



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

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

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-257/2022. számú ügyben
a „10 Nap Strand” szabadtéri szórakoztató zenei fesztivál zavaró
zajhatásával összefüggésben
(Kapcsolódó ügy: AJB-2705/2022)

Előadó: dr. Garaguly István

Érintett szervek: Energiaügyi Minisztérium, Siófoki Közös Önkormányzati
Hivatal Jegyzője

2022.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
biztoshelyettesének
Közös jelentése
az AJB-257/2022. számú ügyben
(Kapcsolódó ügy: AJB-2705/2022.)**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

Több panaszos azért fordult beadványával az alapvető jogok biztosához, mert Balatonvilágoson 2021. augusztus 18-22. és 25-29. között a „10 Nap Strand” nyári zenés szabadtéri rendezvény napkeltéig tartó zajszennyezése a több km távolságban lévő településeken, pl. Balatonakarattyan is zavaró hatást okozott, a nyaralók nyugalalmát, éjszakai pihenését zárt ablakok mellett is lehetetlenné téve. A panaszok szerint ezen a területen rendszeresen további szabadtéri alkalmi rendezvényeket is tartanak (pl. Balatonpiknik), amelyek hajnalig tartó zavaró zajhatásukkal – különösen a hétvégéken – ellehetlenítik az éjszakai pihenést.

A beadványok egyöntetűen utaltak arra, hogy a popzenei koncertekre speciálisan jellemző, a Balaton víztükrén tovaterjedő, pontszerűen és metrikusan ismétlődő, pulzáló szubbaszus zajkomponens a zavaró zajhatás elsődleges kiváltó oka, leginkább kirívó eleme, amely ugyanakkor a hatályos jogszabályokban foglalt határértékek szerinti zajmérések során megfelelő speciális határérték és ehhez igazított mérési előírások híján elsikkad és „feloldódik”, ezért a mért értékek nem tükrözik a zaj tényleges zavaró hatását.

Panaszukat megelőzően bejelentéssel fordultak a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjéhez, Balatonvilágos Község Polgármesteréhez, valamint számos állampolgári bejelentést tettek a rendőrségre is, azonban álláspontjuk szerint a hatóságok a zavaró hatás megszüntetésére, mérséklésére nem tettek megfelelő intézkedést.

Figyelemmel arra, hogy panaszosok beadványukat megelőzően a rendelkezésükre álló jogorvoslati lehetőséget kimerítették, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz, a testi és lelki egészséghez, az egészséges környezethez, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdés szerinti vizsgálatot indítottunk, amelynek során megkerestük a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal Jegyzőjét az ügygel kapcsolatos tájékoztatás és az iratok megküldése érdekében.

Eljárásunkat kiterjesztettük a szabadtéri zenés rendezvények zajkibocsátása tárgyában korábban kiadott AJB-184/2018. számú átfogó, közös jelentésben tett jogalkotási kezdeményezéseink utóvizsgálatára is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- Az emberi méltósághoz és az otthon nyugalmanak védelméhez való jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. (..)” „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. (..)”. „Az állam jogi védelemben részesíti az otthon nyugalalmát.” [Alaptörvény II. cikk, VI. cikk (1) és (2) bekezdés]

- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Az Európai Parlament és a Tanács 2002/49/EK Irányelve (2002. június 25.) a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről (Irányelv);
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.);
- A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.);
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (StátuszKr.);
- A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (Hér.);
- A zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (Zvhr.);
- Balatonvilágos Község Önkormányzat Képviselő-testületének Balatonvilágos község helyi építési szabályzatáról szóló 6/2019. (VI. 04.) önkormányzati rendelete (Balatonvilágosi HÉSZ);
- Balatonakarattya Község Önkormányzata Képviselő-testületének Balatonakarattya Község Helyi Építési Szabályzatának megállapításáról szóló 6/2014. (XII.08.) önkormányzati rendelete (Balatonakarattyai HÉSZ)

A megállapított tényállás

A beadvány, az ahhoz mellékelte iratanyag, valamint a megkeresett hatóságok tájékoztatása és a megküldött iratok alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg:

1. A 8171 Balatonvilágos, Aligai út 1. szám alatti 295/6. és 295/11. hrsz.-ú ingatlanokon 2021. augusztus 18-22. és 25-29. között rendezték meg a „10 Nap Strand” nyári zenés szabadtéri fesztivált¹. A *rendezvény helyszínéül szolgáló ingatlanok* (a Balatonvilágos 295/6 hrsz.-ú „kivett kikötő, kezelőépület és udvar”, valamint a 295/11. hrsz.-ú „kivett söröző, udvar és játszóház”) a Magyar Állam tulajdonában, a Pro-Mot Hungária Ingatlanfejlesztő Kft. vagyonkezelésében vannak, ennek megfelelően pedig *közterületnek minősülnek* a később kifejtettek szerint.

A „10 Nap Strand” című fesztivált rendező cég 2021. július 19-én kelt kérelmet nyújtott be a Zr. szerinti alkalmi rendezvényre, azaz „8 napnál kevesebb egybefüggő időtartamú kulturális rendezvény, ideiglenes zajforrás létesítése” célmegjelöléssel a jegyzőhöz a fesztivál első (2021. augusztus 18-21-ig tartó) részére szóló zajkibocsátási határérték megállapítása iránt, a Zvhr. 2. melléklete szerinti tartalommal. A kérelem 5. „Az üzemi, szabadidős zajforrás

¹ <https://strandfesztival.com/hu/>

működési rendje” pontjában ismertette, hogy a rendezvényt kétszer négy naposra tervezik, illetve ismertette azt is, hogy mi a fesztivál tervezett programja az első, augusztus 18-21. közötti és a második, augusztus 25-28-ig tartó részben.

A második négy napos, augusztus 25-28-ig tartó részre 2021. augusztus 4-én nyújtotta be a rendező cég a kérelmet, azonos tartalommal.

Az első kérelemben a hatásterületet „a rendezvény területe mentén 100 m-es sugarú körben”, a második kérelem 6. pontjában pedig „a rendezvény területe mentén 250 m-ben” állapították meg, ugyanazon feltételek mellett.

A meghirdetett programok kezdő időpontjaira figyelemmel megállapítható, hogy a – kérelemben szereplő négy-négy nap helyett a fesztivál mindkét része tulajdonképpen *öt napos* volt, a záró programok augusztus 22-én, illetve augusztus 29-én 0:30 kezdéssel voltak megjelölve.

A kérelmekre a jegyző egyaránt 2021. augusztus 12-én kelt kettő külön határozatban állapította meg a zajkibocsátási határértéket. Mind az első, augusztus 18-21-ig tartó részre vonatkozó határozatban², mind a második, augusztus 25-28-ig tartó részre szóló határozatban³ egyaránt a Hér. 2. § (4) bekezdése alapján, a *nem közterületen megtartott alkalmi rendezvényekre* irányadó szabályozás szerint állapította meg az általánoshoz képest magasabb, nappal 06-23 óra közötti időszakban 65 dB, éjjel 23-06 óra közötti időszakban 55 dB zajkibocsátási határértéket.

2. Panaszosok a fesztivál kezdetét követően augusztus 19-én, 20-án, 21-én és 22-én Balatonvilágos több utcájából bejelentést tettek a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjénél a fesztivál zavaró zajhatása miatt.

A kétszer négy napos fesztivál programja naponta 14:00-kor kezdődött, a napi programsor szerint az utolsó koncert kezdő időpontja másnap hajnal 03:00 óra volt és a panaszbeadványok szerint a koncertek és tánczenei rendezvények pirkadatig tartottak, így bezárt ablakok mellett is lehetetlen volt éjszaka aludni.

A bejelentésben azt is kifogásolták, hogy a hangszórókat a víztükör felé irányították annak érdekében, hogy a településen a rendezvény helyszínéhez közeli, védendő lakott területeken enyhébb legyen a zavaró hatás, azonban ezzel a vízfelület hangvivő erejének a következtében a szomszédos települések lakossága van kitéve a szubasszus sáv távolra jutó folyamatos lüktető, pulzáló zajának.

A Balatonvilágos Mészöly utcában, Szegfű utcában, Akácfa utcában lakóktól érkező bejelentések alapján a jegyző helyszíni ellenőrzés keretében hatósági zajmérést folytatott le 2021. augusztus 19-én 23:30 perckor, amelyen 71 dB zajterhelést mért a Zrínyi utca végén kijelölt mérőponton. A jegyző részünkre megküldött tájékoztatása szerint a szervezőt azonnal értesítették, s intézkedését követő ellenőrzés során már 55,9 dB zajterhelést mértek.

2021. augusztus 20-án a tájékoztatás szerinti lakossági bejelentések a rendezvény helyszínétől keletre eső Gagarin lakótelepről érkeztek. A jegyző a Gagarin lakótelepnél kijelölt mérőponton 57,9 dB zajterhelési értéket mért, a Zrínyi utcánál mért érték pedig 54,6 dB volt. A hatóság azonnali szóbeli intézkedésére az augusztus 21-én 0:41-kor végzett ellenőrző mérés eredménye 53,3 dB volt.

2021. augusztus 21-én a bejelentések alapján 23:30-kor a Gagarin lakótelepnél 58 dB zajterhelési értéket rögzítettek, amelyet a hatóság intézkedésére a szervező a 2021. augusztus 22-én 0:05 perckor végzett ellenőrző mérés eredménye szerint 54,4 dB-re csökkentett. Az iratokhoz megküldött, 2021. augusztus 22-én tartott helyszíni szemléről készült jegyzőkönyv szerint a Balatonvilágos Zrínyi utcai mérőponton 1:50-kor 50,7 dB-t mértek, a Kossuth utcai mérőponton 2:06-kor 49,5 dB zajterhelési értéket rögzítettek, a Révai utcai mérőponton pedig

² SFK/38782-4/2021 számú határozat

³ SFK/38782-5/2021 számú határozat

2:14-kor 50,2 dB zajszintet mértek. A jegyzőkönyv tartalmazza a zajmérő készülék típusát és hitelesítési adatait (Bruel & Kraer 2238 Mediator, M430763 2021-2022.), valamint az arról szóló feljegyzést, hogy a mérésre a Somogy Megyei Rendőr-főkapitánysághoz és a Siófoki Rendőrkapitánysághoz érkezett lakossági bejelentések alapján került sor azzal a céllal, hogy a zajhatárértéket megállapító határozat⁴ szerinti nappal 65 dB és éjjel 55 dB zajkibocsátási határérték teljesülését ellenőrizzék. A jegyzőkönyv rögzítette, hogy a mért zajterhelési értékek a határozatban foglaltaknak megfeleltek.

A jegyző a megkeresésünkre adott válaszában fentiekén túl további, a fesztivál második, 2021. augusztus 25-28-ig tartó részével kapcsolatos esetleges közérdekű bejelentésről, panaszról, vagy elvégzett hatósági ellenőrzésről, zajmérésről nem adott tájékoztatást, így e szerint az eljárások/bejelentések a „10 Nap Strand” fesztivál első négy napját érintették.

3. Az egyik kapcsolódó ügyben a panaszos 2021. augusztus 20-án e-mailben a Balatonvilágosi Önkormányzathoz tett közérdekű bejelentést.

Eszerint a Balatonvilágoson megrendezett „10 Nap Strand” fesztivál egész éjszaka, hajnalig olyan hangos volt, hogy zárt ablakon keresztül is zavaró volt Balatonakarattyán lévő nyaralójában. A 10 napig tartó fesztivál zajterhelése a bejelentő szerint túlzó a Balaton ezen szakaszán, pedig a nyaraló Balatonakarattya magasparti részén a rendezvény helyszínétől légvonalban több kilométerre található.

Balatonvilágos polgármestere 2021. augusztus 23-án kelt e-mailjében arról tájékoztatta a bejelentőt, hogy a fesztivál szervezőjének e-mailben jelezheti a problémát, amelyhez megadta a szervező e-mailes elérhetőségét is.

Bejelentő a polgármesternek a szervező e-mail címéről szóló tájékoztatására ugyanezen a napon megküldött válaszában jelezte, hogy azért fordult a polgármesteri hivatalhoz, mert ismeretei szerint a rendezvényt az önkormányzat hatósági engedélyével lehet csak megtartani.

A bejelentőt a polgármester 2021. augusztus 30-án kelt e-mailjében arról tájékoztatta, hogy a fesztiválhoz a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzője adott zajkibocsátási határértéket megállapító határozattal engedélyt, továbbá megadta a siófoki jegyző elérhetőségeit is.

Megjegyzendő, hogy a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal Szervezeti és Működési Szabályzatának 1. § (4) bekezdése szerint a hivatal illetékességi területe: Siófok Város, Siójut és Balatonvilágos közigazgatási területei.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 3. § (1) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és felhívja az alapvető jogok biztosát, az érintett intézmények és a nyilvánosság figyelmét a természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak

⁴ SFK/38782-4/2021. számú határozat

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.

A beadványok alapján megállapítottuk, hogy a panaszosok bejelentést tettek a hatóságnak, éltek petíciós jogukkal és jogorvoslati lehetőség nincs számukra biztosítva, ezért az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottunk.

Tekintettel arra, hogy a szabadtéri szórakoztató zenés rendezvények zajkibocsátásának jogi szabályozása tekintetében az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúja természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, eljárásunkat kiterjesztettük a korábbi, AJB-184/2018. számú közös jelentés utóvizsgálatára is.

II. Az érintett alapjogok és alkotmányos értékek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 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 egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* 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 alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előre láthatók legyenek a norma címzettjei számára.⁵ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁶

Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁷ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

⁵ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁶ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik”⁸

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg.

Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

A korábbi alkotmányhoz képest novum az Alaptörvényben, hogy a szükségesség, alkalmasság és arányosság e követelményét az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése már *expressis verbis* is rögzíti, amely szerint „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív intézményvédelmi oldala: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével, érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az állam a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az „Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése – a régi Alkotmány 59. § (1) bekezdésével ellentétben – átfogóan védi a magánszférát: az egyén magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét.”

