófelújítás kezdetén, 2017-ben a metrópótló autóbuszok hétköznap 20:30-tól 24:00-ig, valamint hétvégénként teljes üzemidőben 4:20-tól 24:00-ig közlekedtek a Vak Bottyán utcán. Ekkor munkanapokon 137 db, szombatonként 1065 db, vasárnaponként pedig 952 db autóbusz közlekedett. A felújítás következő szakaszától, 2019. április 6-tól azonban a metró közlekedésének teljes üzemideje alatt itt haladnak a pótló buszok, ez munkanapokon nappali időszakban 1500 db, éjjeli időszakban 152 db járatot jelent.¹ A Vak Bottyán utca keskenysége, valamint az előkert nélküli építkezési mód miatt a lakóházakat nagyon közelről éri a folyamatos terhelés. Tekintettel arra, hogy az utcát korábban csekély mértékű forgalom használta közösségi közlekedés nélkül, a metrópótlás jelenlegi módja rendkívül kedvezőtlen változást hozott az ott élőkre háruló terhelésben.

¹ Az Érdi Járási Hivatal lentebb részletezett tájékoztatása, valamint a Vibrocomp Kft. – hatósági eljáráshoz készült – részleges környezetvédelmi zajvédelmi felülvizsgálatainak adatai alapján.

1. A panasz részletes ismertetése

A panaszos a megváltozott közlekedési rend észlelését követően felvette a kapcsolatot a Budapesti Közlekedési Központtal (a továbbiakban: BKK) és a helyi önkormányzattal. Beadványa szerint az autóbuszok által keltett zaj gátolja az elalvásban, illetve az autóbusz-közlekedés megindulásakor felébred. A kertet a zaj, illetve a diesel üzemanyagú járművek kipufogógáza miatt nem használják. Sételmezi, hogy a metrópótlás módja miatt ingatlanai értéktelenné váltak. A beadvány szerint az autóbuszok nagy része az előírt sebességhatárt nem tartja be, ez is hozzájárul ahhoz, hogy gyalogosként félelmetes a járdán való közlekedés.

A megemelkedett zajterhelés miatt a panaszos családjában fülzúgást, álmatlanságot, feszültséget, ingerlékenységet, és emelkedett vérnyomást figyelt meg. Az autóbuszok elhaladásának a zaját szervezetük nem képes megszokni.

A panaszos közérdekű adatigénylés útján hozzájutott a Pest Megyei Kormányhivatal előzetes döntéshozatali eljárás során kiadott határozatához, amely szerint a Budapesti M3 metróvonal Kőbánya-Kispest állomás és Újpest Központ állomás közötti rekonstrukciónak jelentős környezeti hatása nincs, környezeti hatásvizsgálati eljárás lefolytatása nem szükséges. Véleménye szerint sérelmes, hogy az eljárásban a Vak Bottyán utca mint a metrópótláshoz igénybe vehető lehetséges útvonal nem szerepelt, így a hatóság a határozatában az ezzel az útszakasszal kapcsolatos környezeti hatásokat nem tudta értékelni.

2018 júniusában a jegyzőhöz fordult, aki panaszát hatáskör hiányában áttette a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalához. A Kormányhivatal megállapította, hogy a metrópótló buszok utcában való haladása jelentős mértékben környezetterhelő lehet, így zaj-és rezgésmérés elvégzésére kötelezte a BKK-t. A BKK fellebbezése nyomán a másodfokú hatóság megszüntette az eljárást, a panaszos véleménye szerint azért, mivel 2018. október második felében felújították az utca burkolatát. Erre azért volt szükség, mert az utat gyakorlatilag közlekedésre alkalmatlanná tették a buszok.

A beadvány szerint a Kormányhivatal 2019 elején új eljárást indított, amely során a BKK 2019 februárjában benyújtotta számára a zajmérésről készült jegyzőkönyvet. A zajvizsgálat a terhelési határérték csaknem állandó túllépését állapította meg.

A panaszos beadványában kiemelte, hogy a számukra okozott zajterhelés véleménye szerint kiküszöbölhető lenne. Ezt arra alapozza, hogy a Vak Bottyán utca útfelújításának ideje alatt, csaknem 3 hétig nem az utcában zajlott a metrópótló autóbuszok közlekedtetése. Álláspontja szerint ezzel maga a BKK bizonyította be, hogy az okozott környezetszennyezés, zaj- és rezgésterhelés nem szükségszerű.

