



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES

Tárgy: A Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér működése által okozott zajhatásokkal kapcsolatos megkeresés

Tisztelt Miniszter Úr!

A Jövő Nemzedékek Szószólójaként az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény alapján ezúton szeretném Miniszter Úrral megosztani a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér működéséből fakadó – az érintett lakosok egészséges környezethez való joga szempontjából jelentős – zajterheléssel kapcsolatban felmerült aggályaimat, észrevételeimet és javaslataimat.

Tájékoztatni szeretném, hogy a repülőtér működésével, a Budapest feletti repülési tevékenységekkel kapcsolatban számos állampolgári, önkormányzati panasz, jelzés és beadvány érkezett az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. A Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér üzemeltetéséből keletkező környezeti hatások megvitatása végett 2018. november 27-én szakmai kerekasztal-beszélgetést szerveztünk „A légitölekedés környezeti hatásai az egészséges környezethez való alapjog tükrében” címmel mindazon szervezetek – szabályozói, hatósági, civil és szakmai – képviselőivel, akik befolyásolói vagy részesei a légitölekedésnek.

A találkozón részt vettek az Innovációs és Technológiai Minisztérium, az Agrárminisztérium, a Miniszterelnökség, az Országos Környezetegészségügyi Intézet, a HungaroControl, a Közlekedéstudományi Intézet, több érintett helyi önkormányzat, valamint a Kulturált Légitölekedésért Egyesület képviselői is. A műhelybeszélgetés nyomán több olyan probléma körvonalazódott, melyek egyes esetekben az alapvető jogok érvényesülésével kapcsolatos hiányosságokat vetnek fel.

I. Az állam kötelezettsége az egészséges környezethez való jog megőrzése, amelynek biztosításához az is szükséges, hogy az e körben végzett egészségügyi tudományos tények, kutatások és eredmények megalapozzák és befolyásolják az állam döntéseit, akár a légitölekedéssel és légitölekedéssel kapcsolatban is. A panaszok alapján az eszmecsere hangsúlyozottan foglalkozott a légitölekedésből fakadó zajterhelés egészségügyi hatásaival.

Az Országos Környezetegészségügyi Intézet képviselőjének előadása szerint már eddig is számos kutatás folyt a légtérzaj tárgyában. Általánosságban kiemelendő, hogy az emberi szervezet a zaj zavaró hatását nem tudja megszokni, nincs habitáció, a folyamatosan visszatérő ingerekre a receptorok mindvégig ugyanolyan intenzitással reagálnak. Mindebből következik, hogy a szervezet reakciója nem érzékenység kérdése, hanem minden azt elszenvedő alany esetében kockázattal és egészségkárosodással jár.

A tudományos vizsgálatok tényszerűen tartalmazzák és egyértelműen igazolják az emberi szervezet egyes részeinél kimutatható akár pszichés, akár fiziológiai károsodásokat és kockázatokat. A teljes emberi szervezetet érintően leszögezhető, hogy 30-40 dB-es terhelés között – különösen a gyermekek esetében – alvászavar léphet fel, 40-55 dB-es zajterhelés pedig egyértelműen káros egészségügyi hatásokkal jár. Az éjszaka elszenvedett 55 dB-es mértékű zaj felett szignifikáns egészségügyi hatás állapítható meg, a dB emelkedéssel egyidejűleg nő a kockázat mértéke is.

Külön figyelmet érdemel az éjszakai időszakban bekövetkező zajterhelés. Műveletszám tekintetében az orvosilag tolerálható küszöbérték a 16 átrepülés/éjszaka. (A jelenleg hatályos mérték 50 átrepülés, amelyből 6 darabot a leginkább kritikus mélyalvási fázisra terveznek, ugyanakkor a valós átrepülés a gyakorlatban ennél általában több.) Ezzel összhangban az éjjeli időszakra a bemutatott kutatások alapján a javasolt határérték 40 dB, a WHO pedig éjjeli időszakra 42 dB-es zajhatárértéket javasol.¹

Mindenképpen ki kell emelnem, hogy ezek az adatok és értékek orvostudományi szempontból az egészségileg tolerálható küszöbértékeket jelentik.

