



FÖLDMŰVELÉSÜGYI  
MINISZTERIUM

DR. FAZEKAS SÁNDOR  
miniszter

Iktatószám: JgF/180/ 1 /2018.

*Alkotmánybíróság*

Budapest

Donáti utca 35-45.

1015

**Tárgy:** A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjának alaptörvényellenességével és megsemmisítésével kapcsolatos megkeresés

Köszönettel vettem kézhez a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. melléklet 2.1.1. és 2.2.1. pontjának alaptörvényellenességével és megsemmisítésével kapcsolatos megkereső végzését.

A felmerült kérdések tételes megválaszolását megelőzően engedje meg tisztelt [redacted] hogy röviden rávilágítsak a zajvédelmi, illetve tágabb kontextusban a környezetvédelmi szabályozás azon, részben az alkotmányjogból, részben pedig a természettudományos meghatározottságból eredő sajátosságaira, amelyek a jelen ügy szempontjából kiemelést érdemelnek.

Az Alkotmánybíróság által kimunkált és máig töretlenül érvényesülő gyakorlat szerint a környezethez való jog – szemben az alapjogok többségével – nem minősül alanyi jogként érvényesíthető alapjognak. Amint azt a 28/1994. (V. 20.) AB határozat kifejti, a környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog *az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére*, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a

feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az alanyi jogként való érvényesíthetőség hiányából és az objektív intézményvédelmi sajátosságból következően a környezethez való jog tartalommal való kitöltése, adott környezeti elem védelme, illetve környezeti tényező szabályozása jellemzően *számos védelmi célú, jellemzően közigazgatási jogi jogintézmény egyidejű felvonultatását teszi szükségessé*, ezek összehangolt és egymást kiegészítő / erősítő hatása adja meg összességében azt a garanciarendszert, amely képes biztosítani a környezet védelmének megfelelő szintjét. Az ily módon, egyszerre több eszköz alkalmazásával elért védelmi szint megfelelő megalapozás nélkül – vagyis önkényesen, egyoldalúan – nem csökkenthető.

A fenti alapvetés a zajvédelem területére is érvényes: a jogalkotó a szabályozás alakításánál nem emelhet ki és módosíthat egyetlen elemet vagy jogintézményt (pl. településrendezési eszközök, határértékek, engedélyezés, műszaki védelem, mérés-megfigyelés, szankciók, stb.), hanem a védelmi szint megőrzéséhez vagy emeléséhez mindenkor a rendszer egészéhez mérve, az egyes elemekkel való kölcsönhatásokra figyelemmel kell eljárni. Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság a 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában is rávilágít, *a jogszabályok alkotmányosságának vizsgálatánál, és így azok megalkotásánál is a szabályozás egészének alkotmányosságát, nem pedig az egyes konkrét határértékek célszerűségét, megfelelőségét kell szem előtt tartani.*”

Meglátásom szerint ez irányadó a megkeresés által érintett zajvédelmi szabályozás esetében is, figyelemmel arra, hogy a határérték-módosításra egy komplex, kifejezetten az adott környezeti elemet és zajterheléssel járó tevékenységet érintő szabályozási csomaggal került sor, amely számos ponton előremutató zajvédelmi szabályozást hozott.

A fentiek előrebocsátása mellett, a feltett kérdésekre a következő választ adom:

### **1. Melyek voltak a határérték-emelés általános indokai?**

Lényegesnek tartom leszögezni, hogy a gyorsasági autó- és motor versenypályák zajkibocsátásának problémája régóta ismert a környezetvédelemért felelős tárca előtt, azzal együtt, hogy ezen pályák műszaki eszközök alkalmazásával történő zajkibocsátás-csökkentése – a zajforrás jellegéből adódóan – a jelen tudományos és technológiai tudásunk mellett jelentős nehézségekbe ütközik. Ha a pálya lakott területektől való távolsága nem biztosít kellő mértékű zajcsökkentést és a földrajzi fekvése is kedvezőtlen, úgy ezek az adottságok jelentősen megnehezíthetik a máshol egyébként hatékony védelmet nyújtó zajvédelmi műszaki intézkedések alkalmazását is.