2. A Pest Megyei Kormányhivatal tájékoztatása² szerint a – környezetvédelmi hatóságként eljáró – Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatalához (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) 2018. május 14-én bejelentés érkezett a Vak Bottyán utca lakóházait érintő, az M3 metrópótló autóbuszok közlekedéséből származó zavaró zajterhelés miatt.

A környezetvédelmi hatóság, mivel az M3 autóbuszok közlekedésének koordinálását teljes mértékben a BKK végzi, tájékoztatást kért e szervtől. A kapott válasz szerint a Határ út és Kőbánya-Kispest metrómegálló közötti folyamatos és akadálytalan közlekedés csak a Vak Bottyán utcában biztosítható. Az illetékes önkormányzat az útvonalra vonatkozóan sem zajvédelmi, sem egyéb szempontból nem élt kifogással.

A környezetvédelmi hatóság véleménye szerint *„tekintettel arra, hogy alternatív útvonal használatára a fentiek alapján nincs lehetőség, a Vak Bottyán utca védendő homlokzatai szempontjából a zajvédelmi követelmények teljesülésének ellenőrzése vált szükségessé.”*

A környezetvédelmi hatóság 2018. július 26-án hivatalból eljárást indított, amelyben a BKK-t zajvizsgálat elvégzésére kötelezte. A kötelezés határidejének módosítását követően a BKK 2019.

² A Pest Megyei Kormányhivatal PE-06/KTF/6022-5/2019. ügyiratszámú levele

február 5-én benyújtotta a zajvédelmi szakvéleményt.

A szakvélemény szerint a *gazdasági övezeti besorolású területen* az autóbuszok közlekedéséből származó zajterhelés munkanapokon nappali időszakban megfelel a Hr. szerinti zajterhelési határértékeknek, munkanapokon éjjeli, illetve hétvégén nappali időszakban túllépi a zajterhelési határértékeket, de a túllépés mértéke nem éri el a 10 dB-t, hétvégén éjjeli időszakban pedig jelentős (10 dB-nél nagyobb) mértékben meghaladja azokat. A gazdasági övezetbe tartozó épületekre vonatkozó mérést a Vak Bottyán utca 20. szám alatt található lakóépület védendő homlokzata előtt végezték.³

Kispest Kerületi Városrendezési és Építést Szabályzata szerint a Vak Bottyán utca 43-53. számok közötti szakasz (ahol a metrópótló buszok még közlekednek) *kisvárosias lakóterületi övezetbe* tartozik, amelyre szigorúbb (nappal 60 dB, éjjel 50 dB) határértékek vonatkoznak. E területeken ezért munkanapon nappali időszakon kívül minden egyéb esetben jelentős mértékű volt a vonatkozó határértékek túllépése. A környezetvédelmi hatóság a BKK-t fentiekre tekintettel zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére kötelezte.⁴

A BKK 2019. június 3-án benyújtotta a környezetvédelmi hatósághoz a részleges környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentációt. A dokumentáció összefoglalja és értékeli a Vak Bottyán utca 20. szám alatti lakóháznál elvégzett zajmérést, valamint bemutatja a mérések alapján készített zajmodellezés eredményeit. A vizsgálat kiterjedt a Vak Bottyán utca 43-53. számok közötti kisvárosias beépítésű lakóterületen elhelyezkedő ingatlanokra is.

A dokumentáció szerint megállapítható, hogy a vizsgálati ponton a buszok közlekedéséből származó mértékadó A-hangnyomásszint a sebesség 40 km/h-ról 30 km/h-ra való csökkentésével a nappali időszakban 71,2 dB értékről 67,8 dB értékre; az éjjeli időszakban 64,3 dB értékről 60,9 dB értékre csökken. A sebesség további csökkentése már nem jár zajcsökkenéssel.

A dokumentáció olyan mértékű zajcsökkentést tartott szükségesnek és kivitelezhetőnek, amely az éjszakai határértéket 10 dB feletti értékkel meghaladó túllépés megszüntetését célozza. Ennek érdekében az intézkedési terv javasolja az autóbuszok sebességének 30 km/óra-ra való csökkentését, illetve az éjszakai időszakban a Vak Bottyán utcán közlekedő autóbuszokból (összesen 156 db) 42 db autóbusznak az Üllői útra való átterelését.

