

A ZAJVÉDELEM HATÓSÁGI ESZKÖZEI

Szurovecz Zoltán

PhD hallgató

Szegedi Tudományegyetem

1. Bevezetés

A környezet zajterhelése egy sajátos fizikai tulajdonságokkal rendelkező, a zajforrástól terjedésének távolságát tekintve rövid távú terhelésnek tekinthető, ezért a környezetvédelmi szabályozás helyi szinten igyekszik kezelni az ebből adódó ártalmakat. A kibocsátási és terhelési határértékek alkalmazása miatt ezen ártalom elleni védelem kétirányú. Zajról ott lehet beszélni, ahol ember tartózkodik, ezért zavaró, kellemetlen hatásként való megítélése is erősen szubjektív.¹ Tulajdonságai miatt a szabályozásnak jelentős mértékben építenie kell a műszaki tudományokra, hiszen a kibocsátás és a terhelés mérése is komoly műszeres felszereltséget, valamint magas fokú szakmai jártasságot igényel.² A környezeti zaj az emberi egészségben negatív morfológiai és fizikai változásokat okozhat. Ennek következtében csökken a stressztűrő- és teljesítőképesség, valamint a környezeti hatásokkal szembeni ellenálló képesség is. Alvászavaró hatása pedig további szövődményeket okozhat: fáradtság, kimerültség, rossz közérzet.³

Mivel a magyar környezetjogra jelentős hatással van a közösségi jog⁴, ezért említést kell tenni az e területre vonatkozó jellemzőiről is. Az Európai Unió környezetvédelmi jogán belül a zajvédelem önálló terület, de az általánoshoz képest más szabályozási elvet követ. E jogforrások⁵ összefoglalóan és legáltalánosabban úgy jellemezhetőek, hogy az egyedi

¹ PÓTA Ágnes: *Útmutató a zaj és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos önkormányzati feladatok ellátásához*. BM Kiadó, Budapest, 1993. 7.

² WALZ Géza: *Zaj- és rezgésvédelem*. CompLex Kiadó. Budapest, 2008. 50-87.

³ WHO: Night noise guidelines for Europe 42-43. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf?ua=1 (2017.01.12.)

⁴ A hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program féléves értékeléséről szóló Bizottsági közlemény szerint a nemzeti környezetvédelmi jogszabályok hozzávetőleg 80%-ának háttérben uniós jogszabályok állnak (Sixth Community Environment Action Programme (COM) 2007 225. final 4.)

⁵ 70/157/EGK irányelv a gépjárművek megengedett zajszintjére és kipufogórendszereire vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről; 86/594/EGK irányelv háztartási készülékek zajkibocsátásáról; 2000/14/EK irányelv a kültéri használatra tervezett berendezések zajkibocsátására vonatkozó tagállami jogszabályok közelítéséről; 80/51/EGK irányelv a hangsebesség alatti repülőgépek zajkibocsátásának korlátozásáról; 89/629/EGK irányelv a hangsebesség alatti polgári sugárhajtású repülőgépek zajkibocsátásának korlátozásáról; 92/14/EGK irányelv a Nemzetközi Polgári Repülésről szóló Egyezményben szabályozott polgár repülőgépek üzemeltetésének korlátozásáról.

zajkibocsátásra koncentráló, termékorientált szabályozást határoznak meg.⁶ Ennek oka mindenekelőtt az egységes belső piac létrehozásában keresendő, ezzel ugyanis a termékekkel szembeni elvárások egy újabb, környezetvédelmi szempontú követelményekkel bővültek ki. Az Európai Unió jogrendszerében négy jogintézmény jött létre az egyes termékek zajkibocsátásának szabályozására: határértékek megjelölése, engedélyek kiadása, tanúsítványok, termékjelzések rendszere.⁷ Egy új szemlélet jegyében született meg az Európai Parlament Tanács 2002/49/EK irányelve a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről,⁸ amely megváltoztatta a korábbi szabályozás tendenciáját. A kialakított koncepció keretében kimondta, hogy szükséges egy egységes értékelési módszer alapján meghatározott zajmutatókkal meghatározni a zajterhelést, majd ezt követően kell a tagállamoknak cselekvési tervet készíteni a zaj csökkentése érdekében, különösen azon a területeken, ahol a zaj mértéke már az egészségre káros hatásokkal járhat. Az új szemléletű közösségi jogalkotás ellenére azonban zajvédelemmel kapcsolatban felmerülő legtöbb kérdés és annak szabályozása egy szomszédos megosztott hatáskör⁹ formájában tagállami hatáskör maradt.

Magyarországon a zajvédelemre vonatkozó normák 1983 óta alkotnak önálló szabályozási területet. Ezt megelőző időszakban az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvény tartalmazott alapvető rendelkezéseket¹⁰ e tárgykörben, valamint az építésügy és egészségügy területén¹¹ végrehajtási szabályok nélküli szórványrendeletek álltak a jogalkalmazó rendelkezésre. Ezeket túl a környezetvédelmi ágazatban sem volt található e területre specializálódott szervezet.¹² A zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet¹³ célja volt, hogy elsőként adjon átfogó szabályozást e területről.¹⁴ Feladatául tűzte, hogy már a potenciálisan zajkeltő tevékenységeket is értékelje, átfogja a zajvédelem minden lehetséges területét az emberi egészség megóvása érdekében. Egy jogszabályban került meghatározásra az eljáró hatóságok és szakhatóságok hatáskörei, az engedélyezés és a felelősség anyagi és egyes eljárásjogi kérdései.

A hatályos, átfogó szabályozást a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet¹⁵ tartalmazza, amely megtartott több korábbi jogintézményt, azonban számos újítást is bevezetett. A hatályba lépést követően megkezdett joggyakorlat alapján meghatározhatóak a szabályozásnak olyan sarkalatos pontjai, amelyek több elméleti és gyakorlati kérdést vetnek fel. Természetesen jelen ta-

⁶ KENDE Tamás – SZÜCS Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. CompLex Kiadó, Budapest, 2009. 988.

⁷ BÁNDI Gyula: Zajártalom elleni védelem. In: Pomázi István (szerk.): *Az Európai Unió környezetvédelmi szabályozása*, KJK-Kerszöv, Budapest, 2004. 617.

⁸ HL L 189., 2002.07.18. 12.

⁹ BLUTMAN László: *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*. HVG-ORAC, Budapest, 2013. 120-122.

¹⁰ 40. § Tilos a települési környezetben káros és veszélyes zajok, más rezgések (fény, rázkódás stb.) és sugárzások (radioaktivitás, hő stb.) előidézése. 41. § (1) Nem szabad üzemben tartani a települési környezetben olyan gépeket, munkagépeket, gépjárműveket és más közlekedési eszközöket, amelyek káros mértékű zajt, illetőleg káros vagy veszélyes rezgést okoznak.

¹¹ Építésügyről szóló 1964. évi III. törvény, egészségügyről szóló 1972. évi II. törvény, Országos Építésügyi Szabályzatról szóló 5/1974. (V. 24.) ÉVM rendelet

¹² KILÉNYI Géza – TAMÁS András (szerk.): *A környezetvédelmi jogi szabályozás fejlesztésének egyes kérdései*. MTA Dunántúli Tudományos Intézete és Országos Környezet- és Természetvédelmi Hivatal, Pécs, 1980. 48.

¹³ A továbbiakban: 12/1983. (V. 12.) MT rendelet

¹⁴ BÁNDI Gyula: Vitaülés a zajvédelem szabályozásának aktuális kérdéseiről. *Magyar Jog*, 1982. évf. 12. szám, 1146.

¹⁵ A továbbiakban: Rendelet

nulmány terjedelmi korlátai nem teszik lehetővé, hogy valamennyi ilyen kérdés vizsgálat tárgya legyen. Ennek megfelelően csak azokról a jogintézményekről lesz szó, amelyeket a bíróság is több alkalommal vizsgált, alkalmazott, illetve több kritikai is ért.

2. Hatásterület meghatározása

A zajkibocsátás (*emisszió*) alatt egy zajforrás által a levegőnek olyan mértékű nyomásingadozását okozó működését kell érteni, amely a védendő környezetben észlelhető. A zajterhelés (*immisszió*) alatt a terhelt környezet egy pontján mért hangnyomásszintet kell érteni. Ennek egészségkárosodás nélkül elviselhető szintjét dB-ben meghatározott zajterhelési határértékek rögzítik. Míg a háttérterhelés alatt a környezeti zajforrás hatásterületén a vizsgált forrás működése nélkül, de a forrás típusának megfelelő zajterhelést jelent.¹⁶ A hatásterületet e szempontok alapján meg lehet határozni méréssel, illetve számítással. A mérés esetére az akkreditált mérőműszerek, a mérés folyamatára szabványok állnak rendelkezésre. A számításra vonatkozó részletszabályokat pedig a 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet határozza meg.

A hatályos zajvédelmi szabályozás sajátossága, hogy ismeri a vélelmezett hatásterület fogalmát, amely áthidalja e környezetterhelési forma sajátosságait. Ennek megfelelően a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekeingatlan és annak határáról számított 100 méteres távolságon belüli terület.

A fentiek értelmében a behatárolt hatásterületen kell a zajvédelmi követelményeket érvényesíteni. A környezetvédelmi hatóság engedélyezési eljárásában mind a két értéket meghatározhatja. Az egyedi hatósági ügyek gyakorlatában, valamint zajcsökkentési célkitűzések szempontjából a zajkibocsátási határértékek meghatározásának van különös jelentősége.

A hatásterületre vonatkozó rendelkezéseknek eddig ismertetett jellemzői minden zajforrás esetében fennállnak, azaz minden zajforrásnak van hatásterülete. Zajkibocsátási határérték hatósági megállapítása szempontjából azonban csak azon tevékenységek bírnak relevanciával, amelyek védendő épületet vagy helyiséget érintenek. A Rendelet ezt figyelembe véve mentesíti az üzemeltetőt a határérték megkérésére vonatkozó hatósági eljárás alól, ha bizonyított, hogy a tervezett környezeti zajforrás hatásterületén nincs védendő terület, épület, helyiség, vagy a tervezett környezeti zajforrás hatásterületének határvonala a számítások, illetve mérések alapján a környezeti zajforrást magába foglaló telekeingatlan határvonalán belülre esik, és a telekeingatlan a zajforrás üzemeltetőjén kívül más személy nem használja.¹⁷ Ez a mentesség mindaddig áll fenn, amíg ezen feltételek is fennállnak. Abban az esetben, ha az üzemeltető olyan műszaki kivitelezést végez, amely miatt már e feltételek megváltoznak, abban az esetben már határérték megállapítását kell kérnie a hatóságtól.¹⁸

A vélelemnek köszönhetően, amennyiben az üzemeltető formanyomtatványon nyújtja be kérelmét az engedély megadására, úgy e területen lévő valamennyi épületet számításba veszi a hatóság, és valamennyire meghatározza a határértéket. Mivel a hatásterület vélelmezett, ezért az üzemeltető szakvéleménnyel kiegészített kérelemben kérheti, hogy a hatóság

¹⁶ Rendelet 2. § 1) pont

¹⁷ Rendelet 10. § (3) bek.

¹⁸ Rendelet 11. § (1) bek.

a hatásterületet 100 métertől eltérően (nagyobb vagy kisebb távolságban) határozza meg. A zajvédelem területén bevezetett védelem jogi természetét befolyásolja a közigazgatás hivatalból való eljárás alapelve is.¹⁹ Ennek megfelelően ugyanis, ha a hatóság hivatalból tudomást szerez olyan tényről, számításról vagy mérésről, amely valószínűsíti, hogy a zajkibocsátás a vélelmezett hatásterülettől eltér, akkor hivatalból köteles zajkibocsátás valós értékeinek vizsgálatára és értékelésére.²⁰ A vélelmezett hatásterület egy kiegészítő szabály funkcióját tölti be, közigazgatási jogviszonyt keletkeztető hatása van. Amennyiben ugyanis az üzemeltető zajkibocsátási határértéket kér, és megjelöli a zajforrására vonatkozó hatásterületet, akkor a hatóság elsősorban ezen a területen fekvő ingatlanok tulajdonosait tekinti ügyfélnek. Abban az esetben, amennyiben nem igazolt a hatásterületnek a vélelmezett távolságtól való eltérése, a hatóság ügyfélnek tekintheti azt az ingatlantulajdonost is, akit a kérelmező esetlegesen nem tüntetett fel.

3. A határérték megállapítására irányuló hatósági eljárások

A zajkibocsátási határérték pontos, az üzemeltetőre jellemző meghatározása képezi a későbbi közigazgatási felelősség alapját, ezért különös jelentősége van annak, hogy a hatóság határozott-e meg a zajforrás üzemeltetője részére határértéket. E szabályozási modell történeti alapját a 12/1983. MT rendelet képezi, mely új és meglévő létesítményekkel szembeni követelményként határozta meg azt, hogy rendelkezzenek a hatóság által kiadott, zajforrásaik egyedi sajátosságait, helyszíni viszonyokat figyelembe vevő határértékkel. Az így kiadott határozat alapján megállapított határértékek képezhettek bármilyen, későbbi szankció alapját.²¹ Így többek között a Rendelet alapján kiadott engedély igazolhatja tehát a működési engedély szerinti tevékenység (a bírói gyakorlatban legtöbbször előforduló esetben ez a zenezolgáltatás) megfelelőségét.²² Ha e feltételek meglétét az engedélyes a Rendelet szerinti eljárásban nem igazolta, úgy a zajt keltő tevékenységét nem folytathatja.

A hatályos szabályozás rendszere is a korábban kidolgozott elvi alapokra épít, amelynek keretében a határérték megállapítására irányuló eljárás főszabály szerint kérelemre indul, és csak meghatározott esetben indulhat hivatalból. A kérelemre induló eljárásban a zajforrás üzemeltetője azt igazolja, hogy a zajkibocsátási határérték betartásához szükséges valamennyi jogszabályi előírásnak megfelel. A hatósági határozat speciális tartalmi eleme, hogy rendelkezik a zajkibocsátási határérték mértékéről külön az éjjeli és a nappali időszakokra, részletezi a zajforrás hatásterületén elhelyezkedő védendő épületeket, valamint a zajkibocsátási határérték teljesülésének pontos helyét. Ezen túlmenően utalnia kell a hatóságnak a zajforrás hatásterületén található védendő területek településrendezési terv szerinti, valamint az épületek építményjegyzék szerinti besorolására. A kötelező tartalmi elemek jelentősége korábban sem volt elhanyagolható, hiszen több esetben ezen értékek releváns tényezők voltak a szankció alkalmazása során,²³ ezért ugyanezen szempontok

¹⁹ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 3. § (1) bekezdés szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.

²⁰ Fővárosi Törvényszék 23.K.472/2010/26. számú döntés

²¹ BH1996. 61. és a Fejér Megyei Bíróság K.20.581/2006/17.

²² Fejér Megyei Bíróság 21.K.21.637/2011/7.

²³ Győr-Moson-Sopron Megyei Bíróság K.20.129/2004/25.

érvényesültek a jelenleg hatályos szabályozás megalkotásakor is. Igazolja ezt az is, hogy amennyiben határérték feletti kibocsátást észlel a hatóság, és zajbírságot állapít meg, akkor a bírságot meghatározó képletben szorzó tényezőként szerepel a hatásterületen lévő, védendő homlokzatok száma, annak ténye, hogy a túllépés nappal vagy éjjel történt-e.

A közigazgatásra jellemző officialitás elve alapján a jogalkotó lehetővé tette, hogy az üzemeltető kérelme nélkül legyen lehetőség határérték megállapítására. Üzemi vagy szabadidős zajforrások esetében ugyanis, ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását teszi szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.²⁴ Természetesen nem csak a hivatalból történő eljárás megindításának van helye, hanem kérelemre indult eljárás hivatalból történő folytatására is.²⁵ Hivatalból történő zajkibocsátási határértékek meghatározása csak az üzemi vagy szabadidős tevékenységek esetében lehetséges, ezért nem alkalmazható az építési tevékenységre és a közlekedési vonalas létesítményekre. E feltételek fennállása esetén a határérték megállapításához olyan tényeknek kell a hatóság rendelkezésére állnia, mely igazolja a hatásterületen lévő a zajforrás(ok), valamint a védendő helység(ek) meglétét.

A hivatalból történő eljárás tendenciáját erősíti tovább az a 2016. január 1. napjától hatályos rendelkezés,²⁶ amely szerint vendéglátás folytatása esetén az eljárást a környezetvédelmi hatóság hivatalból indítja meg, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezheti.

A fenti – különösen az üzemi és szabadidős zajforrásokra vonatkozó – szabályok gyakorlati alkalmazásának problémáját jelentheti, hogyan jut a hatóság a határérték megállapításához szükséges adatokhoz. Optimális esetben az üzemeltető kérelmet nyújt be, melyben megadja a szükséges mérések és számítások eredményét. A szükséges információk megszerzése érdekében a hatóságnak két lehetőséget biztosított a jogalkotó: zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében a mérést, számítást, vizsgálatot maga végezi el vagy a mérés, számítás elvégzésére a zajforrás üzemeltetőjét kötelezi.

Mivel a zajkibocsátásért való közigazgatási felelősség alapját egy műszakilag és jogilag korrekt hatósági határérték-határozat képezheti, ezért külön jelentőséget kell tulajdonítani e határértékeket meghatározó eljárásnak. Ennek fényében gyakorlati problémát vethet fel, ha az üzemeltető nem kéri meg a határértékek meghatározását, hanem e nélkül végzi tevékenységét. Ilyen esetben a hatóság – ha jogszabályi feltételek fennállnak – hivatalból folytatja le az eljárást; maga végezi el a mérést vagy a számítást, amely a döntés meghozatalához szükségesek. Ennek költségeit azonban a hatóság csak akkor háríthatja át az üzemeltetőre, ha őt valamely eljárásban, vagy annak egy szakaszában elmarasztalja.²⁷ Az egyes közigazgatási hatósági döntéseket megelőző eljárások miatt jogos kritikaként fogalmazódhatott meg az, hogy ilyenkor csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézkést követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket. Engedély nélkül megkezdett

²⁴ Rendelet 11. § (3) bek.

²⁵ Rendelet 11. § (4) bek.

²⁶ A Rendelet 10. §-át a közigazgatási bürokráciacsökkentéssel összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 441/2015. (XII. 28.) Korm. rendelet 263. §-a egészítette ki az új rendelkezéssel.

²⁷ Erre vonatkozó részletszabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény IX. fejezet, valamint a környezetvédelmi és vízügyi hatósági eljárás során felmerülő egyéb eljárási költségekről szóló 72/2007. (IV. 17.) Korm. rendelet határozza meg.

tevékenység esetén pedig a szabályozásból fakadó körülmények lehetőséget biztosítanak arra, hogy az üzemeltető jogszerűtlen tevékenységét hosszabb ideig is végezhesse szankciók, korlátozások nélkül.²⁸ E felvetések a vendéglátó tevékenységekre vonatkozóan is fennáll függetlenül attól, hogy őket külön rendelkezés kötelezi adatszolgáltatásra.

4. Intézkedési terv készítése

A hatósági felügyeleti eszközeinek alkalmazása akkor válik szükségessé, amikor az üzemeltetett zajforrás határérték feletti zajkibocsátása megállapítható. Ennek csökkentésére alkalmazható hatósági eszköz az intézkedési terv jogintézménye, amikor is a zajforrás üzemeltetője ilyen terv, dokumentáció benyújtására köteles, amelynek elkészítési és benyújtási határidejét a hatóság határozza meg.²⁹

Elsődleges feltétel a felügyeleti jogkör alkalmazásakor, hogy az üzemeltető rendelkezzen hatóság által kiadott – fentebb leírtak szerinti - kibocsátási határértékkel. E megállapító döntést követően van mód csak az intézkedési terv alkalmazására. A szabályozás szankciórendszerének jogos kritikájaként fogalmazódott meg, hogy az üzemeltető hatóság által megállapított határérték nélkül hosszabb időn át folytathatja tevékenységét. Így a szabályozás hatékony jogkövetkezmény nélkül hagyja az ilyen jogsértéseket.³⁰ Az intézkedési terv alkalmazhatóságának másik előfeltétele, hogy a hatóság bizonyítsa, az üzemeltető a határértéket túllépte a védendő létesítmények vonatkozásában. Ezt pedig a hatóság a közigazgatási hatósági eljárásra vonatkozó szabályok szerint lefolytatott hatósági ellenőrzés, valamint szabványoknak megfelelő zajmérés alapján állapíthatja meg. Az intézkedési terv benyújtására vonatkozó eljárást tehát egy jogerősen lezárt engedélyezési vagy hivatalbóli határértéket meghatározó eljárásnak, továbbá egy zajmérésnek kell megelőznie.

Az intézkedési tervet a környezetvédelmi hatósághoz kell elbírálásra benyújtani. Az üzemeltetőnek be kell mutatnia, hogy az általa tervezett műszaki intézkedések határidőre biztosítják a zajkibocsátás határértékre való csökkentését.³¹ Amennyiben a terv műszakilag alkalmas a csökkentés elérésére, úgy a hatóság döntésében jóváhagyja azt. Határidő tűzésével kötelezi az üzemeltetőt a tervbe foglaltak végrehajtására. A szabályozás gyakorlati problémája, hogy a hatóság számára nem biztosít jogkört a terv tartalmi kialakításába. Ennek megfelelően hatásköre csak arra van, hogy elfogadja azt vagy sem. A kritikus elemnek tekintendő, hogy a végrehajtási rész- és véghatáridő meghatározására a hatóságnak nincs lehetősége. Így az üzemeltető számára legkedvezőbb teljesítési határidőt határozhatja meg az intézkedések végrehajtására, azt a hatóság nem változtathatja meg. Mivel a – fent leírtak alapján – az eljárás feltételezi, hogy hatásterületen van olyan védendő épület, amelyet határérték feletti zajkibocsátás ér, ezért az ott élők a terv végrehajtásáig határérték feletti kibocsátás elszenvedői lesznek.³² Az üzemeltető azért is lehet érdekelt hosszú teljesítési határidő meghatározásában, mivel az intézkedési terv végrehajtása alatt zajvédelmi bírság

²⁸ A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának állásfoglalása a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására http://www.jno.hu/hu/af/jno-157-2010_zajos.pdf (2017. 01. 12.); (a továbbiakban: JNO-157/2010.) 21.

²⁹ Rendelet 17. § (1) bek.

³⁰ JNO-157/2010. 21.

³¹ Rendelet 17. § (5) bek.

³² JNO-157/2010. 24.

nem állapítható meg vele szemben. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozások³³ igyekeztek rugalmasabbá tenni a fentebb meghatározott előírásokat. Ennek megfelelően a környezetvédelmi hatóság már pontosabb hatáskörrel rendelkezik az intézkedési terv végrehajtási határidejének meghatározására.

A jogalkalmazó arra az esetre, ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket, a hatóság részére a tevékenységbe történő beavatkozást biztosít. A túllépés mértékétől függően a tevékenységet (i) 1-6 dB túllépés között korlátozza, (ii) 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, (iii) 10 dB túllépés felett megtiltja. Ha e hatósági beavatkozás gyakorlati alkalmazását vizsgáljuk, megállapítható, hogy az említettek közül a második és harmadik mód a tevékenység időbeli függvény szerinti abbahagyását jelenti. A második eset az üzemelés továbbfolytatását elviekben még lehetővé teszi.

A környezetvédelmi hatóság számára több gyakorlati gondot okozhat a tevékenység korlátozása. Ebben az esetben ugyanis a szabályozás feltételezi, hogy a tevékenység tovább folytatható a meghatározott korlátozásokkal. A kívánt zajkibocsátási határértékek elérése érdekében azonban számos információ és adat szükséges lehet annak érdekében, hogy egy összetett üzemi tevékenységet milyen módon lehet korlátozni anélkül, hogy az még működőképes maradjon. E tekintetben két hatósági magatartás vázolható fel. Az egyik szerint maga a hatóság írja elő, mely tevékenység, zajforrás mely időszakban nem végezhető vagy nem működtethető. Ezen túlmenően már az üzleti menedzsment feladata, hogy a működőképességet fenntartsa. A másik elvi lehetőség szerint a hatóság oly módon korlátoz, amely az üzemeltető számára is megfelelő megoldást adhat arra, hogy a zajkibocsátás határérték alatt maradjon. Ebben az esetben a tevékenységet végző maga tesz javaslatot hatóságnak a korlátozás módjára, hiszen a legtöbb információ, működési adat és eljárás az ő rendelkezésére áll. Ha ennek fényében a hatóság biztosítottan látja határérték alatti működést, akkor a korlátozás ezen módját határozza meg.

A szabályozás hiányossága, hogy nem rendelkezik a korlátozás, felfüggesztés és tiltás idejéről. A Rendelet rendszeréből és céljából azonban arra a következtetésre lehet jutni, hogy a tilalom három formáját mindaddig fenn kell tartani, amíg az üzemeltető mérésrel nem tudja igazolni a határértékek teljesülését. Ezzel párhuzamosan jelentkezik egy anomália. A hatósági beavatkozás miatt a zajforrás nem normál működési körülmények között üzemel, így a mérési eredmények sem felelhetnek meg egy normál működés szerinti kibocsátásnak. A jogszabály nem rendelkezik arról, kell-e, amennyiben igen, milyen módon feloldani a korlátozást, felfüggesztést arra az időre, míg a zajkibocsátást igazoló mérés elkészül. Egy üzemi létesítményre vonatkozó tilalom tipikusan forgalomkorlátozással, berendezések használatának korlátozásával, annak felfüggesztésével valósulhat meg. Zajmérés idejére vonatkozó feloldáskor a normál üzemállapot biztosítása az üzemeltető részéről további költségvonzatot jelenthet. E problémakör megelőzése érdekében, de lege ferenda érdemes nem csak a tilalom formájáról, hanem annak feloldásáról, arra vonatkozó technikai szabályokról is rendelkezni.

³³ A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló 280/2004. (X. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 427/2015. (XII. 23.) Korm. rendelet

5. A zajvédelmi bírság és az intézkedési terv kapcsolódási pontjai

A zajvédelem hatósági szankciórendszerének fontos eleme a zajvédelmi bírság is. Az 1983-ban kialakított szabályozás is igyekezett kialakítani ennek hatékony rendszerét. A jogszabályban előírt követelmények megsértése esetén zajbírság volt megállapítható, ha (i) az üzemeltető vagy kivitelező az új üzemi létesítmény üzembe helyezését, valamint építési munka során annak megkezdését követően a meghatározott kibocsátási határértéket nem tartja be; (ii) az új út, vasútvonal, repülőtér létesítését követően okozott zaj a megengedett határértéket meghaladja; (iii) környezetvédelmi felügyelőség által megállapított határidőt követően a meglévő létesítmény által kibocsátott zaj továbbra is meghaladja a kibocsátási határértéket.

A bírság alapú szabályok megalkotásánál mindig alapvető fontosságú annak mértéke annak érdekében, hogy az üzemeltetőt visszatartsa a további jogszabálysértésektől. Tekintettel arra, hogy a zajbírság számítása hasonlóan több kibocsátáson alapuló bírsággal (pl.: csatornabírság, vízszennyezési bírság) képlettel történik, nehéz feladat olyan módszer kidolgozása, mely minden esetre jól alkalmazható és az elérni kívánt célt szolgálja. A zajvédelem e szankciójának ismertetése elején azt kell tisztázni, mikor szabható ki zajvédelmi bírság. A Rendelet 26. §-a öt tényállást határoz meg, amikor is bírságszankciót kell alkalmazni. A hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető

1. az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően – túllépi,
2. az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében az épületen belüli, jogszabályban megállapított zajterhelési határértékeket túllépi,
3. az építési zajforrás esetén a zajterhelési határértéket túllépi,
4. hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget,
5. a zaj, rezgés elleni védelemmel kapcsolatos adatszolgáltatási, változás-bejelentési kötelezettségét nem vagy nem megfelelően teljesíti.

Az első két tényállás körében elmondható, hogy a szankció alapja annak hiteles igazolása, hogy az üzemeltető a határértéket túllépte. Az ilyen esetek zajmérést is tartalmazó hatósági ellenőrzést feltételeznek. A hatóság ilyen irányú tevékenységének a többi műszaki, laboratóriumi méréshez képest különös jelentőséget kell tulajdonítani. A helyes, jogszabályoknak és szabványoknak megfelelő mérés lehet a későbbi hatósági eljárásoknak alapja. A jogi útra terelt, hatóság és környezethasználó közötti konfliktusban így egy műszaki tevékenység jogi megítélés alá kerül. A közigazgatási ügyben felülvizsgálati jogkört gyakorló bíróság gyakran kerülhet abba a helyzetbe, hogy ilyen tevékenységet vizsgáljon, állást foglaljon annak megfelelőségéről.³⁴ Különös körülményt igényel ez a tevékenység, ha a tervezett beruházás prognosztizált zajkibocsátásáról szóló számításokra irányul.³⁵

A bírói gyakorlat is azt erősíti meg, hogy a zajmérés egy olyan vizsgálatot jelent, amely egyszeri és megismételhetetlen voltára tekintettel, az annak során tett megállapítások utóbb nem rekonstruálhatók, nem ellenőrizhetőek. Az ekkor tett megállapítások, eredmények

³⁴ Baranya Megyei Bíróság K.21.651/2010/15.

³⁵ Budapest Környéki Törvényszék K.26.897/2011/21.

egy újabb vizsgálat során nagy valószínűséggel nem reprodukálhatóak. Ebből következik egyrészt, hogy az ellenőrzést végző hatóságnak az ellenőrzésre vonatkozó szabályokat maradéktalanul be kell tartania, másodsorban pedig a mérést dokumentáló iratnak kimerítően fel kell ölelnie a jogszabályban előírt tartalmi elemeket. Bármelyik elem hiánya, hiányossága, pontatlansága, esetlegesen előforduló elírás, félreérthetőség alkalmatlanná teheti az iratot (mérési jegyzőkönyvet) arra, hogy szankció alkalmazásának alapjául szolgáljon.³⁶

A felsorolt tényállási elemek közül a 4. és 5. pontban biztosított bírságot, amely adminisztrációs bírságnak is nevezhető. A hatályos szabályozás azonban egyértelművé teszi, hogy a zajbírság megállapításához a környezetvédelmi hatóságnak – külön jogszabály szerinti – zajmérést kell elvégezni. E kötelezettség alól is van azonban kivétel. Nem szükséges vizsgálatot végezni, ha a zajforrás működésében, illetve zajkibocsátásában az előző vizsgálat óta nem történt változás, és a zajforrás hatásterületén nem történt olyan változás, ami az ismételt vizsgálatot indokolná. A hatályos szabályozás ennek megfelelően az üzemi és szabadidős zajforrást üzemeltető ugyanazon jogszabálysértő (határérték feletti zajkibocsátás) fenntartása miatt 6 havonta ismételt bírságot állapíthat meg. Építési tevékenység esetében a 6 havonta ismétlődő szankcionálás feltétele még, hogy a környezetvédelmi hatóság ismételt zajvizsgálattal állapítsa meg a határérték túllépését.

A fentiek alapján, amennyiben az üzemeltető a számára előírt zajkibocsátási határértéket igazoltan túllépi, kétirányú kötelezettség terheli: egyrészt zajbírság megfizetésére, másrészt a kibocsátott zaj csökkentésére intézkedési terv benyújtására köteles. A gyakorlatban nehezen állapítható meg, hogy egyes konkrét esetekben az üzemeltetőt milyen mértékű anyagi kötelezettségvállalás terheli egy határérték feletti zajkibocsátás hatósági megállapítását követően. A gyakorlatban az intézkedési terv kivitelezési költsége nagyobb beruházási összeget is igényelhet a bírságfizetési kötelezettségen túl, ezért van különös jelentősége annak, milyen mértékű a megállapított zajbírság összege.

A bírság kivetésének vannak a Rendelet által meghatározott korlátai is. Ennek megfelelően nem lehet határérték feletti zajkibocsátás miatt zajbírságot megállapítani az intézkedési terv végrehajtásának ideje alatt. Amennyiben ugyanis a hatóság túllépést észlel, több hatósági döntést hoz, ennek megfelelően zajvédelmi bírságot állapít meg a Rendelet 26. § alapján, valamint az üzemeltetőt intézkedési terv benyújtására kötelezi. Amennyiben az intézkedési tervet elfogadja, úgy az elfogadástól (pontosabban a döntés jogerőre emelkedésétől) kezdődik annak végrehajtása.³⁷ Az intézkedési terv végrehajtásának végső időpontjára vonatkozóan a Rendelet nem tartalmaz normákat. Főszabály az, hogy a hatóság az intézkedési terv megvalósítására a Rendelet 17. § (3) bekezdése alapján határidőt tűz, mely a terv végrehajtásának végső határideje. Abban az esetben, ha az üzemeltető ezen időpont előtt teljesíti az előírásokat, úgy elviekben a végrehajtás ideje hamarabb letelik. Ezen végső időpont meghatározásához abból érdemes kiindulni, hogy az intézkedési terv célja a zajkibocsátás határérték alá csökkentése. Ezen tény igazolása elsősorban az üzemeltető érdeke. Ennek megfelelően, első lehetséges megközelítés szerint, ha az intézkedési terv végrehajtására a hatóság által megadott határidőnél korábban teljesíti az üzemeltető azon intézkedéseket, amelyek a zajkibocsátást határérték alá csökkentik, úgy ő érdekelt abban, hogy ezt a hatóság felé igazolja. A másik előforduló lehetőség, hogy az intézkedési terv

³⁶ Kfv.II.37.511/2013/10. és Kfv.III.37.659/2013/6.

³⁷ Rendelet 17. § (2) bek.

végrehajtására a hatóság által megadott határidőre a zajkibocsátás csökkentés nem valósul meg. Ennek igazolására azonban már a hatóság érdekelt azért, hogy a jogszabályban meghatározott kötelezettségeit [ellenőrzés, felügyeleti hatáskörök gyakorlása (szankcionálás; tevékenység korlátozása, felfüggesztése vagy megtiltása)] teljesítse.

A fentiek alapján mind a szankcionálás, mind a felügyeleti eszközök alkalmazása során jelentősége van annak, hogy pontosan milyen időpontra határozható meg az intézkedési terv teljesítésének, azaz az elvégzett zajcsökkentésnek a vége. Erre vonatkozóan a Rendelet nem határoz meg normát. Így felmerülhet az, hogy a teljesítést a hatóság a közigazgatási eljárás keretében ellenőrzéssel vizsgálja, amely a hatóság oldalán keletkeztethet zajmértési kötelezettséget és ezzel együtt pénzügyi költségeket úgy, hogy a zajcsökkentésre az üzemeltető köteles. Másik jogi megoldás egyszerűbb és az üzemeltetőt teszi érdekeltté a teljesítés igazolására, azonban a Rendelet 17. § (3) bekezdésének kiterjesztő értelmezésével jár. E rendelkezés szerint a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő kitűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Amennyiben az „intézkedések megvalósításába” a hatóság – figyelembe véve azt a rendelkezést is, hogy a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében mérés, számítás végzésére kötelezheti a zajforrás üzemeltetőjét – beleérti a határértékek teljesülésének igazolását is, úgy pontosan meghatározható az intézkedési terv vége. E szerint ugyanis nem csak a zajcsökkentést kell az intézkedési terv elfogadásáról határozatban teljesíteni, hanem annak igazolását is be kell mutatni az ugyanezen határozatban előírt határidőre.

A zajbírságnál a korábban taglalt korlátok mellett mérlegelési jogkörrel is rendelkezik a hatóság. Ennek keretében a számított bírságösszeg módosítható 0,8 és 1,2 közötti szorzóval. Ennek keretében a hatóság mérsékelheti, valamint súlyosíthatja az összeget, annak mérlegelésével, hogy a kötelezett milyen intézkedéseket tett a zajcsökkentés érdekében. A korábbi zajbírság számítására vonatkozó 2/1983. (V. 25.) OKTH rendelkezés szerint e mozgástér jóval nagyobb volt, hiszen a bírság végleges összege 0,2 és 1,5 közötti szorzóval volt korrigálható. Nincs azonban mérlegelési lehetősége a hatóságnak akkor, ha építési tevékenység esetében éjszakai határérték túllépést észlel, mert ebben az esetben a bírság összegét 1,5-es szorzó alkalmazásával kell megállapítani. Az adminisztrációs bírságok ezzel szemben egyszerűek.