Fontos megjegyezni azt is, hogy már meglévő zajforrásánál számos esetben a korábban teljesített határérték a terület későbbi beépülése miatt tartható be nehezen.

A jogi szabályozás kialakítása során – a versenypályákra vonatkozó nemzetközi példákat, valamint a World Health Organization (WHO) ajánlásait is figyelembe véve – egy olyan normarendszer kialakítása volt a cél, amely a fenti problémákra megfelelőbb zajvédelmi megoldást nyújt mindamellert, hogy az a versenypályák működésének ciklikusságához is jobban igazodik, és nem csak a versenypályák működését biztosítja, hanem az egészséges

környezethez való jog érvényesülésének szem előtt tartása mellett figyelembe veszi a nemzetgazdasági, továbbá az önkormányzati, a helyi lakossági érdekeket is, gondolok itt különösen az életminőségre, a vendéglátásra, vagy a szálláshely-szolgáltatásra.

**2. Melyek voltak azok az alkotmányos jogok, illetve értékek, amelyeket a határérték-emelés során érvényesített a környezetvédelem elért szintjének csökkentésével szemben?**

Tárcám valamennyi jogszabály előkészítése során szem előtt tartja az Alaptörvényben rögzített alapjogokat, így a testi és lelki egészséghez való jogot (XX. cikk), valamint az egészséges környezethez való jogot (XXI. cikk).

Az egészséges környezethez való jog érvényesítése, így a környezetvédelmi jogszabályok előkészítése során minden egyéb szempontot megelőzően arra az alkotmányjogi követelményre kell kiemelt figyelmet fordítani, hogy a védelmi szint – más alapjog érvényesítése miatti kényszerítő ok hiányában – a maga komplexitásában ne csökkenjen, tekintettel arra az AB határozatban rögzített követelményre is, hogy „*az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan*”.

A minisztérium a nemzetközi licenccel rendelkező gyorsasági autó- és motorversenypályák zajkibocsátás-szabályozásának kidolgozása során is megfelelő körültekintéssel vizsgálta e követelmények érvényesülését; ennek szem előtt tartásával – *eltérő szabályozási szinteken – egy olyan komplex rendszer került kialakításra, amelynek csak egy részeleme az eltérő határértékek megállapításának lehetősége.*

A 91/2015. (XII. 23.) FM rendelet *a határértékekre vonatkozó rendelkezések módosítása mellett a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendeletet* több helyen is módosította, valamint emellett sor került a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet és a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet módosítására is. [427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet].

*Amint arra válaszevelem bevezetőjében is utaltam, a versenypályákra vonatkozó zajvédelmi szabályozás alkotmányosságának vizsgálata során az előző bekezdésben jelzett módosításokkal bevezetett rendelkezések együttes és egymásra tekintettel történő elemzésére van szükség:*

A hivatkozott rendeletekben szereplő szabályok a versenypályákra **üzemelési korlátozásokat**, a versenypályák üzemeltetőire pedig olyan **többletkövetelményeket** írnak elő, amelyek megfelelően ellensúlyozzák a megemelt határértékek által okozott – csak bizonyos időszakokban jelentkező, – átmeneti többletterhelést.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt a tényt sem, hogy az „új” határértékek alkalmazása nem automatikus.

A szabályozás választási lehetőséget ad a nemzetközi licenccel rendelkező gyorsasági autó- és motorversenypályák üzemeltetői számára

1. a korábban is kötelező, de többletkövetelmények nélküli határérték alkalmazása, vagy
2. egy jelentős korlátozásokkal és egyéb követelményekkel együtt járó, ugyanakkor magasabb határérték betartása között.