„Az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánszférához való jog és az Alaptörvény II. cikke által garantált emberi méltósághoz való jog között különösen szoros a kapcsolat. Az Alaptörvény II. cikke megalapozza a magánszféra alakítása érinthetetlen területének védelmét, ami teljesen ki van zárva minden állami beavatkozás alól, mivel ez az emberi méltóság alapja. Az Alaptörvény értelmében a magánszféra védelme azonban nem szűkül le az Alaptörvény II. cikke által is védett belső vagy intimszférára, hanem kiterjed a tágabb értelemben vett magánszférára (kapcsolattartás), illetve arra a térbeli szférára is, amelyben a magán- és családi élet kibontakozik (otthon). (..)”⁹

A korábbi Alkotmány 70/B. § (4) bekezdése a munkához való joggal összefüggésben védte a pihenéshez (a szabadidőhöz és a rendszeres fizetett szabadsághoz) való jogot, amelyet az Alaptörvény XII. cikke a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben nem tartalmaz.

Ez a változás azonban nem jelent visszalépést az Alkotmány korábbi szabályozásához képest, hanem a pihenéshez való jog szubjektív, alanyi oldala vált közvetlenebbül védetté az

⁸ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

⁹ 32/2013. (XI. 22.) AB határozat

Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdése szerint az otthon nyugalmának védelmével, az emberi méltóságból származtatott alapjogok között az ember szellemi-erkölcsi személyisége integritásának védelmét, egyszersmind a testi-lelki egészséghez való jog érvényesítésére szolgáló alkotmányos védelmet megerősítve.

3. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amely jogot a (2) bekezdés értelmében Magyarország egyebek mellett a környezet védelmével valósítja meg.*

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”. Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.^[1] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott követelmény 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 egészséghez való jog alanyi jogként önmagában értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

4. A XXI. cikk (1) bekezdése alapján *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”*

Az Alkotmánybíróság megállapította¹⁰, 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”

Az Alkotmánybíróság kiemelte¹¹, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Hangsúlyozta továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította¹², hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az

^[1] Ld. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

¹⁰ Ld. 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

¹¹ Ld. 996/G/1990. AB határozat

¹² Ld. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította¹³ továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala a túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések megtételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Ezzel az Alkotmánybíróság az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. 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 fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. 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.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”¹⁴

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.¹⁵

A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”¹⁶.

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy „Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi.”¹⁷

„Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan

¹³ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

¹⁴ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

¹⁵ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁶ Ld. 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

¹⁷ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvényellenes helyzetet idéz elő.”¹⁸

„Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel. A jogalkotónak ilyen, az alkotmányossági vizsgálat tárgyává tett átfogó jellegű, több jogszabály módosítását is eredményező jogalkotói aktus meghozatalakor (mint jelen esetben), különös figyelmet kell fordítania a szabályozás teljességére és a lehetőségeihez képesti hézagmentességére. Figyelemmel kell lennie arra is, hogy a jogszabályokban korábban fellelhető garanciális elemek hatékonysága, maga a védelmi szint ne csökkenjen, hanem annak mértéke legalább a szabályozás módosítását megelőző szinten maradjon, vagy inkább növekedjen.”¹⁹

5. Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” A *tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog* az Európai Alapjogi Charta 41. cikke nyomán új alapjogként jelent meg az Alaptörvényben.

Korábban a tisztességes eljáráshoz való jog az Alkotmányban nem volt ugyan nevesített, azonban az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdéséből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjogként kristályosodott ki²⁰. Az Alkotmány 57. § (1) bekezdésében a büntető igazságszolgáltatás és a polgári peres eljárás vonatkozásában megállapított alapvető jog a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével való immanens összefüggésében a közigazgatási hatósági eljárásra is kiterjesztve nyert az alkotmánybírói gyakorlatban értelmezést.

Az Alkotmánybírói megállapította²¹, hogy közigazgatási eljárásban a jogbiztonság garantálásához az ügyfelek rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségek kimerítéséhez kapcsolódó anyagi jogerő nem elegendő, a jogbiztonság más eljárási jogoktól eltérő eljárási garanciák kiépítését igényli. A közigazgatás hatósági tevékenysége a jog által védett közérdek, valamely közösség jogainak, jogos érdekeinek védelme, a közrend, közbiztonság védelme, az egyes ember életének, testi épségének, biztonságának, jogainak védelme érdekében alkotott jogszabályok érvényesítését szolgálja. Abban az esetben, ha a határozat törvénysértő, nemcsak a jogorvoslati kérelem benyújtására jogosult ügyfél jogai szenvedhetnek sérelmet, hanem sérül a jog által védett közérdek is. Az ügyfél számára kedvező, ám törvénysértő határozat a közérdeket, másoknak a közigazgatási jog által védett jogait, törvényes érdekeit sértheti (pl. a környezetvédelmi előírások figyelmen kívül hagyásával megadott építési engedély mindazok jogát, jogos érdekét sérti, akik egészségét a környezetvédelmi előírások védelmezni hivatottak).

Ezért a közigazgatási döntésekkel kapcsolatosan a jogbiztonsághoz hasonlóan alkotmányos követelményként fogalmazódik meg a törvény alá rendeltség, a törvényesség követelménye.

Az Alkotmánybírói szerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, melyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni [6/1998. (III. 11.) AB határozat]. A tisztességes eljárás követelménye a hatósági ügyek intézése során túlmutat az eljárás legalitásán. E jog érvényesüléséhez nem elegendő, ha a hatóságok betartják az ügy elintézésére irányadó anyagi és eljárási jogszabályokat, hanem szükséges az is, hogy

¹⁸ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

¹⁹ Ld. 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

²⁰ Ld. 14/2004. (V. 7.) AB határozat

²¹ Ld. 2/2000. (II. 25.) AB határozat

mind az egyedi ügyintézés, mind az arra irányadó jogszabályok segítsék az ügyféli jogok érvényesülését. Álláspontunk szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alaptörvény a XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt, a közigazgatási hatóságok eljárásához kapcsolódó tisztességes ügyintézéshez való jog mellett a tisztességes eljáráshoz való jogot a XXVIII. cikk (1) bekezdése az igazságszolgáltatás tekintetében szintén nevesíti. E két, a különböző típusú eljárásokhoz kapcsolódóan önállóan nevesített jog alapvető tartalma azonban mind a korábbi alkotmánybírói határozatok alapján, mind pedig az Alaptörvény rendelkezéseinek e „sajátos minőséget” jelölő szövegrészeiben tükröződve is megegyezik.²² E megegyezésük az eljárási sajátosságokhoz kapcsolódó, eltérő tartalmi vonatkozásaikat²³ megelőzi, illetve az eljárások típusaihoz igazodó tartalmi sajátosságok és különbségek a tisztességes eljáráshoz és ügyintézéshez való jog eredeti és immanens tartalmi azonosságán alapulnak.

III. A vizsgálat érdemében

I. A panaszokkal érintett egyedi ügygel kapcsolatos megállapítások

1. A Kvt. 31. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezeti zaj és a rezgés elleni védelem kiterjed mindazon mesterségesen keltett energiakibocsátásokra, amelyek kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoznak.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése 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.

A Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint *nem terjed ki* a rendelet hatálya a *kizárólag közterületen* megtartott, *alkalmi rendezvényekre*.

A vizsgált ügyben szereplő „10 Nap Strand” fesztivál szempontjából utalnunk kell a Zr. 2. §-ában foglalt néhány alapvető definícióra. A Zr. 2. §-ban foglalt alapfogalmak közül a h) pont szerint *szabadidős zaj- vagy rezgésforrás*: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép. A j) pont ja) alpontjában foglalt meghatározás szerint *veszélyes mértékű környezeti zaj*: olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

A Zr. 2. § v) pontja szerint *alkalmi rendezvény*: előre meghatározott alkalomból és időben tartott, legfeljebb 8 napon át tartó esemény, amely olyan helyszínen kerül megrendezésre, amely alaprendeltetése szerint nem az adott jellegű rendezvény tartására szolgál; a w) pont szerint pedig *közterület*: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott részét.

A Zr. 3. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy tilos a védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint

²² Ld. XXIV. (1) „a hatóságok részrehajlás nélkül” „tisztességes módon” „ésszerű határidőn belül”; XXVIII. (1) „független és pártatlan bíróság” „tisztességes és nyilvános tárgyaláson” „ésszerű határidőn belül”, illetve ezen alapvető tartalmi egységre utal a XXVIII. (7) bekezdésében foglalt jogorvoslathoz való jog egységessége is.

²³ Pl. hatósági indokolás kötelezettsége, hatóság jogellenes eljárásával okozott kár megtérítésére való jog, nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege, védelemhez való jog.

kibocsátási vagy a terhelési határértékek túllépését a zaj- és rezgésterhelési határértékekről szóló külön jogszabályban meghatározottak szerint kell jelentősnek minősíteni.

A Zr. 10. § (1) bekezdése a szabadidős zajforrások tekintetében úgy rendelkezik, hogy környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól *környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását* kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni.

A szabadidős zaj- és rezgésforrásokra vonatkozó általános zajkibocsátási határértékeket az üzemi- és szabadidős zajforrásokra a Hér. 1. melléklet 1. pontja tartalmazza, a zajtól védendő létesítményeknek a helyi építési szabályzat részét képező szabályozási tervben szereplő, OTÉK szerinti övezeti besorolásának megfelelően.

A panaszok a vizsgálattal érintett szabadtéri zenés fesztivál zajterhelése miatt a tényállásban rögzített adatok szerint Balatonakarattya Erdősor utcából, a balatonakarattyai HÉSZ 9. mellékletében szereplő szabályozási terv 16. lapja szerint hétvégi házas üdülőterületről (Ü_h), továbbá Balatonvilágosról a Mészöly Géza sétányról, a Zrínyi utca községi strandfürdő közelében lévő részéről, a Szegfű utcából, az Akácfa utcából, valamint a Gagarin lakótelepről érkeztek a hatóságokhoz. A balatonvilágosi HÉSZ 1. mellékletében szereplő szabályozási terv szerint Balatonvilágos Szegfű utca, Akácfa utca, Mészöly Géza sétány kertvárosias lakóövezetben (Lke), a Gagarin lakótelep kisvárosias lakóterület (Lk), a Zrínyi utca hétvégi házas üdülőterület (Ü_h) övezetben található.

A Hér. 1. melléklet 1. pont szerint a szabadidős zajforrásokra irányadó zajterhelési határérték a védendő környezetben *Üdülőterület, különleges területek közül az egészségügyi területek* esetén nappal (6:00-22:00 óráig) 45 dB, éjszaka (22:00-6:00 óráig) 35 dB; *Lakóterület (kisvárosias, kertvárosias, falusias, telepszerű beépítésű) (..)* esetén nappal 50 dB, éjjel 40 dB.

A Hér. 2. § (4) bekezdése a *nem közterületen megtartott*, a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti *alkalmi rendezvény* esetében speciális zajterhelési határértéket állapít meg, amely szerint a) nappali időszakon a 6:00 és 23:00 közötti időszakot, éjjeli időszakon a 23:00 és 6:00 közötti időszakot kell érteni, b) a zajtól védendő valamennyi területen a zajterhelési határérték nappali időszakban 65 dB, éjjeli időszakban 55 dB, c) a b) pont szerinti határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő nappal a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos 8 óra, éjjel a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos fél óra.

A Zr. 3. § (2) bekezdése szempontjából lényeges a Hér. 8. § a) pontjában foglalt rendelkezés, amely szerint a terhelési *határérték túllépése jelentős, ha zaj esetén 10 dB-nél nagyobb mértékű*. E rendelkezés a jogkövetkezmények alkalmazhatósága szempontjából lényeges: csak a Hér.-ben megállapított határérték 10 dB-vel való túllépése esetén alkalmazhatóak a Zr. szerinti szankciók.

2. A tényállásban rögzítettek szerint az érintett szabadtéri zenés fesztivál rendezője a zaj- és rezgésvédelmi ügyekben hatáskörrel rendelkező, illetékes siófoki jegyzőtől kérte a 10 napos strand fesztiválnak a Balatonvilágos 295/6 és 295/11. hrsz-ú ingatlanokon való megrendezéséhez a zajkibocsátási határérték megállapítását. A kérelem a kétszer négy napos fesztivál első (augusztus 18-21.) és második (augusztus 25-28.) részére külön érkezett a hatósághoz, mindkét kérelem tartalmazta ugyanakkor az utalást arra, hogy a két kérelmet egyetlen rendezvény, a „10 Nap Strand” fesztivál rendezvény két részére nyújtotta be.

Megjegyzendő, hogy a kérelemben megjelölt négy-négy nap helyett a meghirdetett programok valójában öt-öt napig tartottak, így összességében a Zr. 2. § v.) pontjában meghatározott 8 napot a „10 Nap Strand” fesztivál időtartama meghaladta.

Ahogy a tényállásban feltártuk, a jegyző azonos napon hozott két határozattal a fesztivál mindkét része tekintetében egyaránt a Hér. 2. § (4) bekezdése szerinti, *a nem közterületen megtartott, a Zr. szerinti alkalmi rendezvényre irányadó speciális, nappali (6:00-23:00 óra) időszakban 65 dB, éjjeli (23:00-6:00) időszakban 55 dB határértéket állapított meg.*

A tényállásban feltártuk azt is, hogy a kérelem szerinti mindkét ingatlan – az ingatlan-nyilvántartás adatai szerint – a Magyar Állam tulajdonában áll, így az mind tulajdonosát, mind pedig funkcióját, a használat lehetőségének alanyi körét illetően megfelel a közterület Zr. 2. § w) pontjában foglalt közterület meghatározásának.

Tekintettel arra, hogy a rendezvény kizárólag közterületen zajlott, amelyre a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a Zr. tárgyi hatálya nem terjed ki, a kérelem elbírálása nem tartozott a jegyző Zr. 4. § (1) bekezdés a) pontja szerinti hatáskörébe. (Közterületi alkalmi rendezvények esetén zajvédelmi hatósági eljárás lefolytatására csak akkor van lehetőség, ha önkormányzati rendelet tartalmaz erre vonatkozó szabályozást²⁴.)

Az Ákr. 17. § úgy rendelkezik, hogy a hatóság a hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja. Ha valamelyik hiányát észleli, és kétséget kizáróan megállapítható az ügyben illetékességgel rendelkező hatóság, az ügyet átteszi, ennek hiányában a kérelmet visszautasítja vagy az eljárást megszünteti.

Az Ákr. 62. § (1) bekezdése szerint, ha a döntéshozatalhoz nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, a hatóság bizonyítási eljárást folytat le.