A bírságolás, mint a zajvédelem legfőbb szankciója különös jelentőséggel bír, így egyértelműen számos vizsgálaton esett át hatékonyságának megállapítására, valamint több kritika is érte. A Rendelet által megalkotott szankciórendszer vonatkozásában mindenképp el kell ismerni, a bírságolás csak az üzemi és szabadidős, valamint az építési zajforrásra vonatkozik, azonban a határértékkel nem jellemezhető szabadidős zajforrásokkal szemben nem biztosít fellépést.³⁸ A szabályozás e fejezetének vizsgálatakor el kell fogadni azt is, hogy jelen szabályozás még nem teszi lehetővé, hogy a hatóság joghátrány alkalmazásával, gyorsan és hatékonyan lépjen fel a zajkibocsátási határérték nélkül működő zajforrás üzemeltetőjével szemben.

³⁸ JNO-157/2010. 20.

6. Összegzés

A zajvédelmi szabályozás a környezetvédelem különös jogi részén belül a terjedelmét tekintve kis helyet foglal el, de gyakorlati jelentősége egyre növekszik. E szabályozás vizsgálatakor figyelembe kell venni azt is, hogy a környezet zajjal történő terhelése egy sajátos környezethasználat. A zaj fizikai jelenségként (energiaként) való jelenléte a környezetben számos sajátossággal ruházta fel, amely megkülönbözteti a környezethasználat, súlyosabb esetben a szennyezés más formáitól. Mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak jelentős mértékben kell támaszkodnia a műszaki szakemberek tudására, valamint technikai és műszaki eszközök alkalmazására. Be kell látni azonban azt is, hogy a műszaki fejlődés korlátai egyben a hatékony zajvédelem jogi korlátait is jelentik.

A szabályozás e szegmensének vizsgálata során megállapítható volt, hogy a meghatározott normák más jogterületekhez hasonlóan dinamikusan fejlődnek. A hatóságok részvétele a zajvédelemben több formában létezik. Kiemelkedő jelentősége lehet a megelőzés elvének az engedélyezési eljárások során, melynek alkalmazásával már feltérképezhetőek a zajforrások és azok hatásai. Egyedinek mondható a hivatalból történő határérték megállapítása, amely mint kiegészítő szabály a hatósági munkát segíti, határérték túllépés esetén pedig a felügyeleti jogkör gyakorlását támogatja. A jogszabály által definiált vélelmezett hatásterület olyan egyedi szabályozási megoldás, mely több esetben segíti a jogszabály-értelmezést, valamint a határértékek megállapítására vonatkozó döntés meghozatalát.

Nem elhanyagolható terület azonban a zajvédelem hatósági felügyelete sem. A zajbírságok mértékénél a magas összegű bírságok önmagában nem lehetnek elegendőek a kibocsátás határérték alá csökkentésére. A fizetési kötelezettségek figyelembe vételénél azonban számba kell venni, hogy a bírság megfizetése mellett eljárási és mérési költségek is jelentkeznek, valamint az intézkedési terv kivitelezése is költségvonzattal jár. Ezen szempontok figyelembe vételével kell értékelést adni a szabályozás hatékonyságáról. A hatósági eszközök e konstrukciójának jogos kritikája az, hogy egyrészt hosszadalmas eljárást generált; másodsorban az intézkedési terv elhúzódo teljesítése legalizálhatja a határérték feletti zajforrások működtetését.

Egyedi sajátosságnak tekinthető, hogy a hatóság számára – jogszabály adta lehetőségek között – drasztikus beavatkozási lehetőséget biztosít a környezethasználó működési rendjének meghatározásába. E hatósági jogkör csak az intézkedési terv igazolt nem teljesítésekor áll fenn. A működés korlátozásának, felfüggesztésének és megtiltásának szabályai nyitva hagyják a hatáskör gyakorlásának néhány részletkérdését. A szabályozás hiányosságának tekinthető, hogy az intézkedési terv tartalmába a hatóság érdemben nem avatkozhat be. Pedig e terv tartalmazza a zajcsökkentéshez szükséges kardinális műszaki beavatkozásokat és annak végrehajtási határidejét. Így jogos kritikaként fogalmazható meg, hogy engedély nélküli zajkibocsátás eseteiben az engedélyezési eljárástól – határérték túllépés esetén – a zajkibocsátás valós csökkentéséig akár évek is eltelhetnek, mely jelentős mértékben hosszadalmassá tehetik a zajártalom elleni védelem folyamatát.

A zaj elleni ártalmak védelme érdekében megalkotott szabályozás összességében korszerűnek mondható, amely a műszaki lehetőségeket számba véve a lehető legobjektívabb alapokon határozza meg a zajemisszió és zajimmisszió jogi kereteit. Hatályba lépését követően viszonylag kisszámú bírósági döntés született e területen. A hatóság és a környezethasználó közötti zajvédelmi tárgyú jogi konfliktusok gyakorlatilag a felügyeleti eszközök alkalmazásakor keletkeztek. Így a zajkibocsátás engedélyezési folyamatok szabályozását a bíróság kevés esetben értelmezte. A vizsgált esetekből jól kiolvasható az, hogy a szank-

cionálás és kötelezési jogkör gyakorlásának alapját az engedélyezés képezi, szerepe nem elhanyagolható. A hatóság által alkalmazott szankciók alkalmazásakor pedig bíróság különös figyelmet szentel az eljárási cselekmények vizsgálatának. Ennek oka pedig az, hogy a zajkibocsátás olyan sajátos környezetterhelés, amely adott pillanathoz, rövid időszakhoz köthető. A műszaki jellemzők utólagos rekonstruálásához különösen fontos a megfelelő dokumentálás és az ügyféli jogok biztosítása.