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

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata szerint „*az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. (...) Az egészséges környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja*”, és emiatt a testület szerint a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem lehet tetszőleges. A testület ezen alaphatározata – amiben foglaltakat az Alaptörvény hatályba lépése óta az Alkotmánybíróság ismételt megerősítettⁱⁱ – nyomatékosan megállapította, hogy „*az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje*”. Az Alkotmánybíróság szerint nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Figyelemmel arra, hogy „*a környezetben okozott károk véges javakat pusztítanak és a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, (...) az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van.*” Szükséges hangsúlyozni azt is, hogy az ágazati koncepciók nem élvezhetnek elsőbbséget a környezetvédelmi érdekekkel szemben.

Értelemszerűen végesként kell tekinteni az emberi életre és egészségre is, melyet a zajterhelés nagymértékben veszélyeztet, így e tekintetben a megelőzésnek kiemelkedő jelentősége van, az Alkotmánybíróság maga is több alkalommal rámutatott arra, „*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.*”ⁱⁱⁱ Az egészséges környezethez való jog értelemszerűen felöleli az emberi élet és egészség zaj elleni védelmét, így az alapjogból fakadó – előző – követelményeket a zaj elleni védelem szabályozása tekintetében is érvényesíteni kell, amint ezt a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotását kezdeményező JNO-157/2010. számú állásfoglalásában jelezte.^{iv}

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

III. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban már idézett állásfoglalásában kifejtette,^v „*a természeti erőforrások körét az Alaptörvény P) cikke tágran határozza meg, és a „különösen” szó használatával egyértelművé teszi, hogy a védelmi igény az ott felsoroltakon kívül más természeti erőforrásokra is kiterjed. A háborítatlan csend a természet adta olyan különleges erőforrás, amely az ember fizikai és mentális egészségének és így életének alapfeltétele. A csendes, zavartalan környezet teszi lehetővé a pihenést, a magas szintű szellemi teljesítményt, a lélek kiegyensúlyozottságát stb. Az ember által alakított épített környezet az ipari, kereskedelmi, építési közlekedési stb. tevékenységekkel együtt hosszú távon, gyakran végérvényesen szünteti meg, vagy csökkenti ezt az erőforrást, s a zaj révén számos negatív társadalmi változást indukál. A ma nemzedékei infrastrukturális és egyéb döntéseikkel így alapvetően meghatározzák a jövő nemzedékek életfeltételeit, a zajterhelés jellegét, mértékét. Az Alaptörvényből következőleg tehát a csend mint természeti erőforrás védelmét, fenntartását és jövő nemzedékek számára való megőrzését mindenki, de kiemelten is az állam köteles biztosítani. Az államnak a jogalkotásban, valamint a jogszabályok tényleges hatályosulásában olyan megoldásokra kell törekednie, amelyek a természet adta csend magas szintű védelmét biztosítják. Az Alaptörvényben a jövő nemzedékek és érdekükben a természeti erőforrások védelme kiemelt alkotmányos értéknek jelenik meg, és mintegy végigvonul az Alaptörvény egészén. Ez – a más alkotmányos értékekhez képest is megkülönböztetett érték – az egészséges környezethez való jog megerősítését is jelenti, hiszen az összefüggés közöttük szükségszerű. Az Alaptörvény az Alkotmányhoz képest az egyik legjelentősebb előrelépést éppen a jövő nemzedékek védelme tekintetében valósította meg. Mindebből következően megállapítható, hogy más alapjogokkal, illetve alkotmányos értékekkel való ütközés esetén az egészséges környezet védelmének és a jövő nemzedékek érdekeinek különös védelmét kell biztosítani.*”

IV. A repülési zajtól szenvedő lakosság egészséges környezethez való jogának korlátozott érvényesülése az orvos szakmai tudományos tények^{vi} ismeretében nem lehet kétséges. Különösen kiemelkedik e téren az éjszakai légitrafordulás által okozott zajterhelés.

Mind a panaszokban, mind a műhelybeszélgetésben elhangzottak szerint emellett erőteljesen megjelenik a lakóingatlan használatának korlátozottsága, amely közvetlenül érinti a magántulajdont is. A fennálló alapjogi helyzet megítéléséhez, az alapjogok esetleges korlátozása miatt mindenképpen tisztázni kell a szemben álló alapjogok jellegét.