A jegyző határozatának rendelkező részéből és indokolásából megállapítható, hogy a benyújtott kérelem alapján elmulasztotta a tényállás tisztázását abban a tekintetben, hogy a rendezvény miként minősül a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szempontjából. Ebből következőleg az Ákr. 17. §-a alapján nem vizsgálta, illetve tévesen állapította meg a Zr. 4. § (1) bekezdése szerinti hatáskörét.

A jegyző eljárási mulasztásaival összefüggésben megállapítható az is, hogy a Hér. 2. § (4) bekezdésében szabályozott, a nem közterületen megtartott, Zr. szerinti alkalmi rendezvényekre irányadó *speciális*, a Hér. 1. mellékelt 1. pontjában a szórakoztató tevékenységekre megállapított *általános* zajterhelési határértékeknél *lényegesen magasabb zajterhelési határértékek nem alkalmazhatóak*, következésképpen azokat a zajkibocsátási határértéket megállapító két határozatban jogszabálysértően alkalmazta és írta elő a vizsgálattal érintett fesztiválra, mert *a fesztivál helyszínéül szolgáló, a kérelemben megjelölt ingatlanok a Zr. 2. § w) pontja szerinti közterületnek minősültek.*

Megállapítottuk, hogy a jegyző tényállás tisztázási, valamint a hatáskörének vizsgálatával kapcsolatos kötelezettségének elmulasztásával, illetve a mulasztás következményeként a határozatban a közterületen megrendezett szabadtéri rendezvényre az általánosnál megengedőbb, magasabb zajkibocsátási határérték jogszabályba ütköző megállapításával a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal, továbbá a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

²⁴ Balatonvilágos Község Önkormányzata a vizsgálat ideje szerinti időszakban a Kvt. 48. § (4) bekezdés f) pontja alapján a helyi zajvédelmi szabályok megállapításáról szóló önkormányzati rendelettel nem rendelkezett.

3. A Zr. 5. melléklete állapítja meg az Üzemi vagy szabadidős zajforrás mérési jegyzőkönyvének tartalmi követelményeit.²⁵

A Zvhr. 4. melléklete tartalmazza a szórakoztató zajforrás zajkibocsátásának ellenőrzési (vizsgálati és értékelési) módszerének szabályait.

Ezek között írja elő egyebek mellett az alábbiakat:

1.2.1. Eseti mérés esetén a mérési pontokat a zajforrás hatásterületén kell kijelölni.

1.2.3. A mérési pontok számát a vizsgálat céljának megfelelően (üzemi vagy szabadidős zajforrás zajkibocsátásának meghatározása, értékelése, a környezetvédelmi hatóság által megállapított zajkibocsátási határérték teljesülésének ellenőrzése) kell megválasztani, de a vizsgálat céljától függetlenül legalább annyi mérési pontot kell kijelölni, hogy a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti kritikus pont minden egyes részterületen kiválasztható legyen.

2.1. Az eseti mérés folyamán (a mérőberendezés kiválasztásánál, a mérési pont és időtartam megválasztásánál, a mérési eredmények meghatározásánál, beleértve a háttérterhelés és a zaj esetleges impulzusos vagy keskenysávú jellege miatt szükséges kiegészítő mérési eredményeket is stb.) az MSZ 18150-1 vonatkozó előírásai, löterek zajkibocsátásnak vizsgálata esetén az MSZ 15037 szabvány szerint kell eljárni.

A vizsgálat eredményeként minden mérési ponton a vizsgált üzemi vagy szabadidős zajforrás zajkibocsátására jellemző L_{AM} megítélési szintet kell meghatározni.

4.2. A vizsgálati eredmények értékelését a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló rendelet szerinti kritikus pontra vonatkozó vizsgálati eredmény pontosságától függően, az MSZ 18150-1 szabvány vonatkozó előírásai szerint, vagy azzal egyenértékű eredményt adó módszerrel kell elvégezni.

A Hér. 1. § a) pontja szerint *megítélési szint* (L_{AM}): a vizsgált zajforrás egyenértékű A-hangnyomásszintjéből korrekciós tényezőkkel számított, a teljes megítélési időre vonatkoztatott érték, amelynek mértékegysége: dB.

²⁵ 5. számú melléklet a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelethez

Üzemi vagy szabadidős zajforrás mérési jegyzőkönyvének tartalmi követelményei
Joghatással járó zajmérés mérési jegyzőkönyvének a következőket kell tartalmaznia:

1. a mérést végző szervezet vagy személy nevét és címét,
2. a zajmérés elvégzésére megbízást adó szervezet vagy személy megnevezését és címét,
3. a vizsgált létesítmény megnevezését és pontos helyét,
4. a vizsgálat célját,
5. a mérés időpontját,
6. a vizsgált helyszín részletes leírását (a vizsgált területen található védendő és nem védendő épületek és építmények felsorolása és funkciója, a be nem épített területek felsorolása, funkciója),
7. a mérési pontok jelét, helyét, magasságát és jellegét táblázatos formában,
8. a vizsgált területen elhelyezkedő védendő helyiségek rendeltetését,
9. a zajtól védendő terület rendezési terv szerinti besorolását,
10. a zajforrások megnevezését, helyét, működési rendjét,
11. a meteorológiai körülményeket a mérés ideje alatt (szélerősség, szélirány, hőmérséklet, csapadék viszonyok),
12. a zaj terjedését befolyásoló tényezőket (növényzet, domborzati viszonyok, árnyékolás, talaj minőség),
13. az egyes mérések elvégzésének módját,
14. a vizsgálati időt, részüket és az egyes mérések időpontjait,
15. a helyszíni mérések eredményeit, ideértve az alapzajra vonatkozó mérési eredményeket is,
16. a mérési adatok feldolgozásának módszerét, számítási eljárásokat, részeredményeket, korrekciós tényezőket,
17. a mérést befolyásoló esetleges körülményeket,
18. a vizsgálat eredményeit (beleértve a zajbírság megalapozásához szükséges adatokat),
19. a méréshez használt műszerek és berendezések típusát és gyártmányát,
20. a zajmérő műszer pontosságát, hitelesítési bizonylatának másolatát,
21. egy helyszínrajzot, amelyen a zajforrások, a védendő területek, épületek és azok szintjeinek száma, valamint a mérési pontok helye azonosítható módon fel van tüntetve,
22. a mérési jegyzőkönyv aláírásának dátumát,
23. a mérésért felelős személy nevét és aláírását.

A megítélési szinttel összefüggően megállapított megítélési idő éjszakai időszakban (22:00-6:00): a legnagyobb zajterhelést adó fél óra.²⁶

A Hér. 2. § (4) bekezdésének c) pontja a nem közterületen megtartott alkalmi rendezvények tekintetében úgy rendelkezik, hogy a b) pont szerinti határértékek megítélési szintben kifejezett értékek, ahol a megítélési idő (..) éjjel a legnagyobb zajterhelést adó folyamatos fél óra.

A tényállásban összefoglalt, a panaszok alapján végzett helyszíni ellenőrzések zajmérési eredményeiről készült jegyzőkönyvek ugyan tartalmazzák pontszerűen a különböző időpontokban mért zajterhelési határértékeket, azonban sem a mérőpontok kijelölésére, sem a megítélési időre, sem a mérési módszerre, sem a vizsgálati eredmények értékelési módszerére vonatkozóan nem tartalmaznak értékelhető adatokat.

A vizsgálatunkhoz megküldött, helyszíni ellenőrzésről szóló jegyzőkönyvek, az azokban foglalt adatok nem felelnek meg a Zr. 5. mellékletében megállapított tartalmi követelményeknek, valamint a Zvhr. 4. mellékletében foglalt vizsgálati és értékelési módszerekről szóló előírások szempontjából is hiányosak.

A Zr.-ben megállapított jogkövetkezmények alkalmazásának előfeltétele az, hogy a zaj vizsgálata és értékelése a jogszabályokban foglalt előírásoknak megfeleljenek, hiszen csak ebben az esetben lehetnek az eredmények joghatás kiváltására alkalmasak.

Megállapítottuk, hogy a jegyző helyszíni ellenőrzése során a jogszabályi előírásoknak nem tett eleget a rögzített eseti zajvizsgálat és értékelés tekintetében, ezzel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, az egészséges környezethez való joggal és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4. Az Alkotmánybíróságnak a Hér. 2. § (4) bekezdése utólagos normakontrolljára irányuló indítványa tárgyában hozott 3114/2016. (VI. 10.) AB határozata (továbbiakban: **2016-os AB Határozat**) a következő megállapítást tartalmazza a Zr. és a Hér. tárgyi hatályának összefüggése, a két jogszabály tárgyi hatályának a Kvt.-ben foglalt felhatalmazások szerinti önállósága tekintetében:

„[33] Az R. [Hér.] tárgyi hatálya teljes és területileg az egész országra kiterjed. Ebből az a következtetés is adódik, hogy a kizárólag közterületen tartott alkalmi rendezvényre az R. [Hér.] általános határértékei irányadóak, nem pedig a „kedvezményes” R. [Hér.] 2. § (4) bekezdési szabályok, hiszen utóbbi a nem közterületen megtartott rendezvényre vonatkozóan írja elő a speciális nappali és éjszakai időszakot valamint a megemelt dB értéket. Mivel viszont a miniszteri felhatalmazás közvetlenül a törvényből folyik, a határértékek minden zajforrásra (így a most vizsgált szabadidős zajforrásokra is) irányadó módon szabályozottak. Pusztán abból, hogy a ZajKr. [Zr.] kivette a tárgyi hatálya alól a kizárólag közterületen megtartott alkalmi rendezvényeket, az tényleg következik, hogy nem kell előre szabadidős zajforrási határérték megállapításáért folyamodni, de az nem, hogy bármilyen zajkeltő tevékenységet érvényes zajvédelmi határérték nélkül lehetne folytatni. Ez az abszurd következtetés azt is jelentené, hogy pl. valamely vallási tevékenység mint tárgyi hatály alól kivett zajforrás bármilyen hangerővel szólhatna. Ellenkezőleg: arra vonatkoznak az R. [Hér.] szerinti határértékek, mivel ott a tárgyi (és területi) hatály teljes.”

Az Alkotmánybíróság e határozatából következő jogértelmezés szerint tehát bár a Zr. tárgyi hatálya a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján nem terjed ki a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi szabadtéri rendezvényekre, ugyanakkor a határértékek tekintetében ezekre a rendezvényekre a Hér. általános határértékei irányadóak és nem a magasabb, speciális határértékek.

²⁶ A Hér. 1. mellékelt 1. pontjának határértékekben kifejezett megítélési szintek tekintetében a Hér. 2. § (2) bekezdés b) pontja szerint

Ez azt is jelenti ugyanakkor, hogy abban az esetben, ha a Hér. 1. mellékletében a szórakoztató tevékenységre vonatkozó általános zajterhelési határértékeket a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi rendezvény zajterhelése meghaladja, a Zr.-ben meghatározott jogkövetkezmények akkor sem alkalmazhatóak, ha egyébként a határérték túllépés a Hér. 8. § a) pontjában foglalt jelentős mértéknél, 10 dB-nél nagyobb mértékű.²⁷

A vizsgálattal érintett ügyben a lakossági közérdekű bejelentések megalapozottságának vizsgálata körében végzett hatósági ellenőrzések során mért értékek (71 dB, 55,1 dB) az irányadó, Hér. 1. mellékletében a különböző övezetek szerinti éjszakai határértékekhez képest 20-36 dB-el magasabb zajterhelést rögzítettek.

A Zr. és a Hér. tárgyi hatálya közötti különbség alapján a határérték jelentős mértékű túllépése (20-36 dB) ellenére sem alkalmazhatóak a Zr.-ben szabályozott jogkövetkezmények, a mérés alapján megteendő intézkedések tekintetében a hatóság lényegében eszköztelen marad.

Ez azt jelenti, hogy a hatályos jogi szabályozás alapján jelenleg a szabadtéri zenei fesztiválok kibocsátásából származó zajterheléssel szemben az érintett ingatlanok tulajdonosai jogait kizárólag birtokvédelmi igény benyújtásával érvényesíthetik – hacsak nem zárja ki ezt a lehetőséget is a Kvt. 110. § (6a) bekezdésében²⁸ foglalt rendelkezés.

A hatályos zajvédelmi jogszabályok nem biztosítják annak lehetőségét, hogy – a bejelentések megalapozottsága vizsgálatára végzett ellenőrző zajmérések eredményeként – a zajterhelési határértékek jelentős mértékű túllépése esetén a hatóság a jogszerűség helyreállítása érdekében további hatósági intézkedést tegyen, illetve jogkövetkezményeket alkalmazzon.

5. Az egyedi ügygel összefüggésben, ugyanakkor reflektálva a nyári szabadtéri szórakoztató zenei fesztiválok zajterhelését érintő korábbi vizsgálati tapasztalatainkra is, a Kvt. 110. § (6a) bekezdésével kapcsolatosan rá kívánunk mutatni egy, a jogérvényesítés lehetősége és az alapvető jogok – közöttük az egészséges környezethez való jog és a tisztességes eljáráshoz való jog, a jogbiztonság elve – szempontjából aligha figyelmen kívül hagyható alapjogi problémára.

A kérdés tárgyalását megelőzően utalnunk kell arra, hogy az Alkotmánybíróság a 17/2018. (X. 10.) AB határozatában elutasította a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének alkotmányellenességével kapcsolatos bírói indítványelemet, amelyet az Alkotmánybíróság a Hungaroring zajterhelési határértékeinek utólagos normakontrolljára irányuló bírói indítvány kontextusában értelmezett.

Az AB határozatában foglalt indokolás szerint

„[28] A [Kvt. 110. § (6a) bekezdést beiktató] Mód.tv. javaslatának általános indokolása a következőket tartalmazta: „a magyarországi rendezvények és események közül egyes turisztikai, kulturális vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvények és események hosszú ideje számottevő hozzáadott értéket képviselnek a turizmus területén, valamint egyedileg is fontos szerepet játszanak az országimázs alakításában. Visszatérőek ugyanakkor azon észrevételek, hogy ezen nagyrendezvények zajkibocsátása zavaró hatással lehet azok környezetére, még akkor is, ha az előírt határértékeket betartják. Ezen

²⁷Az Alkotmánybíróság fenti jogértelmezése alapján, párhuzamos érvennyel önálló a tárgyi hatálya a Kvt. 110. § (8) bekezdés m) pontja alapján megalkotott Zvhr.-nek is, noha az abban szabályozott tárgykörök és jogintézmények (pl. a zajkibocsátási határértéket megállapító engedély iránti kérelem tartalmi követelményei) kifejezetten a Zr. szabályozásához igazodnak, önmagukban nem értékelhető, értelmezhető végrehajtási rendelkezések.