A környezetvédelmi hatóság a környezetvédelmi működési engedélyben⁵ a dokumentáció alapján előírta, hogy az M3 metrópótló autóbuszok sebessége a Vak Bottyán utca 14-53. szám közötti szakaszon nem haladhatja meg a 30 km/órát. A benyújtott dokumentáció intézkedési tervében szereplő másik javaslatot, az autóbuszok meghatározott részének Üllői útra való átterelését – mivel a területet érintő stratégiai zajtérkép szerint az Üllői út XIX. kerületi szakaszán különösen magas a zajterhelés ($L_{den} > 75$ dB) – a környezetvédelmi hatóság nem támogatta, így ez a zajcsökkentő intézkedés a határozatban nem szerepel előírásként. Az engedély 2019. július 17. napján véglegessé vált.

A környezetvédelmi hatóság tájékoztatása szerint „*az Engedélyben foglaltakon túl, további zajcsökkentő előírások megtételére a Járási Hivatalnak nincs hatásköre.*”

3. A BKK tájékoztatása⁶ szerint az M3-as metró felújítása a főváros legnagyobb közlekedésszervezési feladata, amelynek során a naponta több mint 500 ezer utast szállító M3-as metró pótlását kell biztosítani. A BKK az érintett kerületi önkormányzatokkal és szaktervező cégekkel folytatott konzultációk után alakította ki a metrópótlás végleges közlekedési rendjét.

A kialakított rend legfőbb eleme a metró vonala felett közlekedő metrópótló buszok, amelyek a Nagyváradi tér és Kőbánya-Kispest között az Üllői út – Vak Bottyán utca útvonalon

³ A szakvélemény megállapítja, hogy a Vak Bottyán utca a „gyűjtőutak” kategóriájába tartozik, ezért a vizsgálati pontra a Hr. 3. mellékletének középső oszlopa és 4. sora, tehát nappal 65 dB, éjjel 55 dB határérték vonatkozik.

⁴ A Pest Megyei Kormányhivatal PE-06/KTF/5372-3/2019. számú határozata

⁵ A Pest Megyei Kormányhivatal PE-06/KTF/21384-3/2019. számú határozata

⁶ A Budapesti Közlekedési Központ 1043/193-20/2018/1043 iktatószámú levele

közlekednek. A tervezéskor felmerült több alternatív útvonal a Határ út és Kőbánya-Kispest közötti szakaszon, így az Üllői úton, vagy a gyorsforgalmi úton történő közlekedés is. A BKK tájékoztatása szerint a részletes tervezés során egyértelművé vált, hogy az Üllői úton és a gyorsforgalmi úton a gépjárműforgalom nagyságából adódóan az egyéni közlekedés nem korlátozható, így a pótlóbuszok folyamatos és akadálytalan közlekedése csak a Vak Bottyán utcában biztosítható az átmenő forgalom kitiltásával.

Válaszában a BKK is tájékoztatott a Pest Megyei Kormányhivatal által a felülvizsgálati eljárásban meghozott környezetvédelmi működési engedélyről. Ezzel kapcsolatosan azt is kiemelte, hogy a Vak Bottyán utcában előírt sebességkorlátozás betartását a BKK kiemelten és folyamatosan ellenőrzi, ennek tapasztalatai alapján a buszok mintegy 95 %-a az előírt sebességhatár betartásával közlekedik.

A BKK tájékoztatása szerint kiemelten kezeli a Vak Bottyán utcában a lakossági zavarás mértékének enyhítését. Ennek érdekében a Vak Bottyán utca útburkolatát felújították, a déli metrópótlás kezdetével a Vak Bottyán utca átmenő forgalmát korlátozták, az M3E jelzésű metrópótló buszok a Nagyvárad tér felől csak a Határ útig közlekednek, így nem használják a Vak Bottyán utcát, valamint a környezetvédelmi működési engedélyben foglaltakkal összhangban a metrópótló buszok a Vak Bottyán utcában csökkentett sebességgel közlekednek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat 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 pert – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja, az Ajbt. 28. § (1) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, tárgyilagos és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget megbízatásának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatálybalépésével is követni kívánjuk a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük 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”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság 3106/2013. (V.17.) AB határozata szerint „[8] Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország jogállam. A jogállamiság követelményének számos

összetevője van, egyben eredője is egyéb külön alkotmányos értékeknek. A jogállamiság az állam működésének egyik meghatározó elve, melynek át kell hatnia a jogrendszer egészét. A jogállamiság egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság, mely megköveteli az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, az egyes normák egyértelműségét. Ebből fakadóan a jogszabály szövegének értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat kell hordoznia.”

Az Alkotmánybíróság – amint azt 3284/2017.(XI.14.) számú határozatában kimondta – következetes gyakorlata szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt követeli meg, hogy a jog egésze, egyes részterületei és szabályai világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára is előre láthatóak legyenek. A jogbiztonság egyik legfontosabb alapkövetelménye a jogszabályok kiszámíthatósága és az egyes jogi normák egyértelműsége {9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.; 38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [84]; 3047/2013. (II. 28.) [27] 4.1. Az Alkotmánybíróság AB határozat, Indokolás [13] és [16]; 3106/2013. (V. 17.) AB határozat, Indokolás [8]; 24/2013. (X. 14.) AB határozat, Indokolás [48]; 33/2014. (XI. 7.) AB határozat, Indokolás

2. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az egészséges környezethez való jog értelmezése tárgyában az Alkotmánybíróság számos iránymutató határozatot hozott az Alaptörvényt megelőző időszakban, amely határozatokra való hivatkozások létjogosultságát, egyebek között a 16/2015. (VI. 5.) AB határozat egyértelműen összegzi a következők szerint: „Az Alkotmánybíróság a 3068/2013. (III. 14.) AB határozatában megállapította, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”.

„[80] 3. ...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.” Az Alkotmánybíróság azt is megállapította, hogy „a környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. Ebben a tekintetben az „alanyi jogok feladatát is jogalkotási és szervezési garanciákkal kell az államnak pótolnia” (ABH 1994, 134, 139.). Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta azt is, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges. „A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.” (ABH 1994, 134, 140.).

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. Amint azt a megkeresett szervek tájékoztatásukban leírták, jelenleg az M3 metróvonal felújítása miatt a metrópótlás megszervezése Budapest közlekedésszervezési intézkedései közül a legnehezebben megvalósítható feladat. A metró szokásos üzem módja szerint naponta 500 ezer utas használja az M3 metróvonalat, ilyen mértékű pótlás megszervezése mindenképpen a megszokott körülmények változásával jár. A BKK közlekedésszakmai szempontok szerint a Vak Bottyán utca igénybevételét látta a legcélszerűbb megoldásnak, így a metrópótló autóbuszok a felújítás kezdete óta – részben, vagy a teljes működési üzemidő alatt – terhelik azt.

2. A panaszos beadványában sérelmezte, hogy az előzetes döntéshozatali eljárás során a környezetvédelmi hatóság határozatában megállapította, hogy a beruházásnak nincs jelentős környezeti hatása, ugyanakkor a Vak Bottyán utcai útvonalat a hatóság nem is vizsgálta. A környezetvédelmi hatóság a sérelmezett döntést 2015. október 27-én hozta meg.

Az Ajbt. szerint ha az ügyben jogerős vagy véglegessé vált közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.⁷ Tekintettel arra, hogy a panaszos az előzetes döntéshozatali eljárásban meghozott határozat közlését követő egy éven túl fordult a hivatalhoz, a határozatot nem vizsgálhatjuk.

3. A környezetvédelmi hatóság a lakossági jelzések alapján először a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében zajvizsgálat elvégzésére kötelezte a BKK-t, majd mivel a benyújtott szakvélemény alapján a zajterhelés a Vak Bottyán utca kisvárosias lakóterületi övezetének szakaszán munkanapon nappali időszakon kívül (amikor a terhelés az egészségügyi határértékeknél magasabb volt) minden egyéb esetben *jelentős mértékben* haladta meg a vonatkozó határértékeket, a Zr. rendelkezései⁸ szerint környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte az üzemeltetőt.

A környezetvédelmi hatóság által kiadott környezetvédelmi működési engedély – a benyújtott dokumentációra való hivatkozással – kiemelte, hogy nem a terhelés határértékek alá csökkentésére, hanem a határértékek jelentős túllépésének elkerülésére tesz kötelezést a határozat rendelkező részében. Ezek alapján *a tevékenység a környezetvédelmi működési engedély rendelkezéseit betartva is folyamatosan határérték feletti terheléssel jár, így az engedély az ott élő lakosokra nézve folyamatos környezetszennyezéssel⁹ járó tevékenység folytatását teszi lehetővé. A határozat indokolásában foglaltak szerint „fentiek alapján megállapítható, hogy tárgyi tevékenység a rendelkező részben tett előírás betartásával zaj- és rezgésvédelmi szempontból engedélyezhető.”*

A Kvt. a környezetvédelmi felülvizsgálatra vonatkozó szabályai¹⁰ szerint *a felülvizsgálat során a környezetszennyezés megszüntetésének - s ha ez nem lehetséges - a környezetigénybevétel és -szennyezés mérséklésének lehetőségeit és feltételeit meg kell határozni.*¹¹ Fentiek alapján tehát a környezetvédelmi hatóság minden körülmény mérlegelése mellett nem látta lehetségesnek a környezetszennyezés megszüntetését, így határozatában annak mérséklésére tett előírásokat.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi hatóság eljárása a Kvt. és a zajvédelmi ágazati szabályok rendelkezéseinek megfelelő, eljárásával összefüggésben *alapvető jogot érintő vizsgálatot nem állapítottunk meg.*

4. Az üggyel kapcsolatban ugyanakkor általánosságban az alábbiakra szeretnénk felhívni a figyelmet. A metrópótlás kezdetekor eleinte csak hétköznap éjszakai, valamint hétvégi időszakban, utána azonban a metró teljes napi üzemidejére a Vak Bottyán utcán a terhelés egy időszak kivételével a határértéket jelentős mértékben meghaladta. A környezetvédelmi működési engedélyben foglalt előírások szerint az intézkedések hatására a zajterhelés a határértékeket 10 dB-nél kisebb mértékben meghaladó lesz, ugyanakkor az utcában lakók egészséges környezethez való joga szempontjából továbbra is súlyosan sérelmes helyzetet eredményez.

⁷ Ajbt. 18. § (5) bekezdése

⁸ A Zr. 14. § (2) bekezdés a) pontja alapján 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 közlekedési vonalas létesítmény mindenkori üzemeltetőjét zajvédelmi szempontú részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezi.

⁹ A Kvt. 4. § 7. pontja szerint e törvény alkalmazásában környezetszennyezés: a környezet valamely elemének a kibocsátási határértéket meghaladó terhelése.

¹⁰ A Kvt. 73-76. §, illetve 79-81. §-ai

¹¹ A Kvt. 75. § (2) bekezdése

Az Alkotmánybíróság 73/2006. (XII. 15.) AB határozatában megállapította, hogy a „*zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.*” E határozat szerint a „*határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme.*” A 430/B/2000. AB határozatában az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „*a zaj-és rezgésterhelés kapcsán előírt határértékek (...) az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel.*”

Figyelembe véve a metró felújítás hosszú (ebben az értelemben átmenetinek semmi esetre sem tekinthető) időszakát, valamint a határérték-túllépés mértékét, véleményünk szerint elfogadhatatlan a metrópótlás által az ott élő lakosokra háruló környezetterhelés mértéke. Az Alkotmánybíróság idézett határozatai szerint a zaj- és rezgésvédelmi szabályok között *a zajterhelési határértékeket az emberi egészség védelmére tekintettel határozták meg, ezek egészségügyi határértékek, és e határértékek kifejezetten az emberi egészséggel való összefüggésükben jelentik az egészséges környezethez való jog garanciáját.*

A metrópótlás megszervezése közlekedésszervezési szakmai feladat, amely túlmutat az alapvető jogok biztosának hatáskörén. Fontos továbbá leszögezni, hogy a metró felújítása körében természetesen figyelembe kell venni az ezzel együtt járó közösségi érdeket és a közösségi közlekedés működésével összefüggő környezetvédelmi érdeket is. Véleményünk szerint ugyanakkor még ez sem járhat a vizsgálat során tapasztalt mértékű határérték fölötti terhelés-növekedéssel. Amennyiben a metrópótlás megszervezése során nincsen olyan zajvédelmi vagy közlekedési technológiai megoldás, amely a zajterhelést határérték alatt tudja tartani, egy mind szervezésében, mind költségvetésében ilyen mértékű projektnek magába kellene foglalnia akár az érintett lakosok ideiglenes és megfelelő, más ingatlanban történő elhelyezését is a metrópótlás, és így a határértékek túllépésének idejére. Tekintettel arra, hogy a metrópótlás rendje a tényleges munkálatok megkezdése előtt kidolgozott volt, a várható következmények előre láthatóak voltak, a konfliktus elkerülésére lett volna lehetőség. Amint azt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a szigetvári SPAR áruházal kapcsolatos ügyben is kimondta,¹² *sérti a fenntartható fejlődés és a megelőzés elvét az, ha a környezeti javakat, elemeket ingyenesként kezelve, azok terhelését a beruházási, fejlesztési döntéseknél figyelmen kívül hagyják.*

Természetesen tisztában vagyunk vele, hogy Budapesten a közlekedésből eredő zajterhelés sok helyen okoz határérték feletti terhelést.¹³ Véleményünk szerint azonban e konfliktus megítélése mindenképpen különbözik abban, hogy egy különös okból keletkező (nem üzemszerű), jól körülhatárolható és irányítható változtatásból adódik, egy olyan területen, amelyen azelőtt nem volt jelentős forgalom és zajterhelés. Ez azt is jelenti, hogy a helyzet megváltoztatását nem kizárólag szerkezeti módosítások jelenthetik.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egy kecskeméti forgalomszervezési intézkedés kapcsán kimondta,¹⁴ hogy *mindamelllett, hogy az önkormányzat eljárása az alkotmányos joggal összefüggésben konkrét visszásságot nem eredményezett, a terheléstöbbletet elviselő lakosság egészséges környezethez fűződő alkotmányos joga (a közlekedés intenzitásának volumene miatt szükségesen) korlátozottan érvényesül. Mivel a korlátozást, az életminőség romlását a közösség egésze érdekében a lakók egy kisebb csoportja kénytelen elviselni, felmerül a kompenzáció indokoltága a közösség egésze részéről.* Ezt a kijelentést jelen helyzetre nézve is helytállónak érezzük.

Összefoglalóan megállapítható tehát, hogy az M3 metró felújítása következtében a keskeny és korábban csekély forgalommal terhelt utcán a metrópótló járatok eleinte éjszaka és hétvégén

¹² A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának JNO-144/2010. számú állásfoglalása a szigetvári SPAR áruház utügyi létesítményei által okozott zavaró zajhatás tárgyában lefolytatott vizsgálatáról

¹³ Ezzel a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megörzészését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására irányuló JNO-157/2010. számú állásfoglalásában foglalkozott.

¹⁴ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának JNO-144/2010. számú állásfoglalása a kecskeméti Dobó körutat érintő tömegközlekedési átszervezéssel kapcsolatban lefolytatott vizsgálatáról

teljes üzemidőben, majd 2019 tavaszától hétköznapokra is teljes mértékben kiterjesztve közlekednek.¹⁵ Ez a legsúlyosabb terhelés idejében naponta több mint 1500 autóbuszjárat elhaladásával jár. Mivel a metrófelújítás előtt az utcán nem volt jelentős forgalom, a metrópótló autóbuszok megjelenése rendkívül hátrányos változást okozott az ott élő lakosoknak.

Intézkedések

Felkérjük a Budapesti Közlekedési Központ vezérigazgatóját, hogy tekintse át a projekt közlekedési és zajvédelmi beavatkozásokon kívüli lehetőségeit a lakosok életkörülményeinek javítására a metrófelújítás befejezéséig tartó időszakra vonatkozóan, továbbá fontolja meg, hogy részben, bizonyos (pl. hétfői, kora hajnali vagy késő esti) időszakok esetén sem lehetséges-e a Vak Bottyán utca forgalmának csökkentése alternatív útszakaszok bevonása által.

Budapest, 2020. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos

¹⁵ Az autóbuszok teljes üzemideje jelenleg 4:17 perctől 23:59 percig tart.