Jelen helyzetben nem csupán a korábban idézett Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, hanem a XIII. cikk (1) bekezdése is figyelembe jöhet, amely szerint „*mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár*”. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése alapján 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. E körben az Alkotmánybíróság leszögezte, „*az alapvető jog korlátozása csak akkor marad meg az alkotmányos keretek között, ha a korlátozás elkerülhetetlen, azaz más alkotmányos alapjog, valamint alkotmányos érték vagy cél védelme és érvényesülése, illetve az Alkotmányból következő feladat megvalósítása más módon nem biztosítható, továbbá, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.*”^{vii}

Amennyiben e keretek között kell vizsgálni, hogy a Budapestet és környékét érintő légi forgalom mely alapjog, alkotmányos érték vagy cél érdekében áll, akkor a válasz már erősen kérdéses. A Budapest Airport Zrt. ugyanis gazdasági társaságok tulajdonában, vagyis magántulajdonban áll, míg a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér által biztosított közlekedés nem közszolgáltatás, célja gazdasági haszon elérése, *vagyis az önmagában nem jelenít meg alapjogot, alkotmányos értéket vagy célt.* Az Alkotmánybíróság az alapjogok korlátozásának indokaként elfogadta a közérdekűség fogalmát is, és a tulajdonjog kapcsán kifejtette, hogy „*a tulajdonjog (és részjogosítványai) korlátozásának alkotmányosan elfogadható indoka lehet a korlátozás közérdekűsége. A közérdek és a tulajdonkorlátozás arányossága vizsgálatánál pedig az Alkotmánybíróság határozza meg azokat az ismérveket, amelyek a beavatkozás arányosságát eldöntik.*”^{viii}

A testület ugyanakkor – a távközlési szolgáltatásokkal összefüggésben – vizsgálta az alapvető jogok korlátozásának körülményeit és a közérdekűség kapcsolatát. Ennek során kifejtette: „*A jelenlegi körülmények között a közérdek értelmezésénél elfogadható, hogy bár közvetlenül magánérdek áll előtérben, közvetetten a társadalmi problémák megoldása révén az egész közösség érdekeinek szolgálatáról van szó. (...) Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint azonban a közérdekből történő tulajdonkorlátozás is csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással.*” Továbbá arra is rámutatott, „*(...) hogy az Alaptörvény társadalmi felelősséget megállapító mondata az átjátszóantennák telepítőire és működtetőire is vonatkozik. Tőlük – mint nyereségorientált gazdálkodó szervezetektől – mindenképpen elvárható, hogy a kivétel nélkül, minden egyes telepítéssel szükségképpen együttjáró zavarás, – amennyiben az szomszédjog-sértésnek minősül – káros következményeit méltányos módon enyhítsék az érintettek számára*”^{ix}

Az előzőek – vagyis a szükségtelen zavarás és annak ellentételezésének kérdései – a módosított repülési irányok és azok hatósági jóváhagyása kapcsán várhatóan bírósági eljárásokban is fel fognak merülni. Nyilvánvaló, hogy az országban a legnagyobb légi forgalmat lebonyolító repülőtér működése a nemzetgazdaság és a közösség érdekét is szolgálja, de működésének minősége és megfelelősége – azaz a zavarásának mértéke és szükségessége – az alapvető jogok érvényesülésének szempontjából nem hagyható figyelmen kívül.

A műhelybeszélgetésen elhangzottak alapján – az előző alapjogi gondolatokon túl – a következő megfontolásokat, javaslatokat szeretném Miniszter Úr figyelmében ajánlani. Legfontosabb javaslataim közül az első kettő – az álláspontom szerint – legsürgősebb intézkedésekre irányul, míg a harmadik inkább átfogó jellegű.

1. Az éjszakai repülési műveletszámok csökkentése

A műhelybeszélgetés szerint jelenleg éjszakai (22:00 és 06:00 óra közötti) időszakra legfeljebb 50 átrepülés tervezhető, ebből 6 átrepülés történhet a mélyalvási (00:00 és 05:00 óra közötti) időszakban.

A tanácskozás tapasztalatai és a hivatalba érkezett panaszok alapján ez az előírás az érintett lakosság számára a leginkább aggályos.

Az egészségügyi szempontok vizsgálata alapján már az *éjszakai időszakra engedélyezett fenti műveletszámok is túlzóak*, ugyanakkor ezt a helyzetet rontja, hogy *a legtöbb esetben a mélyalvási időszakban megvalósuló átrepülések száma meghaladja a tervezett mértéket* (a beszámolók szerint nem ritka ennek akár 2-3-szorosa sem). Ezek jellemzően az egyes járatok késései miatt alakulnak ki, ugyanakkor a műhelybeszélgetésen a légi irányítás képviselőjének elmondása alapján megállapítható, hogy nem egyedi esetek alkotják ezt a kategóriát, hanem **rendszeresen** visszatérően ugyanazok a járatok késnek. Ez pedig jogi szempontból a szabályok semmibe vételére utal, és megfelelő hatósági eszközök alkalmazása híján *bevett gyakorlattá vált* – mindennemű szankcionálás nélkül –, *miközben* az éjszakai nyugalom megzavarására gyakorolt hatása *egyértelmű, és azt elviselő érintett lakosság száma jelentős* (különösen a módosított repülési irányok nyomán).^x

Az orvosi vizsgálatok alátámasztották, hogy minél inkább eltér egy zajhatás az emberi homeosztázis állapotától, annál nagyobb hatást gyakorol az emberi szervezetre.^{xi} Nem mindegy tehát humán szempontból, hogy a meghatározott zajjal közlekedő repülőjáratok milyen időszakban érintik a lakott területeket, ezáltal milyen időszakban terhelik zajjal a környezetüket. Mind az orvosi, mind az önkormányzati beszámolók azt vetik fel és igazolják, hogy a zaj mérésére alkalmazott átlagszámításos módszer a hatályos zajhatárértékek figyelembevételével *a légtéri zaj esetében nem tükrözi a valós egészségügyi terhelést*. A zajszámítás során alkalmazott átlagok nem adnak megfelelő képet a repülőgépek által keltett, rövid ideig tartó, ám igen jelentős zajhatás emberi szervezetre gyakorolt hatásáról, ennek következtében pedig az is megállapítható, hogy *a hatályos szabályozás nem követi a légi közlekedésből fakadó zaj humán hatásait*. Holott az Alkotmánybíróság fent idézett határozatai alapján a határértékek az egészséges környezethez való jog garanciájaként foghatók fel.

Fentiekre tekintettel véleményem szerint elsődleges fontosságú, hogy az egészségügyi szempontból kiemelkedően érzékeny éjszakai időszakban az átrepülések számát jelentősen, az orvostudományi vizsgálatok által igazolt szintre csökkenteni szükséges. Továbbá nem csak elvárható, hanem indokolt is, hogy az állam – polgárai védelmében és az Alaptörvényből eredő kötelezettségének érvényesítése érdekében – megfelelő szankcióval lépjen fel az általa előírtak megsértőivel szemben, a következmények nélküli szabályszegési gyakorlatot és annak hatósági tűrését (belenyugvást) nem indokolhatja – különösen az előzőek ismeretében – kizárólag a repülés biztonsága.

2. A légügyi hatósági eljárások működésének biztosítása

A megjelent önkormányzatok képviselőinek beszámolóí, a lakossági jelzések arra is rámutattak, hogy gyakori az előírásoktól térben vagy időben eltérő repülési tevékenység.

A műhelybeszélgetésen elhangzottak alapján a hatóságok működési feltételeinek több hiánya is van: nincs megfelelő létszámú és megfelelő szakértelemmel rendelkező személyi állomány, továbbá a *szabályozási rendszer* sem anyagi jogi, sem eljárásjogi szempontból *nem biztosítja a hatékony hatósági fellépést*.

Fentieknek is okozata lehet az az 1. pontban már említett tény, hogy a sorozatos járatkésések következmények nélkül maradnak, és így a légitársaságok nem érdekeltek abban, hogy betartsák a rájuk vonatkozó előírásokat (így következmények nélkül megszeghessék azokat). A nem előírászerű légi közlekedésből eredő következményeket ugyanakkor a lakosság viseli. A beszélgetés fontos pillére volt egy olyan külföldi példa bemutatása, ahol a jogszabályi környezet a szabálytalan repülés következményeként lehetővé tette, hogy a repülő zajminősítésének alapulvételével, objektív határok alkalmazásával (akár már az első esetben is) szankcionálják a légi járművet. A szankció mértéke kellően súlyos anyagi hátrányt jelent (gazdasági szabályozóként) ahhoz, hogy a légitársaságok érdekelté váljanak a légi forgalom megfelelő és reális tervezésben, valamint annak végrehajtásában anélkül, hogy ez a repülésbiztonságot veszélyeztetné.

Véleményem szerint a hatékony hatósági fellépéshez elengedhetetlen az azt biztosító jogszabályi környezet kialakítása, amelynek célja mindenféleképpen a kiszámítható, és a légi irányítás által megadott közlekedési szabályok betartása. Fontosnak tartom emellett az anyagi szankciók felhasználása kötöttségének előírását is annak érdekében, hogy az így kiszabott bírságok a lakosság zajterhelési helyzetének a javítását szolgálják.

3. A teljes légügyi szabályozás felülvizsgálatának szükségessége

Az eszmecszerén részt vevő szakemberek egybehangzó véleménye szerint a légiközlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény elavult, számos joghézaggal és ellentmondással terhelt, eközben az ICAO dokumentumok túlnyomó részét a magyar jogalkotó a mai napig nem emelte át a hazai jogrendszerbe.

A légügyi szakemberek szerint – a 2. pontban leírtakkal összhangban – a légügyi hatósági eljárásra nem teljesen alkalmas (adekvát) az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény eljárásjogi rendszere (így a fentiekben szemléltetett hatósági eljáráshoz sincs megfelelő felhatalmazás) és a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg a modern légügyi követelményeknek.

Egyetértve a műhelybeszélgetésen elhangzottakkal, a szakértői álláspontokkal, szükségesnek tartom a jogi szabályozás átfogó felülvizsgálatát.

Hivatalunkhoz a műhelybeszélgetést követően is számos beadvány érkezett a Budapest Liszt Ferenc Nemzetközi Repülőtér használatával összefüggő légi forgalom tárgyában. Véleményem szerint ez ma egy fontos és különösen sok embert érintő problémája Budapestnek, de részben az agglomerációnak is. A kérdés súlyosságát jelzi az is, hogy más szervezetek (pl. a Fővárosi Önkormányzat) is egyeztető megbeszéléseket kezdeményeztek e témában.

Bízom benne, hogy jelen megkeresésemben szereplő javaslatok és észrevételek hozzájárulhatnak a fennálló konfliktus rendezéséhez, a légi közlekedés kiszámítható működésének kialakításához, valamint a terhelés érintettek számára érzékelhető és elviselhető mértékű csökkentéséhez. Tájékoztatni szeretném Miniszter Urat arról is, hogy jelen levél tartalmát a panaszosok, a műhelybeszélgetésbe bevont személyek és szervezetek, illetve a nyilvánosság tudomására hozom. Kérem, hogy a problémakör orvoslásával kapcsolatos szabályozási terveiről, intézkedéseiről tájékoztatni szíveskedjék. A továbbiakban is szívesen részt veszek a témában szervezett megbeszéléseken, illetve egyeztetéseken.

Budapest, 2019. február

Tisztelettel:

Dr. Bándi Gyula

ⁱ http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (2019.01.18.)

ⁱⁱ A testület 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában megerősítette az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban lefektetett megállapításait a környezethez való joggal kapcsolatban, és leszögezte, hogy „*az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított elért védelmi szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen.*”

ⁱⁱⁱ ABH 1994, 140-141.

^{iv} Lásd. 6-7. oldal

^v JNO-157/2010. számú állásfoglalás 33. és 34. pont

^{vi} Ld. a fentebbi WHO tanulmányt, ugyanakkor az OKI képviselője a műhelybeszélgetésen számos más kutatás eredményét is bemutatta.

^{vii} 50/2007. (VII. 10.) AB határozat

^{viii} 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

^{ix} 18/2015. (VI. 15.) AB határozat

^x A 2018. augusztus 16-i repülési útvonal-módosítás csak a X. kerületben 50.000 főt – egész lakótelepet – érintő változást okozott az önkormányzat képviselője szerint.

^{xi} Ezt támasztja alá egy másik példa, amely szerint ugyanannak az útvonalnak a megítélése a közlekedési lámpáknál, azok időszakszerű jellege miatt sokkal rosszabb, mint egyébként a folyamatos terhelés mellett.