²⁸Kvt. 110. § (6a) Nem minősül birtoklásban történő jogalap nélküli háborításnak, illetőleg mások, különösen a szomszédok szükségtelen zavarásának vagy jogaik gyakorlása veszélyeztetésének a jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény zajkibocsátása, ha a jogszabályban, illetőleg az arra vonatkozó hatósági engedélyben meghatározott zajkibocsátási határértéket nem lépi túl.

rendezvényeknek, eseményeknek akár külön-külön is nemzetgazdasági jelentősége lehet, ezért az ágazat egészének megfelelő működéséhez Magyarországon fontos közérdek fűződik.

[29] Tekintettel arra, hogy egy esetleges kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat kialakulása (szubjektív szempontok alapján a jövőre vonatkozó eltiltás az adott tevékenységtől) az egész szektor működését veszélyeztetheti, az ebben megnyilvánuló közérdek indokoltá teszi a zajkibocsátásukból adódó környezeti behatásokra speciális jogi szabályozás megalkotását, objektív kategóriarendszer felállítását [...].

[30] Ezt a szabályozási igényt különösen alátámasztja az is, hogy az érintett rendezvények és események jellemzően hosszú előkészítéssel és jelentős – akár milliárdos nagyságrendű – investícióval járnak. A kedvezőtlen jogalkalmazói gyakorlat perek sokasága előtt nyitná meg az utat, ami már akár rövidebb távon is a szektor – és nem csak annak piaci része – kínálatának jelentős szűkülésével járna, ami sem a közérdeket, sem az egyébként nem pereskedő típusú csendes, viszont az érintett rendezvényeket és eseményeket támogató és élvezni kívánó többség érdekeit sem szolgálná.”

[32] (..) az a következtetés vonható le a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének jelentéstartalma tekintetében, hogy a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények zajkibocsátása nem valósíthat meg birtokháborítást, illetve nem minősíthető szükségtelenül zavarónak különösen a szomszédok számára, feltéve hogy betartják a jogszabályi vagy hatósági zajvédelmi határértékeket. A határértéket betartó magatartás nem minősül jogellenesnek, ezért annak a jogkövetkezménye nem lehet kártérítési felelősség megállapítása. Ezen felmentő szabály megalkotása a miniszteri indokolásban hangsúlyosan megjelent közérdekkel magyarázható. Ebbe a fogalomba sűrűsödik ugyanis a kiemelkedő jelentőségű szórakoztató rendezvények valamennyi nemzeti, közösségi szinten kedvező hatása, amely összességében ellensúlyozza a magasabb zajkibocsátást.

[40] (..) a birtokvédelem, a szomszédjogi rendelkezések és a kártérítés anyagi jogi szabályai az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében biztosított tulajdonhoz való jog alkalmazási hatálya alá tartoznak.

[53] A szomszédjogi speciális szabály jellemzője a kiszámíthatóság magasabb foka, jóllehet a jogértelmezést rugalmatlanabbá teszi arra, hogy leképezze a tényállás sajátosságait a döntésben. Mindazonáltal az eljáró bíróságoknak mindenkor figyelemmel kell lenniük arra, hogy az egyedi ügyben élvezett jogértelmezési szabadságuk birtokában a jogszabály tartalmát határozzák meg és ne magát a jogszabályt.”

Az Alkotmánybírósági határozatban foglaltak az egyetlen magyarországi nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya zajterhelésével összefüggésben fogalmazódtak meg, ahol a sportági szabályozás alapján egyértelműen megítélhető, vagyis a Kvt. 110. § (6a) bekezdés szempontjából viszonylagosan egyszerűen megállapíthatóak, hogy melyek minősülnek „jelentős tömeget mozgató, sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvény vagy esemény”-eknek²⁹.

Az általunk vizsgált, több település közigazgatási területét érintő hatásterülettel rendelkező, változatos címmel és változatos helyszíneken megrendezett szabadtéri fesztiválok esetében ugyanakkor annak megítélése, hogy az „jelentős tömeget mozgató, nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból kiemelkedő jelentőségű rendezvénynek vagy eseménynek” minősül-e, nem ítéltető meg objektív szempontok szerint.

Jóllehet, az utóbbi évtizedekben egyes településeken rendszeresen rendeztek olyan szabadtéri zenés fesztiválokat, amelyek megfelelhetnek a Kvt. 110. § (6a) bekezdésben foglalt jogszabályi kritériumoknak, ezek közül sem állapítható meg azonban egyértelműen, hogy mely események tartoznak a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének hatálya alá, s melyek nem.

²⁹ <https://racingline.hu/extra/a-hungaroring-2021-es-nemzetkozi-versenyeinek-a-tervezete/2020/12/24/>

Az AJB-184/2018. számú közös jelentéssel lezárt vizsgálatunkkal érintettük például a nemzetközi hírű, sajátos brand-ként elismert Sziget Fesztivált és a Balaton Sound Fesztivált is, amelyeknél valószínűsíthető, hogy – a jogalkotó szándéka szerint – a Kvt. 110. § (6a) bekezdés hatálya alá esnek.

Ezek mellett az EFOTT, a VOLT Fesztivál, a debreceni CAMPUS Fesztivál olyan országosan ismert rendezvények, amelyek tradicionálisan esetlegesen a Kvt. 110. § (6a) bekezdésének hatálya alá tartozhatnak.

Az általunk vizsgált, zajvédelmi hatásterületükkel több település közigazgatási határait is érintő szabadtéri fesztiválok között jelentős számban vannak, amelyek jellegükben hasonlítanak a fentebb említett rendezvényekre, azonban helyszíneik és/vagy elnevezésük ismeretlen, újszerű. Ilyenek például a Zamárdi szabadstrandon megrendezett Strand, a B My Lake, a Nagyon Balaton Fesztivál, vagy a jelen panasszal érintett, Balatonvilágoson megrendezett „10 Nap Strand” fesztivál. Ugyancsak kérdéses a korábbi, illetve jelen vizsgálatunkkal nem érintett, azonban azonos típusú, zajterhelés szempontjából jellegében hasonló, Balatonvilágoson 2021 nyarán megrendezett Best of Balaton, a Balaton Piknik minifesztivál, a Balaton Ünnepe, vagy a Siófokon megrendezett Everness Fesztivál, Siófoki Plázs események és rendezvények megítélése is a Kvt. 110. § (6a) bekezdés alkalmazhatósága szempontjából.

A Kvt. 110. § (6a) bekezdésekben foglalt kritériumok objektív jogszabályi feltételek hiányában bizonytalanok és nem állapítható meg ezek alapján, hogy mitől minősülhet egy rendezvény, vagy esemény nemzetgazdasági, turisztikai, kulturális, szabadidős vagy sport szempontból jelentősnek, továbbá nem állapítható meg az sem, hogy mik egy rendezvény, vagy esemény „jelentős tömeget megmozgató” jellegének mennyiségi és minőségi mutatói és kritériumai, valamint – a legjobb jogalkotói szándék ellenére – az sem derül ki, hogy mely szerv, vagy személy jogosult eldönteni azt, hogy egy rendezvényre, vagy eseményre a Kvt. 110. § (6a) bekezdése vonatkozik-e, vagy sem, a StátuszKr. szerint fenti szempontok egyszerre több miniszter feladat- és hatáskörét is érintik.

II. Az AJB-184/2018. számú közös jelentés utóvizsgálatának megállapításai

6. Az alapvető jogok biztosának és jogelődjeinek korábban a szabadtéri szórakoztató zenei fesztiválok zajterhelésével kapcsolatos számos állampolgári panasz alapján kiadott átfogó állásfoglalásaiban, jelentéseiben³⁰ hangsúlyozott központi jogi szabályzás szükségessége tekintetében a jogalkotó évek óta rendre azt a jogi álláspontját fejtette ki, hogy a közterületi rendezvények hatásos kezelésére kizárólag helyi közügyként, önkormányzati rendeleti szabályozás útján, a rendezvények térben, időben való korlátozása révén van lehetőség.

E korábbi jelentéshez kapcsolódó állásfoglalásában ugyanakkor a közigazgatási és igazságügyi miniszter már ekkor sem tartotta megvalósíthatatlannak, hogy az ágazati szabályozás a jövőben a zajterhelés vonatkozásában a közterületi rendezvényeket a hatálya alá vonja, akár a Zr. módosításával.³¹

A közigazgatási és igazságügyi miniszter e tájékoztatásában rámutatott arra is, hogy a „közterületi rendezvény” különböző jellegű eseményeket egyaránt jelenthet, így a közterületi rendezvények mérete, jelentősége és hatása eltérő. „Nyilvánvaló, hogy igen jelentős eltérések lehetnek például a Sziget fesztivál és egy falusi augusztus 20-i ünnepség között, noha mind a kettő közterületi rendezvénynek tekinthető.”

Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettesének a tárgyban AJB-184/2018. számon kiadott átfogó közös jelentése (a továbbiakban: **2018-as Jelentés**) – figyelemmel az Alkotmánybíróság és a Kúria releváns döntéseire is –

³⁰ JNO-157-36/2010, AJB-6758/2012.

³¹ KIM-XX/AJFO/1632/4/2013.

megállapította, hogy az Alaptörvény és a vonatkozó jogszabályok alapján azon környezetvédelmi ügyek, közöttük a zenés szabadtéri alkalmi rendezvények, amelyeknek hatásterülete túlterjed az érintett települési önkormányzat közigazgatási területén, s amelyek ezért nem minősülnek helyi környezetvédelmi ügynek, nem tartoznak az önkormányzat képviselő-testületének helyi zajvédelmi szabályok megalkotásával összefüggő jogalkotási feladatához, ezek szabályozása – a Kvt., a Mötv.³² és a Jat.³³ fentebb hivatkozott törvényi rendelkezéseire tekintettel – helyi zajvédelmi rendeletben nem lehetséges.

Ugyancsak ezen átfogó közös jelentésben mutatott rá – a korábbi jelentésekben foglaltak nyomán – arra, hogy a hangosító-berendezéssel megszólaltatott szórakoztató zenéből származó, metrikus, alacsony frekvenciájú hangkomponensével jellemezhető zajhoz kapcsolódóan az Irányelv I. melléklet 3. pontjában foglalt kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezések szerint egyes esetekben – például ha a zaj alacsony frekvenciájú összetevője erős, vagy ha a zaj erősen tonális összetevőket tartalmaz, illetve a zaj kifejezetten lökésszerűen jelentkezik – az L_{den} és $L_{éjjeli}$ zajmutatókon és adott esetben az $L_{nappali}$ és L_{esti} értékeken túlmenően hasznos lehet különleges, speciálisan erre a zajtípusra megalkotott zajmutatókat és hozzájuk tartozó határértékeket alkalmazni.

A Hér. 1. mellékletében az üzemi és szabadidős zajforrásokból származó zaj terhelési értékei, valamint a Zvhr. szerinti mérésre, értékelésre vonatkozó rendelkezései között nem jelenik meg speciálisan a szabadidős zajforrások, közöttük a szabadtéri közterületi szórakoztató zenei rendezvények zajkibocsátásából származó zajterhelés mérésére, értékelésére, zavaró hatásainak mérséklésére alkalmas, az Irányelv kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezéseinek megfelelő szabályozás, amely mind a zaj okozta zavaró hatás, mind a zajcsökkentési módszerek szempontjából egyaránt szükséges és fontos lenne.

A 2018-as jelentés ezért javasolta és kezdeményezte a jogalkotónál, hogy a közterületen megrendezésre kerülő azon alkalmi rendezvények tekintetében, amelyek szabályozására helyi környezetvédelmi ügyként nincs lehetőség, a Zr. hatályának kiterjesztésével, a központi zaj- és rezgésvédelmi jogszabályok módosításával, megfelelő jogi szabályozás előkészítésével és megalkotásával biztosítsa az egészséges környezethez való jog garanciáit.

A Jelentés utóvizsgálata során jogalkotóként az agrárminiszter a javaslatra válaszul megküldött szakmai álláspontjában³⁴ kifejtette, hogy „A probléma volumenét észlelve egyetértek a Jelentés azon megállapításával, hogy a korlátozott területi hatály miatt e kérdés pusztán helyi rendeletalkotással nem rendezhető, ezért arra vonatkozóan az országos hatályú szabályozásban kell megoldást találni. Mint azt az ombudsmani hivatallal folytatott levelezés során korábban már jeleztem, a rendezvényekre vonatkozó szabályozás tervezett felülvizsgálata – a helyi rendeletalkotás kötelezővé tételén és útmutatóval való támogatásán túl – országos hatállyal bíró keretszabályok megalkotását is magában foglalná, melynek keretein belül lehetőség lesz a település területén túlterjedő hatásterülettel bíró rendezvényekre vonatkozó külön szabályok megállapítására is. A kérdés vonatkozásában már most szükségesnek tartom jelezni, hogy az egyes rendezvények helyi környezetvédelmi ügyként vagy országos szabályozás hatálya alá tartozó eseményként való megítélésének elhatárolásához várhatóan egy előzetes hatásterület-becslési eljárás kidolgozására lesz szükség.”

A fentiek alapján – figyelemmel a közigazgatási és igazságügyi miniszter fentebb, a közterületi rendezvényekkel kapcsolatosan ismertetett állásfoglalására is – a jelentősebb, nagy távolságra jutó zajkibocsátással járó szabadtéri zenés rendezvények központi zajvédelmi szabályozásának szükségességével kapcsolatosan a javaslat szerinti

³² Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. Törvény (Mötv.)

³³ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. Törvény (Jat.)

³⁴ KmF/ 9 /2019.

jogalkotás szabályozási szintje tekintetében szakmai konszenzus van az igazságügyi minisztériummal és az agrárminisztériummal.

7. A 2018-as Jelentés azt is javasolta a jogalkotónak, hogy az Irányelv kiegészítő zajmutatókra vonatkozó rendelkezéseire figyelemmel készítse elő a szabadtéri alkalmi szórakoztató zenés rendezvények zajforrásaiból, hangosító berendezéseiből kibocsátott és adott földrajzi-meteorológiai körülmények között nagy távolságra eljutó, szubbasszus sáv alacsony frekvenciájú, metrikus zajkomponensei mérésére és értékelésére alkalmas szabályozást, valamint alkosson megfelelő, a szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre irányadó, speciális zajvédelmi határértékeket, amelyek lehetővé teszik a környezeti konfliktusok megelőzését, illetve biztosítják a konfliktusok esetén a jogérvényesítés jelenleg hiányzó lehetőségét.

Az agrárminiszter e jogalkotási javaslatra adott válasza szerint „a kizárólag határérték-elvű megközelítést alapvetően nem tartom alkalmas eszköznek a közterületi rendezvények szabályozására. Ennek oka egyrészt az, hogy indokolatlan a jelenleg hatályos szabályozásban szereplő, hosszú távú – több hónapos vagy éves – terhelésre kidolgozott határértékek megkövetelése egy pár napos rendezvénynél, másrészt pedig sok, gyakorta szűk városi környezetben megtartott rendezvény esetén nem is létezik műszaki megoldás az ilyen szigorú határértékek betartására. Az e rendezvényekből származó, lakosságot érő zajterhelés ezért elsősorban a rendezvények időben, illetve térben történő korlátozása révén szabályozható.

Figyelemmel arra, hogy az e rendezvényekből származó zaj egészségügyi hatással nem bír, hatása csak a mindennapi életvitel zavarásában jelentkezik³⁵, álláspontom szerint a jogalkotó szándék nem irányulhat e rendezvények ellehetetlenítésére. A cél egy olyan szabályozás megalkotása, amely továbbra is lehetővé teszi a rendezvények – azok jellegének megfelelő – megtartását, miközben a hatóságok részére is alkalmas eszközt biztosít a rendezvények által keltett zavarás kontrollálására.

Városi környezetben megrendezett fesztiválok esetében tehát nem látom megvalósíthatónak a határérték-elvű megközelítést, a lakott területektől távol, vagy vízparton megrendezett rendezvények esetében pedig szintén kétséges a határérték betarthatósága, hiszen a terhelés – különösen a zajforrástól távol eső területek esetén – nagyban függ az időjárási körülményektől, amelyekre az üzemeltetőnek nincs befolyása. Ezen túl figyelembe kell venni azt is, hogy egy egyedi határérték-rendszer kidolgozásához szükséges pénzügyi és technikai erőforrások rendelkezésre állnak-e és a szükséges befektetések arányban állnak-e az elérendő céllal. A rendelkezéseimre álló lehetőségek keretein belül természetesen meg fogom vizsgálni ezeket a kérdéseket is.”

A miniszter álláspontja szerint a jogalkotási javaslattal kapcsolatosan hivatkozott „[...] Irányelv elsősorban a stratégiai zajtérképezés szabályainak kidolgozására vonatkozik, amelyek éves átlagos adatok alapján modellezve mutatják be a folyamatos közlekedési és üzemi zajterhelésnek leginkább kitett területek jellemző zajterhelését. Az irányelv rendelkezései tehát a teljesen eltérő típusú zajterhelésre lettek kidolgozva, a mindössze pár napig tartó rendezvények okozta zajterhelés vizsgálatára nem alkalmasak.

Az Irányelvben példaként említett lehetőségek semmiképp sem tekinthetők ajánlásnak, az Irányelv I. mellékletének 3. pontja mindössze lehetőséget biztosít azon tagállamok részére, amelyek az egész éves közlekedési és üzemi zajt bemutató stratégiai zajtérképek készítése során élni kívánnak a kiegészítő zajmutatók alkalmazásával.

A fentiek alapján kérdéses, hogy a hangosító berendezésekből kibocsátott metrikus, alacsony frekvenciájú hangokra vonatkozó külön határérték-rendszer kidolgozása és bevezetése mennyiben tudna érdemben hozzájárulni a kitűzött cél eléréséhez.”

³⁵ [A miniszter által is hivatkozott 2016-os AB határozat indokolása nyomán]

Az idézett miniszteri válasz tehát nem mindenben osztja a Jelentés álláspontját a kifejezetten a szabadtéri szórakoztató zenei rendezvények zajjellemzőire szabott, elsősorban az alacsony frekvenciájú, szubbasszus sáv nagy távolságra eljutó zavaró hatásának értékelésére alkalmas speciális zajterhelési határértékek és a speciális zajjellemzők figyelembevételére alkalmas mérési módszer megalkotásának szükségességéről. A miniszter szakmai álláspontjáról szóló tájékoztatásában ugyanakkor – bár a fennálló problémát nem vitatta – azt nem fejtette ki, hogy az álláspontja szerint lehetetlen **„határérték-elvű megközelítés” helyett milyen szabályozással** kíván érvényt szerezni annak, hogy biztosítsa a rendezvények – azok jellegének megfelelő – megtartását, miközben a hatóságok részére is alkalmas eszközt biztosít a rendezvények által keltett zavarás kontrollálására.

8. Zajvédelmi szabályozást érintő fejlemények a 2018-as Jelentést követően

Mielőtt a 2018-as Jelentésben tett korábbi jogalkotási javaslatokkal kapcsolatos miniszteri válaszban foglaltakat értékelnénk, alapvetően szükséges néhány értelmezési szempont, valamint a bekövetkezett, a jogalkotás irányait befolyásoló fejlemények, így a zajvédelmi szabályozással összefüggő alkotmánybíróági döntések és a WHO által kiadott környezet-egészségügyi tanulmányok rövid ismertetése.

8.1. A zajvédelem hazai rendszerében a jogszabályok zajkibocsátási (emissziós) határértékeket nem állapítanak meg³⁶, hanem a Hér. a különböző tevékenység típusokra³⁷ vonatkozó zajterhelési (immissziós) határértékeket tartalmazza a védendő területeknek és létesítményeknek az OTÉK szerinti övezeti besorolása szerint. Ezeknek a követelményeknek a Hér. 5. §-ában foglalt szabályozás alapján kell a védendő létesítmények homlokzata előtt meghatározott mérőponton teljesülniük. A Hér.-ben megállapított *zajterhelési határértékek alapján* a zaj- és rezgésvédelmi *hatóságnak kell megállapítania* a tevékenységek egyedi zajkibocsátási (emissziós) határértékeit a Zr. és a Zvhr. szabályozása szerinti eljárások során.

A szabadidős zajforrásokra irányadó általános zajterhelési határértékeket a Hér. 1. melléklete tartalmazza, amelyek alapján a zaj- és rezgésvédelmi hatóságnak kell megállapítania a Zr. 10. és 11. §-ai, valamint a Zvhr. rendelkezései szerint az adott szabadidős tevékenység zajkibocsátási határértékeit.

A szabadidős tevékenységek között – ahogyan arra már fentebb is rámutattunk – a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi rendezvények zajvédelmi szabályozására a Zr. tárgyi hatálya nem terjed ki.

A Hér. 2. § (4) bekezdése ugyanakkor azon alkalmi rendezvényekre állapít meg kivételes, az általános, Hér. 1. melléklet szerinti üzemi és szabadidős zajterhelési határértékekhez képest magasabb zajterhelési határértékeket, amelyeket nem közterületen tartanak.

A 2018-as Jelentés feltárta, hogy a vizsgálattal érintett, más településeken is jelentős zavaró zajhatást okozó fesztiválok közül a 2016-2017. évi SZIGET Fesztivál, a Balaton Sound Fesztivál, a Nagyon Balaton Strand és B.My.Lake Fesztivál, az EFOTT, a Campus Fesztivál,

³⁶ A közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló 6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet 11. és 12. §-a, 3. és 4. melléklete megállapítja ugyan a gépjárművek típusonkénti ún. közlekedési zajkibocsátási határértékeit, azonban ezek a közlekedési hatóság eljárásában műszaki követelmények szempontjából vizsgálандóak, a környezetvédelmi hatóságnak ebben a tekintetben nincsen jogszabályban meghatározott hatásköre. Környezetvédelmi szempontból a gépjárművekkel, mint zajforrásokkal kapcsolatos védelmet a Zr. közlekedési vonalas létesítmények zajterhelésére irányadó rendelkezései biztosítják.

³⁷ Üzemi, vagy szabadidős (ezen belül speciális rendelkezések a nemzetközi licenc-el rendelkező versenypályákra), Építési zaj, Közlekedési vonalas létesítmények zajterhelése

valamint a jelen vizsgálatunkkal érintett, két részletben 2021. augusztus 18-29-ig megrendezett „10 Nap Strand” fesztivál megrendezésére *részben vagy egészben közterületen került sor*³⁸.

Rá kell mutatnunk arra is, hogy **a helyi környezetvédelmi ügyként nem szabályozható szabadtéri fesztiválok esetén a kizárólag közterületen tartott és a nem, vagy részben közterületen tartott alkalmi rendezvény dichotómia teljesen esetleges, tetszőleges és felesleges szempont**, vagyis értelmezhető és megragadható megkülönböztető jellemző nélkül **teszi a vonatkozó zajvédelmi szabályozást indokolatlanul kettőssé és ellentmondásossá.**

Így míg a csak *részben közterületen rendezett fesztiválok*, rendezvények esetén a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján biztosított a jogérvényesítés és ezekre alkalmazhatóak például a Zr.-ben foglalt jogkövetkezmények is, addig a *kizárólag közterületen tartott rendezvények fesztiválok esetén* ez nem lehetséges.

Álláspontunk szerint – megfelelő megalapozottság hiányában – a rendezvények kizárólagosan, vagy részben közterületi ingatlanon való megrendezésével kapcsolatos, fenti jogszabályi megkülönböztetés fenntartása a helyi környezetvédelmi ügynek nem minősülő, jelentős zajvédelmi hatásterülettel rendelkező rendezvények esetén ellentmondásos és indokolatlan.

8.2. Az Alkotmánybíróság jelentős zajvédelmi tárgyú, 17/2018. (X. 10.) AB határozatát (a továbbiakban: 2018-as AB határozat) a 2018-as Jelentést követően adta ki.

Ebből a határozatból fontosnak látjuk kiemelni azokat a megállapításokat, alkotmányos szempontokat, amelyek a helyi környezetvédelmi ügyként nem szabályozható közterületi szabadtéri rendezvények zajterhelésére vonatkozó, jelenleg felülvizsgálat alatt álló jogi szabályozás során a jogalkotó mérlegeléséhez elengedhetetlenül szükségesek és irányadóak.

Az Alkotmánybíróság a védelmi szinttől való visszalépés tilalmának környezetjogi alkotmányos alapelveivel kapcsolatosan kifejezetten zajvédelmi megközelítésű, azonban a környezetvédelmi jog egészére kiható értelmezési szempontjait fektette le a 2018-as AB határozatban.

Megállapította, hogy „[67] (...) a jogi védelem anyagi jogi alappillérei közé tartoznak a kibocsátási határértékek. Ténylegesen ezek szorítják keretek közé a környezetterhelő tevékenységet. Zaj esetében a zajvédelmi jogszabályok jogi rögzítése testesíti meg a szabályozás magját. A védelem fókuszpontjában tehát a zaj korlátozott szintje áll. A határérték azonban nem önmagában, hanem számos egyéb anyagi jogi és eljárási jellegű – például szervezeti és adminisztratív – rendelkezéssel együtt érvényesül annak érdekében, hogy a határérték betartása megvalósuljon.”

„[68] (...) a határérték emelése nem minősíthető automatikusan a védelmi szint csökkentésének. Ilyen esetben fokozott óvatossággal azt kell megítélni, hogy a határértékek emeléséből következő, növekvő környezetterhelés lehetőségét a szabályozás egyéb anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályai megfelelően ellensúlyozzák-e.”

„[69] (...) a visszalépés értékelése nem pusztán számszaki elemzést igényel. A kibocsátási határérték kiemelt jelentősége és az óvatosság ellenére akár az is megállapítható, hogy a jogszabályi módosítások összességükben nem csökkentették a védelmi szintet, jóllehet

³⁸ A fentiek szerint a részben vagy kizárólag közterületen tartott szabadtéri fesztiválokra a Hér. 2. § (4) bekezdésben szabályozott „kedvezményes” határértékek nem vonatkoztathatóak, mert azok csak a *nem közterületen tartott, a Zr. szerinti alkalmi rendezvényekre irányadóak*. A *részben közterületen megrendezett fesztiválokra* kiterjed a Zr. hatálya, ezek esetében a zajkibocsátási határértékek a Hér. 1. mellékletében szabályozott, szabadidős tevékenységre vonatkozó általános zajterhelési határértékek alapján kell a hatóságnak megállapítania, a *kizárólag közterületen megrendezett fesztiválok* esetén – a 2018-as Alkotmánybírósági döntés szerint – a Hér. 1. mellékletében szereplő általános határértékek alkalmazandóak, azonban a Zr.-ben szabályozott jogintézmények (engedélyezés, jogkövetkezmények stb.) nem, a tárgyi hatály alóli Zr. 1. § (2) bekezdés a) pont szerinti kivétel következtében.

a határérték számszerűen megemelkedett. [70] (...) a határérték-megállapításhoz kapcsolódó kiegészítő rendelkezések közül a monitoring rendszer működtetésének, az éves adatszolgáltatásnak a kötelezettsége és az előzetes bejelentési kötelezettség nem volt olyan tényezőnek minősíthető, amely alkalmas a határérték-emelés ellensúlyozására. Ezek az adminisztratív szabályok ugyanis nem befolyásolják a környezetterhelés szintjét. (..)

„[78] a sérelmezett szabályozás tartalmaz olyan elemeket, amelyek alkalmasak a terhelési határértékek emelésének ellensúlyozására. Ezek közé sorolandó az éjszakai korlátozás, a nappali időszak hosszának mérséklése és az is, hogy a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon nem üzemeltethető környezeti zajforrás.”

Az alapjog-korlátozás szükségességének, alkalmasságának és arányosságának követelménye szempontjából a 2018-as AB határozat ugyancsak lényeges megállapításokat tett a Hér. szabályozásával kapcsolatban.

„[107] a nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya működésében rejlő aktuális és igazolt közérdekre való hivatkozás önmagában nem ad alapot az egészséges környezethez való jog korlátozására. Az egészséges környezethez való jog korlátozása klasszikus módon, valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték érvényre juttatása érdekében, arányosan és a korlátozás legenyhébb eszközének alkalmazásával hajtható végre.”

„[114] (...) az *egészséges környezethez való joggal szembeállítható* a pálya működtetésében megnyilvánuló *vállalkozáshoz való alapjog*. Ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta, hogy az egészséges környezethez való jog korlátozására (a visszalépésre) a vállalkozáshoz való jog érvényesülése érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben és az elérni kívánt céllal arányosan került-e sor.”

„[115] (..) Az ilyen rendezvények rendszerint a szokásosnál magasabb zajkibocsátással járnak. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a zajvédelmi szabályozásban való visszalépés szükségesnek minősült a vállalkozáshoz való jog érdekében.”

„[117] (..) A sérelmezett normák nem igazodnak a versenypályán megrendezendő események sajátos jellemzőihez. A versenyek egyfelől nem fedik le az év minden napját, szemben az általános 5 dB-es emeléssel. Másfelől a versenynapokon előre meghatározott időrend szerint periodikus a zajkibocsátás, ellentétben a felmentési rendszer egybefüggő 40 napos szabályával, amelyet egyebekben az elmúlt évek tényadatai sem igazolnak vissza. Az egészséges környezethez való jog korlátozása ezért nem áll arányban a vállalkozáshoz való jog érvényesítéséből levezethető szükségességgel. A jogalkotó tehát nem a cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközök közül választott ki egyet, hanem egy azokon aránytalanul túlterjeszkedőt intézményesített. **A nemzetközi licenccel rendelkező versenypálya funkcionális működtetése ugyanis nem követeli meg, hogy – ha a pálya működtetője úgy dönt – akár minden nap 5 dB-el magasabb, a felmentési rendszerben pedig akár 40 napon keresztül folyamatosan jóval magasabb zajkibocsátásra kerüljön sor.**”

„[119] Ezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy bár a zajvédelem elért szintjében való visszalépés szükséges volt a vállalkozáshoz való jog érvényesítése érdekében, az aránytalannak minősül, mert a jogalkotó nem a legenyhébb korlátozó megoldások egyikét alkalmazta.”

8.3. A korábbi zajvédelmi tárgyú 2016-os AB Határozatban³⁹ az Alkotmánybíróság az eljárás alapjául szolgáló, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának indítványa szerint a megemelt zajterhelési határértéknek a visszalépés tilalmába ütköző voltával összefüggésben hivatkozott az **1999-ben az Egészségügyi Világszervezet, a WHO által kiadott Guidelines for Community Noise**⁴⁰ (továbbiakban: 1999-es WHO-dokumentum) megállapításaira.

³⁹[http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/463a9e808f39e846c1257ada00525330/\\$FILE/3114_2016%20AB%20határozat.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/463a9e808f39e846c1257ada00525330/$FILE/3114_2016%20AB%20határozat.pdf)

⁴⁰ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Az 1999-es WHO-dokumentum határozta meg az ún. „**egyenlő energia alapelvét**” (equal energy principle), amely szerint „a zaj teljes hatása arányos mindazon hangenergiák teljes összegével, amelyek a fület érik, függetlenül ennek az energiának az időbeli megoszlásától.”⁴¹

A 2016-os AB Határozatban **hivatkozott, 1999-es WHO-dokumentumot** ugyanakkor az egyenlő energia alapelvén alapuló *további tudományos kutatások eredményeit összefoglaló több*, a környezeti zaj, közöttük a szabadidős zajforrásokból származó zaj egészségügyi hatásairól szóló **újabb WHO-dokumentum követte**, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott ítélet született, amelyek ismerete alapvetően szükséges a vonatkozó jogalkotáshoz kapcsolódó környezet-egészségügyi kérdések tudományosan és alapjogi szempontból is megalapozott mérlegeléséhez.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2003-as ítélete kimondta, hogy „**Az alvás az egészséges élet szükséges része és az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint alapvető jog.**”⁴²

2009-ben jelent meg az „Európa részére szóló, éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás” (Night Noise Guidelines For Europe)⁴³ (továbbiakban: **2009-es WHO dokumentum**), amely a környezeti zaj éjszakai pihenés idejére eső szintjével összefüggő egészségügyi hatásokat, az éjszakai zaj környezet-egészségügyi kérdéseit és összefüggéseit tárgyalja, ajánlásokat is megfogalmazva a jogalkotók és a döntéshozók számára.

A 2018-ban kiadott „Iránymutatás a környezeti zajhoz az európai régió számára” (Environmental Noise Guidelines for the European Region) című dokumentum⁴⁴ (a továbbiakban: **2018-as WHO-dokumentum**) – a korábbi, 1999-es dokumentum AB határozatban is idézett megállapításával összefüggésben – abból indul ki, hogy bár a hallásvesztés és a szabadidős zaj közötti kapcsolat evidenciája tudományosan bizonytalan minőségű, ugyanakkor annak tudományos bizonyossága megfelelő, hogy a zaj természete jelentéktelen szempont a zajok adott szintje miatt kialakuló hallásvesztés tekintetében, vagyis a különböző eredetű, természetű zajforrásokból származó, a hallószervekre ható terhelés összeadódik, és az abból származó egészségügyi hatások e kumulatív, összeadódó zajterhelés következményeiként értelmezhetőek.⁴⁵

A 2009-es WHO-dokumentum szerint: „**Az éjszakai zaj miatti szubklinikus**⁴⁶ **tüneteknek a népesség körében való elsődleges megelőzése érdekében javasolt és ajánlott a népesség éjszakai zajterhelésnek való kitettségét legfeljebb 40 dB éjszakai külső zajterhelési szint szerint korlátozni az éjszakának abban az időszakában, amelyet a legtöbb ember ágyban tölt.** Az ún. LOAEL [a megfigyelések szerint legalacsonyabb káros egészségi hatást okozó zajsztint] határérték úgy tekinthető, mint emberi egészség-szemponitú határérték, amelyet az éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás szükségesnek tart a népesség, közöttük a sérülékeny csoportok (gyerekek, krónikus betegek és idősek) éjszakai zaj okozta káros egészségügyi hatásaitól való megvédése, védelme érdekében.

Azokban az esetekben, ahol különböző okokból rövid távon nem várható a fenti ajánlott zajsztint érvényesítése, az *Iránymutatás ideiglenes célként 55 dB ajánlott zajsztintet tart*

⁴¹ Ld. 3.5. 19. lábjegyzet

⁴² Hatton és társai vs. Egyesült Királyság Ld. <https://hudoc.echr.coe.int/Eng#%7B%22itemid%22%3A%22001-61188%22%7D>

8:1. cikk „Mindenkinek joga van arra, hogy tiszteletben tartsák a magán- és családi életét, az otthonát és a kapcsolati kommunikációját, levelezését.” Az Egyesült Királyság elleni ügyben a Bíróság ugyan a bírságok, díjak megállapítása miatt nem marasztalta el a kormányt, azonban a zavartalan alváshoz való jogot elismerte. (96. Bírósági Határozat.) Idézi: Night Noise Guideline For Europe 108. oldal

⁴³ https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (NNGLE 2009.)

⁴⁴ https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf

⁴⁵ Ld. 3.5.1. pont a 87. oldalon

⁴⁶ Ld. <https://dictzone.com/orvosi-magyar-szotar/subclinicus>

elfogadhatónak. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy **ez az ideiglenes cél önmagában nem egy egészségvédelmi-szemponitú határérték.** A sérülékeny csoportok védelme **nem biztosított ezen zajszint mellett.** Ezért az ideiglenes célt úgy kell tekinteni, mint egy megvalósíthatósági szempontú, köztes célt, amelyet a döntéshozók kivételes, helyi kialakult viszonyok között alkalmazhatnak időlegesen.”⁴⁷

A 2018-as WHO-dokumentum pedig a különböző, új típusú szabadidős tevékenységekből származó zajterhelések környezet-egészségügyi összefüggéseit vizsgálta a fülzúgás és a hallásvesztés kialakulása szempontjából elsődlegesen a szórakoztató tevékenységből származó zajterhelésnek legközvetlenebbül kitett, a szórakoztató létesítményekben és eseményeken részt vevő fiatal korosztályra fókuszálva. (Pl. a személyes fülhallgató használat és a diszkotékák látogatásának heti mennyiségi kritériumainak hallásvesztés kockázatával való összefüggéseit is vizsgálva. Ld. Melléklet)

A 2009-es és a 2018-as WHO-dokumentumokban újdonság és az 1999-es WHO-tanulmányhoz képest fontos különbség, hogy az 1999-es WHO-tanulmány nem vizsgálta még a speciálisan a szórakoztató tevékenységgel összefüggő zajterhelések sajátos környezet-egészségügyi összefüggéseit az egyenlő energia alapelvére figyelemmel, valamint az éjszakai zajszint tekintetében az 1999-es WHO dokumentum ajánlása szerint magasabb, 45 dB határértékhez képest a 2009-es WHO-dokumentum 5 dB-el alacsonyabb, 40 dB éjszakai külső zajterhelési szintet állapított meg ajánlásként az éjszakának abban az időszakában, amelyet a legtöbb ember ágyban tölt, érvényesítve ezzel az alváshoz való alapvető jogot.

Fenti WHO-dokumentumok részletesebb, lényegi megállapításait és összehasonlítását a Jelentés Melléklete tartalmazza.

9. Összefoglalás és következtetések a 2018-as AB Határozat és a WHO tanulmányai alapján

9.1. Zr. tárgyi hatályának kiterjesztése

A korábban kifejtettek alapján a kizárólag közterületen megtartott, jelentős zajvédelmi hatásterületű szabadtéri szórakoztató zenei rendezvények, fesztiválok jelenleg nem tartoznak a Zr. hatálya alá.

Ugyanakkor a 2016-os AB Határozat indokolásában megállapított értelmezésnek megfelelően, a jogszabályok egymástól független és önálló hatálya szerint a Hér. és a Zvhr. szabályozása ezekre, vagyis a kizárólag közterületen tartott rendezvényekre is irányadó.

A Hér. és a Zvhr. azonban gyakorlatilag a jogintézmények és a szankciók tekintetében „kiüresítve” hatályosak a helyi környezetvédelmi ügynek nem minősülő, kizárólag közterületen tartott rendezvényekre, mivel a Zr.-ben megállapított jogintézményi eszközök, garanciális szabályozás és jogkövetkezmények ezekre nem alkalmazhatóak.

A vizsgálattal érintett ügyben a lakossági közérdekű bejelentések megalapozottságának vizsgálata körében végzett hatósági ellenőrzések során éjszaka mért értékek (71 dB, 55,1 dB) az irányadó, Hér. 1. mellékletében a különböző övezetek szerinti éjszakai határértékekhez képest 20-36 dB-el magasabb zajterhelést rögzítettek, azonban a fentiekből következően a Zr.-ben foglalt jogkövetkezmények nem voltak alkalmazhatóak.

Az Alkotmánybíróság 2018-as AB határozata alapján a jogalkotónak alkotmányos kötelezettsége mérlegelni, hogy az egészséges környezettel szemben valamely más, konkuráló alapvető jog szempontjából szükséges-e, alkalmas és arányos-e a Zr. 1. § (2) bekezdés a) pontja szerint a Zr. hatálya alóli kikerülés folytán a kivételes jogi szabályozás fenntartása.

⁴⁷ NNGLE 2209. 109. oldal

Figyelemmel arra, hogy számos jelentős zajterhelést okozó tevékenységre, vagyis a nemzetközi licenccel rendelkező versenypályákra (Hungaroring), a légi közlekedésre és repülőterekre, vagy általában a közlekedési zajra, valamint az építési zajra a Zr. hatálya kiterjed, a szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekkel összefüggésben a vállalkozáshoz való jog szempontjából nem szükséges a jelenlegi szabályozásban érvényesülő kivétel fenntartása.

Álláspontunk szerint a helyi önkormányzatok által megrendezett helyi jelentőségű ünnepségek, alkalmi rendezvények köre megfelelő jogi szabályozással egyértelműen megkülönböztethető a vizsgálatunkkal érintett, helyi környezetvédelmi ügyként nem szabályozható szabadtéri szórakoztató zenei rendezvények, fesztiválok esetkötétől.

A jogalkotó korábbi jelentésünkre adott válaszában egyfelől elismerte annak szükségességét, hogy a helyi környezetvédelmi ügyként nem szabályozható szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre kiterjessze a Zr. tárgyi hatályát, másfelől azonban kétségesnek látta, hogy a „határérték-elvű” megközelítés ezek vonatkozásában megfelelő lenne. Álláspontunk szerint a 2016-os AB határozatban foglalt azon megállapítás, hogy a kizárólag közterületen megrendezett alkalmi rendezvényekre a Hér. 1. mellékletében foglalt, az üzemi, szórakoztató és sport tevékenységre irányadó általános zajterhelési határértékek vonatkoznak, a jogalkotás során alapvető jelentőségű, így a jogalkotónak az a szándéka, hogy a Hér. 1. mellékletében foglalt ezen határértékekre vonatkozó szabályozást valamilyen módon kizárja, szembe megy az Alkotmánybíróság 2016-os AB határozatában foglaltakkal és a visszalépés tilalmába ütközik. **A 2009-es és a 2018-as WHO-dokumentumokban foglalt ajánlásokra és megállapításokra figyelemmel különösen érvényes ez a szórakoztató rendezvények éjszakai időszakot érintő zajterhelésére.**

A jogalkotó részünkre küldött álláspontjában kifejtette, hogy „vízparton megrendezett rendezvények esetében (..) kétséges a határérték betarthatósága, hiszen a terhelés – különösen a zajforrástól távol eső területek esetén – nagyban függ az időjárási körülményektől, amelyekre az üzemeltetőnek nincs befolyása.”

Tekintettel arra, hogy az általunk vizsgált rendezvények jelentős része vízparton, a Balaton partján vagy a Velencei tónál került megrendezésre és a panaszok jellemzően a szomszédos, illetve a túparti településekről érkeztek, ezek a tipizálható körülmények a jelenleg hiányzó jogi szabályozás szempontjából nem tekinthetők esetlegesnek, vagy mellékesnek.

Az adott földrajzi és meteorológiai körülményekre vonatkozó tudományos ismeretek⁴⁸ alapján álláspontunk szerint felmerülhet ezeknek optimális értékelésén alapuló zajvédelmi szabályozás megalkotása. Ennek során figyelembe veendő például a sötétedés után és hajnali órákban jelentkező légköri inverzió jelensége, amelynek következtében a szubpasszus sáv hangkomponensei a víztükroknél fokozottan terjedve nagy távolságban okoznak zavaró hatást szélcsendes időben is.

A földrajzi, meteorológiai viszonyokkal kapcsolatos tudományos evidenciák a jogalkotás szempontjából nem tekinthetők általánosítva „vis maior”-nak olyan módon, ahogyan arra a korábbi javaslatunkkal kapcsolatos, idézett miniszteri válasz utalt.

A korábbi intézkedéseket fenntartva ezért megállapítjuk, hogy az igazságügy miniszter hivatkozott álláspontjára is figyelemmel megfontolandó a Hér. hatályos szabályozásában foglalt zajterhelési határértékek, valamint a Zvhr. szabályozásának érvényesíthetősége érdekében a Zr. tárgyi hatályának, eszközrendszerének és intézményvédelmi szabályozásának kiterjesztése *a helyi környezetvédelmi ügyként nem szabályozható*, kizárólag közterületen tartott szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre, fesztiválokra is.

9.2. A szabadtéri szórakoztató zenei rendezvényekre irányadó speciális zajterhelési határértékek és mérési előírások megalkotása

⁴⁸ Ld. például Dr. Augusztinowicz Fülöp (MTA Akusztikai Osztályközi Állandó Bizottság, elnök) „Hangterjedés szabad térben” <https://docplayer.hu/41890788-Hangterjedes-szabad-terben.html>

9.2.1. A speciális határértékekre és mérési módszerekre vonatkozóan szeretnénk a jogalkotó figyelmébe ajánlani az Alaptörvény, az Alkotmánybíróság határozatait, valamint a WHO zajvédelmi tárgyú legutóbbi tanulmányai és ajánlásai alapján az alábbi alkotmányos, valamint környezet-egészségügyi szempontokat az egészséges környezethez való joggal versengő más alapvető jog érvényesíthetősége szempontjából szükséges kivételekre vonatkozó alkalmas és arányos szabályozás előkészítése érdekében:

A Hér. 5. §-a szerint a szórakoztató tevékenységre megállapított zajterhelési határértékeknek az épületek védendő homlokzata előtt, illetve az üdülőterületeken, az egészségügyi területen a zajtól védendő épületek elhelyezésére szolgáló ingatlanok határán kell teljesülniük.⁴⁹

A 2018-as WHO tanulmány⁵⁰ szerint ugyanakkor a szórakoztató tevékenységből származó zajterhelés adott szintjével szembeni védelem elsődleges alanyai a szórakoztató rendezvényeken részt vevő, a zajnak legközvetlenebbül kitett résztvevők, jellemzően fiatalok.

A szórakoztató tevékenységekből származó zaj tekintetében a WHO 2018-as tanulmánya fordít egyet a zajvédelem eddig kialakult, „kanonizált” rendjén. Ugyanis többé nem a „szomszéd” és a „szomszéd portája” áll elsődleges célként a védelem középpontjában, az ajánlások szerinti célkitűzéseknek elsődlegesen nem itt kell teljesülniük, hanem a zajforráshoz *legközelebb eső*, a rendezvényen részt vevő fiatalok, az ő hallásuk: fülük és dobhártyájuk lett a WHO 2018-as tanulmánya szerint a szórakoztató zenéből származó zajterheléssel szembeni védelem elsődleges „védvonalá”.

A 2018-as WHO-tanulmány három – már fentebb is idézett – ajánlása a következő:

„1. Az átlagos zajnak való kitettség szempontjából az Iránymutatást Kidolgozó Kutatócsoport (Guidelines Development Group, GDG) *feltételesen* ajánlja az összes szabadidős zajforrásokból származó zajnak összesen 70 dB 24 órás A-egyenértékű megítélési idő szerinti szintre való csökkentését, minthogy a szabadidős zaj ezen zajszint felett az egészségre gyakorolt hátrányos hatásokkal azonosítható.

2. A különálló zajeseményeknek és az impulzív zajoknak való kitettség szempontjából a GDG *feltételesen ajánlja* az iránymutatásban foglalt megállapításokat és a szabadidős

⁴⁹ Hér. 5. § (1) A 2. § (3)-(4) bekezdésben, valamint az 1., a 2. és a 3. mellékletben a zajtól védendő területeken meghatározott zajterhelési határértékeknek

a) az épületek (épületrészek) külső környezeti zajtól védendő azon homlokzata előtt, amelyen legfeljebb 45 dB beltéri zajterhelési határértékű helyiség (4. melléklet), könyvtári olvasóterem, orvosi vizsgáló helyiség nyílászárója van, az egyes épületszintek padlószintjének megfelelő magasságtól számított 1,5 m magasságban a nyílászárótól általában 2 m-re,

aa) ha a nyílászáró és a zajforrás távolsága 6 m-nél kisebb, akkor e távolság zajforrástól számított kétharmad részén, de a nyílászáró előtt legalább 1 m-re,

ab) ha a nyílászáró környezetében 4 m-en belül hangvisszaverő felület van, akkor a nyílászáró és e felület közötti távolság felezőpontjában, de a nyílászárótól legalább 1 m-re,

ac) ha a zajforrás a vizsgált homlokzaton van, akkor a nyílászáró felületén,

b) az üdülőterületeken, az egészségügyi területen a zajtól védendő épületek elhelyezésére szolgáló ingatlanok határán,

c) a temetők teljes területén kell teljesülniük.

(2) Az épületek (épületrészek) azon homlokzata előtt, amelyen 45 dB-nél nagyobb beltéri zajterhelési határértékű helyiség (4. melléklet), orvosi rendelő, hivatali épület irodahelyiség nyílászárója van, az (1) bekezdés a) pontja szerinti helyeken a zajterhelés nem haladhatja meg jelentős mértékben a 2. § (3)-(4) bekezdés, valamint az 1., a 2. és a 3. melléklet szerinti határértéket.

(3) Azokra a zajtól védendő területekre, épületekre, helyiségekre, amelyeket csak bizonyos napszakban vagy szezonálisan használnak, a 2. § (3)-(4) bekezdés, valamint az 1., a 2. és a 3. melléklet szerinti zajterhelési határértékek csak a használat időtartamára vonatkoznak.

⁵⁰ Ld. részletesebben: Melléklet

tevékenységek zaja miatti halláskárosodás kockázatának növekedése megelőzését a jogi szabályozási eszközei révén.

3. Az elővigyázatosságra törekvés megközelítésében és az egészségre gyakorolt lehetséges hatások csökkentése érdekében a GDG *kifejezetten ajánlja* a döntéshozók számára, hogy tegyenek meg mindent az Iránymutatás szerinti átlagos zajszint határértékei feletti, valamint a zajeseményeknek és az impulzív zajoknak való kitettség megelőzése érdekében.”⁵¹

A **2018-as WHO tanulmány** az 1999-es WHO dokumentumban megfogalmazott „**egyenlő energia elve**” alapján a zajterhelésnek kitettség és a zajterhelés adott szintjének egészségkárosító hatása szempontjából **a folyamatos zajterhelésnek való kitettség és a zajeseményeknek való kitettség között nem tesz különbséget a megfogalmazott ajánlások tekintetében**, hanem szemléletében az egyenlő energia elve szerint „**a zaj teljes hatása arányos mindazon hangenergiák teljes összegével, amelyek a fület érik, függetlenül ennek az energiának az időbeli megoszlásától.**”⁵²

A megfogalmazott ajánlások a jogalkotót és a döntéshozókat nehéz feladat elé állítják, hiszen az ajánlásnak megfelelő eszközöket úgy kell megválasztaniuk, hogy azok valóban megfelelőek legyenek, hatékonyan és arányosan biztosítsák a fiatalok védelmét és a *személyes hanglejátszó berendezések, a DLP-k használata mellett* a szórakoztató létesítményekben, szabadtéri fesztiválokban való részvétel feltételeit, a szórakoztató tevékenység *közösségi zajforrásaiból* származó közvetlen zajterhelés megengedett szintjét illető szabályozás tekintetében.

Álláspontunk szerint a fenti, új zajvédelmi paradigmának megfelelő szabályozási feladatok az egészségügyért és a környezetvédelemért felelős miniszterek együttműködésével, a zajvédelem, az akusztika és az egészségvédelem állami és tudományos szervezeteinek minél szélesebb körű bevonása mellett valósíthatóak meg hatékonyan és a megfogalmazott célkitűzéseket érvényesítve.

9.2.2. A testi és lelki egészséghez való jog alkotmányos szempontja mellett a jogalkotók és a döntéshozók számára a szórakoztató tevékenységek, közöttük a szabadtéri szórakoztató zenei fesztiválok megfelelő szabályozásához mérlegelendő másik lényeges alkotmányos szempont a *szükségesség, alkalmasság és arányosság* kérdése.

A fentebb már röviden összefoglalt és idézett **2018-as AB határozatban** az egyetlen magyarországi, nemzetközi licenccel rendelkező versenypályán, a Hungaroringen megrendezett nemzetközi jelentőségű autós sportversenyekkel kapcsolatosan, az egészséges környezethez való joggal szembeállítható, a pálya működtetésében megnyilvánuló vállalkozáshoz való alapjoggal való versengése tekintetében az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „[115] (..) Az ilyen rendezvények rendszerint a szokásosnál magasabb zajkibocsátással járnak. Emiatt az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a zajvédelmi szabályozásban való visszalépés szükségesnek minősült a vállalkozáshoz való jog érdekében.”

A *szükségesség* szempontja mellett ugyanakkor az Alkotmánybíróság, mérlegelve az *alkalmasság és arányosság* alkotmányos követelményét, a kivételesen megemelt határértékek ellentételezéseként azt is megállapította, hogy „[78] a sérelmezett szabályozás tartalmaz olyan elemeket, amelyek alkalmasak a terhelési határértékek emelésének ellensúlyozására. Ezek közé sorolandó **az éjszakai korlátozás, a nappali időszak hosszának mérséklése és az is, hogy a felmentéssel érintett napok számával egyenlő számú napon nem üzemeltethető környezeti zajforrás.**”

A vizsgálatainkkal érintett, helyi környezetvédelmi ügynek nem minősülő szabadtéri szórakoztató zenei fesztiválok, rendezvények általános jellemzője az, hogy a panaszok első sorban és legtipikusabban a fesztiválok, rendezvények éjszakai, hajnali időszakban okozott, az

⁵¹ Ld. 87. oldal

⁵² Ld. 3.5. 19. lábjegyzet

éjszakai alvást, pihenést ellehetetlenítő zavaró hatása miatt érkeznek a hatóságokhoz, illetve hatósági intézkedés megfelelőségének hiánya esetén az alapvető jogok biztosához. Ezért a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelményének való megfelelés kérdését különösen a pihenéshez és a nyugodt alváshoz való joggal összefüggésben kell mérlegelnie a jogalkotónak.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága 2003-as ítélete kimondta, hogy **az alvás** az egészséges élet szükséges része és az emberi méltósághoz való jog, ezen belül szellemi-erkölcsi személyiség identitásához kapcsolódó (a család, a magánélet, az otthon védendő területeket egyaránt érintő) részeként **az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint alapvető jog**.

Ahogy az alapjogi fejezet 2. pontjában ezt kifejtettük, az alváshoz, a pihenéshez való jogot az Alaptörvény az emberi méltósághoz való jogból származtatottan, immanens módon az otthon nyugalma védelmének alkotmányos célja, másfelől pedig a testi-lelki egészséghez való jog taralmaként szabályozza és az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái révén biztosítja.

A vállalkozáshoz való joggal versengő egészséges környezethez való jog, a pihenéshez, nyugodt alváshoz való joggal összefüggő testi és lelki egészséghez való jog, valamint az otthon nyugalmanak védelme alkotmányos célja összefüggésében a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelményének mértékadó szempontjait a 2009-es éjszakai zajról szóló WHO tanulmány ajánlásai állapítják meg.

A 2009-es WHO-dokumentum korábban már idézett ajánlásai szerint a tanulmányt megelőző széles körű tudományos kutatási eredmények következtetése az volt, hogy **„Az éjszakai zaj miatti szubklinikus⁵³ tüneteknek a népesség körében való elsődleges megelőzése érdekében javasolt és ajánlott a népesség éjszakai zajterhelésnek való kitétségét legfeljebb 40 dB éjszakai külső zajterhelési szint szerint korlátozni az éjszakának abban az időszakában, amelyet a legtöbb ember ágyban tölt.**

Azokban az esetekben, ahol különböző okokból rövid távon nem várható a fenti ajánlott zajszint érvényesítése, az Iránymutatás **ideiglenes célként** 55 dB ajánlott zajszintet tart elfogadhatónak. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy ez az ideiglenes cél önmagában nem egy egészségvédelmi-szempontú határérték. A sérülékeny csoportok védelme nem biztosított ezen zajszint mellett. Ezért az ideiglenes célt úgy kell tekinteni, mint egy megvalósíthatósági szempontú, köztes célt, amelyet a **döntéshozók kivételes, helyi kialakult viszonyok között alkalmazhatnak időlegesen.**”⁵⁴

Intézkedésünk

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérjük a Siófoki Közös Önkormányzati Hivatal jegyzőjét, hogy a jövőben zajvédelmi hatásköreit úgy gyakorolja, hogy a jelentésben megállapított visszasságok megelőzhetőek legyenek.

Budapest, 2022. az elektronikus dátumbélyegző szerint

Dr. Bándi Gyula

Dr. Kozma Ákos

⁵³ Ld. <https://dictzone.com/orvosi-magyar-szotar/subclinicus>

⁵⁴ NNGLE 2209. 109. oldal

Melléklet

A 3114/2016. (VI. 10.) AB határozat, az 1999-ben kiadott Iránymutatás a közösségi zajról (Guidelines for Community Noise)⁵⁵ című WHO-tanulmány, a 2009-ben megjelent az „Európa részére szóló, éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás” (Night Noise Guidelines For Europe)⁵⁶, valamint a 2018-ban kiadott „Iránymutatás a környezeti zajhoz az európai régió számára” (Environmental Noise Guidelines for the European Region) című dokumentum⁵⁷ lényegi megállapításainak és következtetéseinek összefoglaló összehasonlítása

1. A 3114/2016. (VI. 10.) AB Határozat szerint „[46] A földművelésügyi miniszter az indítvány megismerését követő válaszában rámutatott, hogy a támadott R.-ben [Hér.] megállapított – ezért szükségképpen az enyhítő szabályokkal korrigált – **határértékek is csak a hosszú távú zajkitettségre vonatkoznak, mivel csak „a folyamatos, hosszú ideig tartó zajkitettség egészségkárosító hatása bizonyított”.**

[47] [Az 1999-es WHO-dokumentum] „foglalkozik a szórakoztató tevékenységekből eredő zajkeltés egészségkárosító hatásaival és rámutat, hogy **ellentmondó kutatási eredmények és szegényes információk állnak rendelkezésre a szórakozási aktivitások keltette zaj által okozott egészségkárosodás (halláskárosodás) közötti oksági összefüggés tekintetében.** A nemzetközi egészségügyi szervezet tanulmánya rámutat, hogy epidemiológiai vizsgálatok 70 dB alatti állandó zajterhelésnek való kitettség esetén is sikertelenek voltak oksági összefüggés kimutatásában a zaj és az egészségkárosodás között (22. o.). Ugyanitt azt a megállapítást is idézik, amely szerint egy élethosszig tartó 70 dB-nél valamivel kisebb zajkitettség sem okoz tartós halláskárosodást. A 22–23. oldal fordulóján pedig olyan értelmű megállapítást tettek, amely szerint **70 dB-nek megfelelő állandó, tehát 24 órás kitettség esetén tudtak megállapítani a halláskárosodás és a zajos tevékenység között oksági összefüggést.**

[48] A WHO tanulmánya – valamint a jogalkotó hatáskörében eljáró miniszter álláspontja – alapján az Alkotmánybíróság nem tudja tudományosan igazolt tényként kezelni a rövid távú zajkitettség egészségkárosító hatását, ebből következően az elért védelmi szinttől való visszalépést. (...)

2. **Az alvás** az egészséges élet szükséges része és az Emberi Jogok Európai Egyezménye szerint **alapvető jog.** (Emberi Jogok Európai Bírósága, 2003.)

Az **éjszakai zajra vonatkozó iránymutatásról szóló 2009-es WHO tanulmány** a környezeti zaj éjszakai pihenés idejére eső szintjével összefüggő egészségügyi hatásokat, az éjszakai zaj környezet-egészségügyi kérdéseit és összefüggéseit tárgyalja, ajánlásokat is megfogalmazva a jogalkotók és a döntéshozók számára.

„Az alvás biológiai szükséglet és a megzavart alvás számos egészségügyi problémával állhat összefüggésben, káros hatással van az egészségre.

Elégséges bizonyíték van az alvás közbeni zaj biológiai hatására: a pulzusszám növekedése, felébredések, az alvásfázisok megváltozása és éberség.

Elégséges bizonyíték van arra, hogy az éjszakai zaj-expozíció növeli a gyógyszerhasználatot, az alvás közbeni nyugtalan mozgást és a környezeti alvászavarokat.

Miközben a zaj okozta alvászavar önmagában egészségi probléma (a környezeti alvászavar), további következményei lehetnek az egészségre és a jó közérzetre.

⁵⁵ <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/66217/a68672.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁵⁶ https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (NNGLE 2009.)

⁵⁷ https://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0008/383921/noise-guidelines-eng.pdf

Korlátozottan bizonyos, hogy a zavart alvás fáradtságot, baleseteket és csökkent koncentrációt okoz.

Szintén korlátozottan bizonyos, hogy az éjszakai zaj hormonszint változásokat vagy klinikai tüneteket okozna, például a szív- és érrendszeri betegségeket, a depressziót és az elme más betegségeit.”⁵⁸

„Az átlagos éjszakai külső legfeljebb 30 dB-es zajszint esetén nem volt megfigyelhető lényegi biológiai hatás, noha az egyes személyek érzékenysége eltérő.

30 és 40 dB közötti átlagos külső zajszint mellett a zajnak több, az alvásfolyamatra gyakorolt hatása megfigyelhető volt: alvás közbeni testmozgások, a vizsgálatban résztvevők nyilatkozatai szerinti zavarás és felébredések. A hatások intenzitása a zajszinttel párhuzamosan fokozódott a zaj természetétől és a zajesemények számától függően. A sérülékeny csoportok (pl. gyerekek, krónikus betegek, idősek) még inkább fogékonyak voltak a zavaró hatásokra, azonban a legrosszabb esetekben is a hatások enyhének minősültek. A *L_{éjszakai,külső}* 40 dB zajszint megegyezik az éjszakai zaj legalacsonyabb megfigyelések szerinti káros hatást okozó szintjével (ún. LOAEL⁵⁹).

40 és 55 dB zajszint esetén az egészségre egyértelműen hátrányos hatások figyelhetőek meg a kitett népesség tagjai között (éjszaka folyamán, illetve hajnali túl korai felébredések, alvás közbeni éjszakai mozgások növekvő mértéke, környezeti alvászavarok, magas vérnyomás, myokardiális infarktus kockázatának növekedése, kényszerű alkalmazkodás az éjszakai zajkitettséghez nyugtató és altatószerek rendszeres használatával).

55 dB zajszint felett a helyzet kifejezetten és fokozottan veszélyes az emberi egészségre. A káros egészségügyi hatások gyakoriak, a népesség jelentős része alvászavarokkal küzd és nyugtalanra válik. Tudományos evidencia, hogy a szív- és keringési betegségek kockázata megnő⁶⁰, illetve 60 dB zajszintnek való kitettség esetén a pszichiátriai rendellenességek kockázata is növekvő tendenciát mutat.”⁶¹

A 2009-es Éjszakai zajról szóló WHO tanulmány a környezet-egészségügyi kutatások legfrissebb eredményei alapján a következőket ajánlotta a jogalkotók és a döntéshozók számára végkövetkeztetésként.

„Az éjszakai zaj miatti szubklinikus⁶² tüneteknek a népesség körében való elsődleges megelőzése érdekében javasolt és ajánlott a népesség éjszakai zajterhelésnek való kitettségét legfeljebb 40 dB éjszakai külső zajterhelési szint szerint korlátozni az éjszakának abban az időszakában, amelyet a legtöbb ember ágyban tölt. Az ún. LOAEL határérték úgy tekinthető, mint emberi egészség-szempontú határérték, amelyet az éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás szükségesnek tart a népesség, közöttük a sérülékeny csoportok (gyerekek, krónikus betegek és idősek) éjszakai zaj okozta káros egészségügyi hatásaitól való megvédése, védelme érdekében.

Azokban az esetekben, ahol különböző okokból rövid távon nem várható a fenti ajánlott zajszint érvényesítése, az *Iránymutatás ideiglenes célként 55 dB ajánlott zajszintet tart elfogadhatónak*. Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy **ez az ideiglenes cél önmagában nem egy egészségvédelmi-szempontú határérték. A sérülékeny csoportok védelme nem biztosított ezen zajszint mellett.** Ezért az ideiglenes célt úgy kell tekinteni, mint egy megvalósíthatósági szempontú, köztes célt, amelyet a döntéshozók kivételes, helyi kialakult viszonyok között alkalmazhatnak időlegesen.”⁶³

⁵⁸ NNGLE 2009.. Executive summary XI-XII.

⁵⁹ lowest observed adverse effect level (LOAEL)

⁶⁰ NNGLE 2009. 108. oldal, Executive summary XIII-XVII. oldalak

⁶¹ NNGLE 2009. Executive summary XIV. oldal

⁶² Ld. <https://dictzone.com/orvosi-magyar-szotar/subclinicus>

⁶³ NNGLE 2009. 109. oldal

Fontos különbség a korábbi szabályozás környezet-egészségügyi alapjaihoz képest, hogy az **1999-es WHO-tanulmány még magasabb, 45 dB határértéket állapított meg ajánlásként** az éjszakai zajszint tekintetében.

Ezzel kapcsolatosan a 2009-es Éjszakai zajról szóló tanulmány az ajánlások közötti különbség okait illetően egyfelől azt rögzítette, hogy „míg az 1999-es tanulmány elkülönítetten értékelte a folyamatos és nem folyamatos zajterheléseket az egyenértékű zajszintre (L_{Aeq}) és a legmagasabb zajszintre (L_{max}) vonatkozó zajterhelési határértékek megkülönböztetésével, addig a 2009-es Éjszakai zajról szóló iránymutatás egy harmonizált zaj-indikátort alkalmaz: a Környezeti zajról szóló Irányelvnek (2002/49/EC) megfelelően az éjszakai zaj terhelési határértékeit (L_{night}) egységesen a külső, egy éves átlag zajszint szerint megállapítva.

Arra figyelemmel kell lenni az ajánlások közötti különbség értékelésénél, hogy az 1999-es WHO tanulmány még az 1995 előtti kutatásokon alapul (illetve az adatoknak ezt követő meta-analízisén). Ezt követően olyan fontos új kutatások eredményeit összefoglaló tanulmányok születtek (pl. Passhler-Vermer és mások, 2002; Basner és mások 2004.), amelyek új megvilágításba helyezték a rendes és a zavart alvás problematikáját.

Ezek az eredmények a korábinál pontosabb következtetéseket tettek lehetővé. Az L_{Aeq} 45 dB-nél alacsonyabb küszöbérték meghatározása ennek köszönhető. A következő három állításnak is megfelelnek: az embereknek jó okuk van nyitott ablakok mellett aludni és az alvás megzavarásának megelőzéséhez az egyenértékű zaj-hangnyomásszint és a zajesemények számának egységes szemléletére van szükség. Ilyen értelemben az Éjszakai zajra vonatkozó iránymutatás kiegészíti az 1999-es WHO-tanulmányt.”⁶⁴

3. Az 1999-es WHO-dokumentum határozta meg az ún. „**egyenlő energia alapelvét**” (equal energy principle), amely szerint „a zaj teljes hatása arányos mindazon hangenergiák teljes összegével, amelyek a fület érik, függetlenül ennek az energiának az időbeli megoszlásától.”⁶⁵

A **2018-as WHO-dokumentum ezen alapelvre figyelemmel folytatott speciális kutatások eredményeit összefoglaló 3.5., szabadidős zaj fejezetében**⁶⁶ a „Halláskárosodás és fülzúgás” alcímben foglaltak szerint „A zajjal járó szabadidős tevékenységeknek több típusa ismert, ilyenek az éjszakai szórakozóhelyek, kocsmák vagy fitness-klubok látogatása, koncertek és élő zenés találkozók, és a személyi zenelejátszó berendezések (Programmable logic devices, PLD) használata.”⁶⁷

Ezen szabadidős tevékenységek során a zaj káros szintjének való kitettség eltérő kormegoszlást mutat, amelyben legjelentősebb a fiatal korosztály expozíciója: a 12-35 éves korosztály 40%-a van kitéve a zaj károsító szintjének.⁶⁸

A zaj okozta hallásvesztés megelőzhető a biztonságos hallgatási gyakorlat és szokások követése révén, így az Iránymutatást Kidolgozó Kutatócsoport (Guidelines Development Group, GDG) arra a következtetésre jutott, hogy jelentős egészségügyi előnyök érhetőek el a népesség zajnak való kitettségének számottevő csökkentése révén, beleértve olyan törekvéseket is, amelyek a biztonságos hallgatási gyakorlatot segítik elő. A szabadidős zajok csökkentése

⁶⁴ NNGLE 2009. 110. oldal

⁶⁵ Ld. 3.5. 19. lábjegyzet

⁶⁶ Ld. 3.5. pont a 87-97. oldalon

⁶⁷ Ld. 90. oldal

⁶⁸ „(...) a szabadidős zajoknak a népesség kitettsége (expozíciója) széleskörű és rendszeres. Figyelemre méltó, hogy a tizenévesek és a fiatal felnőttek 88-90%-a nyilatkozott arról, hogy PLD használatával fülhallgatón hallgat zenét. Egy 2015-ös WHO becslés szerint világszerte 1.1 billió azon fiatalok száma, akik a nem biztonságos zenehallgatási gyakorlat miatt a hallásvesztés kockázatának vannak kitéve. Ezen felül a közép- és magas jövedelmű országokban a 12-35 év közötti fiatalok közül közel 50%-uk hallgat nem biztonságos hangerővel zenét személyes lejátszó berendezésekből (mp3, okostelefon stb.) és 40%-uk van kitéve potenciálisan a zaj károsító szintjének éjszakai klubokban, bárokban és sporteseményeken.”

úgy is értékelhető, mint a zavarás csökkentése, amelyeket a zaj az adott szabadidős tevékenységeket élvezőkön kívüli embereknek okozhat, például a szomszédoknak.

(...) A GDG az értékeket és a fontossági szempontokat számba véve felismerte, **hogy a zenehallgatás a PLD-k (egyéni lejátszó eszközök) segítségével, a koncerteken és a sporteseményeken való részvétel olyan tevékenységek, amelyeket a népesség jelentős része élvezetesnek és ebből fakadólag értékesnek tekint.**

Továbbá elvárja, hogy az értékeknek és a fontossági szempontoknak változniuk kell, különösen a PLD-k használata és a nagy zajjal járó szabadidős tevékenységek, mint pl. a koncertek iránti rajongás arra vezet, hogy a **népesség egyes csoportjai – különösen a fiatalok – önként kitennék magukat ezeknek e tevékenységekkel járó, jelentős szintű zajoknak.** Ennek ellenére a GDG meg van győződve arról, hogy **az alacsonyabb szintű zajok érdekében tett ajánlásai a halláskárosulás megelőzése érdekében a társadalom nagy többsége részéről elfogadásra és helyeslésre találnak.**⁶⁹

Egy, a kutatási folyamat részeként 2014-ben közzétett tanulmány szerint **„a hangos zenének való kitettség tartományai, különösen amelyek azonosíthatóak a hallásvesztéssel a fiatalság körében:**

- **több, mint heti négy óra, vagy több mint öt év személyes fülhallgató használat, illetve**
- **diszkó-tékák több, mint havi négy alkalommal való látogatása.**⁷⁰

⁶⁹ Ld. 93-94. oldal

⁷⁰ Ld. 91. oldal