Az első esetben a korábban is meglévő, **általános határértékek alkalmazása mellett**

- a versenypályák üzemelésének **nappali időszaka 16 óra (6:00-22:00)**,
- a versenypályák **akár 24 órában** – alacsonyabb határérték mellett, de – **éjszakai időszakban is üzemeltethetők.**

A **második esetben a magasabb határértékek alkalmazása mellett**

- a **nappali időszak 12 óra (8:00–20:00)**, így a zajhatás a korábbiaknál rövidebb időszakban, a reggeli és éjszakai pihenőidőszakon kívül jelentkezik,
- a **pályahasználat a leszűkített nappali időszakon belül is legfeljebb napi 10 óra, az éjszakai időszakban pedig tilos.**
- az üzemeltetőnek folyamatos mérésre alkalmas **monitoring rendszert kell kiépítenie** és üzembe helyeznie,
- a zajmérések eredményéről éves adatszolgáltatást kell benyújtania a környezetvédelmi hatósághoz.

A határértékek alóli **felmentés esetén további üzemelési korlátozások és többletkövetelmények** kerültek előírásra:

- a határérték alóli **felmentéssel érintett napok számával megegyező számú napon teljes pályahasználat tilalom** került előírásra,
- az üzemeltető a felmentés alkalmazásának **szándékát a felmentéssel érintett rendezvény első napja előtt legalább 15 nappal köteles bejelenteni** a környezetvédelmi hatóságnak.

A magasabb határérték megállapítását kérő üzemeltetőnek minden esetben mellékelni kell a zajkibocsátási határérték kérelemhez a **zajkibocsátás csökkentése érdekében tervezett intézkedéseket**, azok várható eredményét, az intézkedések műszaki és adminisztratív megvalósításához szükséges időtartam megjelölésével. A hatóság a zajkibocsátási határértéket megállapító határozata pedig kötelezést is tartalmaz ezen intézkedések végrehajtására.

A fentieket összefoglalva rögzíthető, hogy a határértékre vonatkozó rendelkezések önmagukban való, a jelzett egyéb védelmi intézkedések vizsgálata nélküli értékelése esetén az a veszély állhat fenn, hogy az alkotmányjogi szempontból téves következtetésre vezet. A határértékre vonatkozó változásokkal egyidejűleg, arra tekintettel és ahhoz szervesen kapcsolódva bevezetett **számos rendelkezés miatt álláspontom szerint nem merül fel a módosítás előtt elért védelmi szinttől való visszalépés.** S mivel a védelmi szint csökkenése nem állapítható meg, így más alkotmányos jog, illetve érték egészséges környezethez való joggal való szembeállításának kérdése sem merülhet fel.

\*\*\*

Bár [REDACTED] megkeresésében nem tér ki a Budapest Környéki Törvényszék végzésében hivatkozott, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 110. § (6a) bekezdésének alaptörvény-ellenességének vizsgálatára, mégis engedje meg, hogy néhány gondolattal erre a kérdésre is reagáljak.

A Kvt. sajátos, birtokvédelmet érintő szabálya 2015. augusztus 1-jétől hatályos rendelkezés, ami a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.) birtokvédelmi rendelkezéseivel képest különös szabály; a birtokvédelem főszabálya alól kiveszi azokat a meghatározott feltételeknek megfelelő rendezvényeket, melyek a zajkibocsátási határértékeket nem lépik túl.

A Kvt. 110. § (6a) bekezdése tehát a speciális birtokvédelmi rendelkezésen keresztül a jogszerű zajkibocsátási tevékenységet egyben birtokvédelmi és szomszédvédelmi szempontból is jogszerűvé nyilvánítja.

A birtokvédelem, illetve szomszédvédelem főszabálya alóli kivétel meghatározása jogalkotási hatáskör. A zajkibocsátással okozott, esetlegesen fennálló érdeksérelem széles köréből a jogalkotó tehát ebben az esetben leválasztotta azokat az eseteket (határérték alatti zajkibocsátás), amikor jogsérelem még nem áll fenn. A jogorvoslati jog jogsérelemhez kötött, így a bírósághoz fordulás jogának kérdése a többi, csak érdeksérelemmel járó esetben nem is merülhet fel.

**Kérem válaszom szíves elfogadását.**

Budapest, 2018. január „31.”

Üdvözlettel:

