



JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40. Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

Ügyszám: JNO-4895/2009

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

Tárgy: a személyszállítási közszolgáltatás szüneteltetése a vasúti mellékvonalakon

I. A vizsgálat megindítása¹

1. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa (a továbbiakban: Biztos) hivatalból vizsgálatot indított annak megállapítására, hogy a 2009/2010. évi vasúti menetrend eredményeképp egyes vasúti mellékvonalakon a személyszállítási szolgáltatás szüneteltetése milyen mértékben érinti az egészséges környezethez való jogot, illetve a környezet állapotának fenntarthatóságát és javítását.
2. A menetrendi koncepciót a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium (a továbbiakban: Minisztérium) 2009. augusztus 24-én tette közzé. Alapja a helyközi közösségi közlekedés átalakításáról szóló 1133/2009. (VIII. 7.) Korm. határozat, amely – többek közt – felhívta a helyközi közösségi közlekedés átalakításáért felelős kormánybiztost, hogy alakítsa ki a távolsági és Budapest elővárosi közlekedés, valamint a regionális integrált közlekedés 2009/2010. évi menetrendjének koncepcióját. A menetrend jóváhagyása és hivatalos megrendelése a 2010. évi közszolgáltatási szerződés keretében történik meg.
3. A nyilvánosságra hozott 2009/2010. évi vasúti közszolgáltatási menetrend tervezete alapján a Minisztérium a 2009 decemberétől 33 vasúti mellékvonalon, mintegy 1000 kilométeren nem rendel meg személyszállítási közszolgáltatást. A 2009. november 4-én közzétett 2009/2010. évi közszolgáltatási menetrend alapján 30 mellékvonalon teljesen, egy vonalon pedig részlegesen szűnik meg a vasúti személyszállítás.

II. A hatáskör megalapozása

4. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint a Biztos figyelemmel kíséri, értékeli és ellenőrzi azon jogszabályi rendelkezések érvényesülését, amelyek biztosítják a

¹ A Biztos a jelen állásfoglalás tervezetét véleményezésre megküldte a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium, a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt., a Levegő Munkacsoport, Városi és Elővárosi Közlekedési Egyesület, a Magyar Közlekedési Klub és a Magyar Tudományos Akadémia Világgazdasági Kutatóintézet részére. Az állásfoglalás a határidőre beérkezett vélemények figyelembevételével került véglegesítésre.

környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását. Az Obtv. 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indíthat, amennyiben a 27/A. § (1) bekezdés szerint a környezethez való alapvető jog sérelmét észleli. A 27/B. § (3) bekezdés e) pontja szerint továbbá a Biztos véleményezi a feladatkörével összefüggő kormányzati előterjesztések tervezeteit.

5. A közösségi közlekedés helyzete alapvetően befolyásolja a környezet állapotát. A személyszállítási közszolgáltatás megszüntetése – mely közvetlenül, vagy a jövőre nézve végül közvetetten a vasúti mellékvonalak megszüntetését eredményezi – általában jelentősen megnöveli a közúti közlekedés által okozott levegő- és zajterhelést, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátását. A növekvő közúti forgalom szükségképpen a közlekedési torlódások és balesetek számának, illetve az utak fenntartási költségeinek növekedéséhez vezet. A vasúti közlekedés átalakítása tehát közvetlen kapcsolatban van az egészséges környezethez való jog érvényesülésével.
6. Emellett a vasútvonalak megléte és állapota jelentős hatással bír a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésére irányuló – a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (a továbbiakban: Tft.) 2. § a) pontjában lefektetett – állami cél megvalósítására, így különösen a hátrányos helyzetű területek felzárkózási lehetőségeire.

III. Előzmények

7. Dr. Lenkovics Barnabás, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2007-ben már vizsgálta a vasúti mellékvonalak megszüntetését². Az országgyűlési biztos megállapította, hogy a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium a vasúti mellékvonalak forgalmának felfüggesztésével és a szolgáltatási szint csökkentésével az Alkotmányban deklarált közlekedés szabadságához (szabad mozgáshoz) és a diszkrimináció tilalmához kapcsolódó joggal összefüggésben visszásságot idézett elő. Állásfoglalásában a biztos indítványozta, hogy egy megfelelő modell kidolgozásáig a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium függesse fel a mellékvonalak megszüntetését, illetve a szolgáltatási színvonal csökkentését.
8. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa vizsgálatának kiindulópontja az volt, hogy a vasúti közlekedés állapota nem pusztán közlekedési, még kevésbé kizárólag közlekedés-finanszírozási kérdés, hanem a vidéki lakosság életlehetőségeit közvetlenül érintő környezetvédelmi, területfejlesztési és társadalompolitikai kérdés, mely az Alkotmányban foglalt jogok, illetve alkotmányos elvárások széles körét érinti. A vonalbezárásokat megalapozó egyoldalú – egyébiránt alá nem támasztott – hatékonyságértelmezés ellentétes az Európai Unió közlekedéspolitikájával, indokolatlanul növeli a közúti közlekedést és az egyéni motorizációt. A környezetterhelés szükségképpeni növekedése, továbbá az egyébként is hátrányos helyzetű régiók infrastrukturális kiszolgáltatottságának fokozódása a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésére vonatkozó – a Tft. által lefektetett – jogszabályi kötelezettség teljesítése ellen hat.

² OBH 1232/2007.

9. Állásfoglalásában az állampolgári jogok országgyűlési biztosa kiemelte, hogy a mellékvonalak megszüntetése egyszerre eredményezi az elmaradott térségek helyzetének konzerválását, valamint alkotmányos szempontból diszkriminatív kényszerurbanizációt. A kormány eljárásával kapcsolatban kifogásolta, hogy döntésének előkészítése során az illetékes minisztérium nem folytatott érdemi konzultációt az érintett önkormányzatokkal és társadalmi csoportokkal, megszegvén a jogállamiság eszméjéből levezethető és a Tft.-ben egyértelműen meghatározott együttműködési kötelezettségét. A biztos elvi élel állapította meg, hogy a jövő generációjának megfelelő életminőséget csak az egészséges környezet védelmét biztosító intézkedések tudják megalapozni, így pl. a környezetkímélő közlekedési módok fenntartása, fejlesztése.

IV. A vizsgálat szempontjai

10. A Biztos jelen vizsgálata során arra keresett választ, hogy a 2009/10. évi vasúti közszolgáltatási menetrend előkészítése, elfogadása és végrehajtása milyen mértékben veszélyezteti az egészséges környezethez való jogot, illetve milyen mértékben befolyásolja a környezet fenntarthatóságát. Így különösen, a Biztos megvizsgálta, hogy a folyamat, a tervezett és az elfogadott döntés összhangban van-e a Magyar Köztársaság környezet-, közlekedés- és területfejlesztési céljaival, illetve hogy az mennyiben felelt meg az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó általános jogszabályi kötelezettségeknek, így különösen a környezeti hatások előzetes felmérésére, figyelembevételre és a társadalmi részvételre vonatkozó előírásoknak.
11. A Biztos jelen vizsgálata nem terjed ki a szolgáltatás felfüggesztésével érintett mellékvonalakra gyakorolt egyedi környezeti, társadalmi és gazdasági hatások feltárására és értékelésére.

V. Az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó általános jogszabályi kötelezettségek

V.1 Az egészséges környezethez való jog értelmezése

12. Az Alkotmánybíróság több határozatában³ értelmezte az egészséges környezethez való jog tartalmát, illetve az államnak ezen jog érvényesülésével kapcsolatos kötelezettségeit. Az Alkotmánybíróság kiindulópontja, hogy az egészséges környezethez való jog alapjog, amely az emberi élet védelmének követelményéből vezethető le. Mivel a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, az Alkotmánybíróság kimondta az intézményes védelmi szintről való visszalépés tilalmát, csak kivételesen engedve meg azt olyan esetekben, amikor más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen⁴. A védelmi szint csökkentésének feltétele továbbá, hogy annak mértéke az elérni kívánt célhoz képest nem lehet aránytalan. Az intézményes védelem mértéke így nem tetszőleges. A szükséges eszközöket a mindenkori kormányzat szabadon választja meg azzal a megszorítással, hogy a választás semmi esetre sem eredményezheti a környezet állapotának romlását és annak kockázatát sem engedheti meg. Az Alkotmánybíróság azt is leszögezte, hogy az

³ Pl. 996/G/1990. AB; 28/1994. (V. 20.) AB; 27/1995. (V. 15.) AB; 48/1997. (X. 6.) AB; 48/1998. (X. 23.) AB határozatok.

⁴ 28/1994. (V.20.) AB határozat.

egészséges környezethez való jog érvényesülésének mértékét nem lehet az ingadozó gazdasági és társadalmi folyamatok lekövetéseként folyamatosan változtatni.

13. Az Alkotmánybíróság határozataival ellentétes jogértelmezésre vezetne, ha az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó általános jogszabályi kötelezettségek érvényesülését kizárólag a primer környezetvédelmi célú intézkedések kapcsán értelmeznék, kizárva például a közlekedéspolitikát⁵. Ezt támasztja alá a környezetvédelem és a közlekedéspolitika közt egyértelműen definiált jogszabályi kapcsolat is.

V.2 A közlekedéspolitika és környezetvédelem jogszabályi kapcsolata

14. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) célja az Alkotmány által védett egészséges környezethez való jog érvényesülési kereteinek megteremtése (1. § (2) bekezdés). Mivel ezen cél kizárólag a környezeti elemek elszigetelt védelme útján nem valósítható meg, ezért a környezet védelmének követelményeivel összhangban kell szabályozni bizonyos más szakpolitikákat olyan mértékben, amennyiben azok befolyásolják „az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakításá[t], a környezet egészének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelmé[t], a fenntartható fejlődés biztosításá[t]” (Kvt. 1. § (1) bekezdés). A Kvt. 3. § (1) bekezdése⁶ többek közt ilyen területként említi meg a közlekedést általában, a közlekedési ágazatokat pedig különösen. Ez összhangban áll az Európai Közösséget létrehozó Szerződés 6. cikkével, amely kimondja, hogy a közösségi politikák meghatározásába és végrehajtásába integrálni kell a környezetvédelem követelményeit (integráció elve). Ezt támasztja alá továbbá a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (a továbbiakban: Vtv.) is, amely a vasúti közlekedés fejlesztését az épített és a természeti környezet, valamint az emberi egészség védelmének követelményével összhangban írja elő (3. § (1) bekezdés a) pont).
15. Ebből következik, hogy az állam közlekedéspolitikai döntései nemcsak a területre specifikus jogszabályok tükrében vizsgálhatók, hanem – részletes anyagi jogi vagy eljárási szabályok fennállására tekintet nélkül – annak fényében is, hogy azok mennyiben felelnek meg a környezetvédelem általános szabályainak, így elsősorban a környezetvédelmi jog alapelveinek, általános és különös rendelkezéseinek.

V.3 A közlekedéspolitika és a területfejlesztési politika jogszabályi kapcsolata

16. Hasonlóan szoros a közlekedéspolitika és a területfejlesztési politika kapcsolata. A Tft. szerint a területfejlesztés célja többek között az ország valamennyi térségében a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti jelentős

⁵ Pl. a 30/2000. (X. 11.) AB határozatban az Alkotmánybíróság egyértelműen elismerte a nehéz tehergépjárművek forgalomkorlátozásának enyhítésére irányuló jogszabály (a 111/1995. (IX. 21.) Korm. rendelet módosításáról szóló 99/1997. (VI. 11.) Korm. rendelet) környezetvédelmi jelentőségét.

⁶ 3. § (1) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: *a)* a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról, *b)* a bányászatról, *c)* az energiáról, *d)* az erdőkről, *e)* az épített környezet alakításáról és védelméről, *f)* a termőföldről, *g)* a halászatról, *h)* a közlekedésről, közlekedési alágazatonként, *i)* a katasztrófák megelőzéséről és következményeik elhárításáról, *j)* a területfejlesztésről, *k)* a vadgazdálkodásról, *l)* a vízgazdálkodásról, *m)* a hulladékokról, *n)* a veszélyes anyagokról.

különbségek mérséklése, illetve – illeszkedve az Európai Unió regionális politikájához – ezen térségek felzárkóztatása⁷. A kormánynak döntéseiben biztosítania kell a regionális politika érvényesülését (7. §), az egyes minisztereknek feladataik ellátása során érvényesíteniük kell a Tft. céljait (9. § (2) bekezdés). A Tft. a területfejlesztési célok meghatározása és megvalósítása során az összes érintett szereplő, így különösen az állami szervek, az önkormányzatok, az érintett polgárok és szervezeteik, a gazdasági szereplők és a szakszervezetek együttműködését írja elő (4. §).

V.4 A közlekedéspolitikai döntések meghozatalával kapcsolatos általános környezetvédelmi kötelezettségek

17. A vasúti közszolgáltatási menetrend elfogadása, illetve a közszolgáltatási szerződések megkötése az egészséges környezethez való jog érvényesülését közvetlenül befolyásolhatják. A *menetrend elfogadása* és a *közszolgáltatási szerződés megkötése* ugyanis – elsődleges jogi megítélése ellenére – *nem pusztán egy polgári jogi aktus, hanem egy potenciálisan igen markáns környezetpolitikai és területfejlesztési intézkedés*. Ezen szerződés közjogi jellegét maga a Vtv. is elismeri: a 27. § (1) bekezdése hangsúlyozza, hogy az állam a vasúti közszolgáltatási szerződésen keresztül elősegíti az állampolgári jogok – így esetünkben az egészséges környezethez való jog – érvényesülését.
18. Amennyiben tehát ezen intézkedés a vasúti szolgáltatási színvonal jelentős csökkenését eredményezi, akkor az egyidejűleg egy jelentős környezeti hatással járó állami döntést testesít meg, melynek meg kell felelnie a környezetvédelmi jog által lefektetett bizonyos alapelveknek és általános előírásoknak akkor is, ha az ezeknek való megfelelést az ágazati szabályok – jelen esetben a Vtv. – nem írják elő. Ezen alapelvek és alapvető kötelezettségek az alábbiakban foglalhatók össze:

V.4.1 Megelőzés

19. Mint azt az Alkotmánybíróság is kiemelte⁸, az egészséges környezethez való jog védelmére vonatkozó elsődleges követelmény a megelőzés. A Kvt. 6. § (1) bekezdése szerint a környezethasználatot – esetünkben a közlekedést – úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; megelőzze a környezetszennyezést, valamint kizárja a környezetkárosítást. A (3) bekezdés szerint a megelőzés érdekében a környezetileg leghatékonyabb megoldást kell alkalmazni. A megelőzés elvének eljárási következménye a várható környezeti hatások

⁷ 2. § A területfejlesztés és területrendezés célja: *a)* az ország valamennyi térségében a szociális piacgazdaság kiépítésének elősegítése, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése, az innováció térbeli terjedésének elősegítése, a társadalmi, gazdasági és környezeti céloknak megfelelő térbeli szerkezet kialakítása; *b)* a főváros és a vidék, a városok és a községek, illetve a fejlett és az elmaradott térségek és települések közötti - az életkörülményekben, a gazdasági, a kulturális és az infrastrukturális feltételekben megnyilvánuló - jelentős különbségek mérséklése és a további válságterületek kialakulásának megakadályozása, társadalmi esélyegyenlőség biztosítása érdekében; [...]

3. § (1) A területfejlesztés és területrendezés feladata: [...]

c) a nemzetközi együttműködés keretében az Európai Unió regionális politikájához illeszkedés elősegítése, valamint a regionális együttműködésben rejlő kölcsönös előnyök hasznosítása és a határmenti (különösen a hátrányos helyzetű határmenti) térségek összehangolt fejlesztésének elősegítése.

(2) A területfejlesztés feladata különösen: [...] *b)* az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítése;

⁸ Ld. pl. 28/1994. (V.20.) AB határozat.

előzetes felmérésének kötelezettsége, illetve az alternatívák előzetes környezeti vizsgálata (ld. V.4.4 pont lent).

V.4.2 Együtműködés

20. Az Alkotmány 36. §-ból, illetve a jogállamiság általános eszméjéből⁹ következik a Kvt. 10. § (1) bekezdés által lefektetett általános kooperációs kötelezettség, mely szerint a környezetvédelmi feladatok megoldásának valamennyi szakaszában, így esetünkben a környezetre jelentős hatással bíró közlekedéspolitikai döntések meghozatala során, „az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek”. Ugyanezen kötelezettséget nevesíti a Tft. 4. §-a, amikor kimondja, hogy „a területfejlesztési és területrendezési feladatokat az állami szervek, az önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és az érdekvédelmi szervezetek, valamint más intézmények összehangoltan, egymással együttműködve látják el.” A Kvt. 45. § (2) bekezdése a környezet állapotát jelentősen befolyásoló állami döntések kapcsán az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való együttműködést külön is nevesíti.
21. A fentiekből következik, hogy a jelentős közlekedéspolitikai döntések meghozatala – mint pl. a személyszállítási közszolgáltatás szüneteltetése – során a kormányt, illetve a közlekedésért felelős minisztert a széleskörű együttműködési kötelezettség akkor is terheli, hogyha ezt a Vtv. ebben a formában nem említi.

V.4.3 Nyilvánosság, társadalmi részvétel

22. Az érdemi együttműködés alapja a döntést megalapozó adatok nyilvánossága, illetve a társadalom részvételi lehetőségének megteremtése. A társadalmi részvétel – összhangban az e kérdésben irányadó Aarhusi Egyezményrel¹⁰ – akkor tekinthető érdeminek, ha az *korai* és *hatékony*, azaz a még a valódi döntés meghozatala előtt lehetősége van az érintetteknek véleményük kifejtésére, valamint a döntéshozó érdemben köteles azokat megvizsgálni és a kialakított álláspontjáról a véleményezőket értesíteni.

V.4.4 A döntés környezeti hatásainak előzetes vizsgálata (vizsgálati elemzés)

23. A megelőzés elvéből következik a környezetre jelentős hatást gyakorló döntések előzetes vizsgálatának kötelezettsége. A Kvt. 43. § (1) bekezdése szerint „a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű *konceptiók* előkészítője [...] köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni”. A (2) bekezdés a vizsgált állami aktusok körét kiterjesztően értelmezi: ide tartozik a „környezetvédelemmel összefüggő [...] miniszteri [...] *döntés*, amely a) a környezeti elemekre, b) a környezet minőségére, vagy c) a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.” A 44. § (1) bekezdése a vizsgálati elemzés fő tartalmi követelményeit az alábbiakban foglalja össze:

⁹ Ld. pl. 30/2000. (X. 11.) AB határozat.

¹⁰ Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról, kihirdette a 2001. évi LXXXI. törvény.

- a) „a tervezett előírások, intézkedések mennyiben befolyásolják, illetőleg javíthatják a környezet állapotát;
 - b) a tervezett intézkedések elmaradása esetén milyen kár érheti a környezetet, illetőleg a lakosságot;
 - c) a hazai feltételek mennyiben adottak a tervezett intézkedések bevezetéséhez;
 - d) a közigazgatási szervek mennyiben felkészültek a tervezett intézkedések végrehajtására;
 - e) a tervezett intézkedések megvalósításához az állami, pénzügyi, szervezeti és eljárási feltételek rendelkezésre állnak-e;
 - f) a javaslat mennyiben jelent eltérést a nemzetközileg általánosan elfogadott megoldásoktól.”
24. Fontos eljárási kötelezettség, hogy a 44. § (2) bekezdés a) pontja szerint a döntés tervezetét, illetve a vizsgálati elemzést a döntésre jogosult szervhez való benyújtás előtt véleménynyilvánítás céljából meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak, melynek legalább harminc napot kell biztosítani álláspontja kialakítására. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság megállapította, hogy – a jogállamiságból fakadó együttműködési kötelezettség tükrében – az Országos Környezetvédelmi Tanáccsal való konzultáció elmulasztása önmagában megalapozza a döntés érvénytelenségét¹¹.
25. A „koncepció” illetve „döntés” fogalmát sem a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény, sem a Kvt. nem határozza meg. A Kvt. érintett szakaszát megalapozó átfogó jogalkotói szándékkal ellentétes értelmezésre vezetne azonban, ha a Kvt. 43. § (1) bekezdése vonatkozásában nem tekintetnénk „koncepciónak” illetve „döntésnek” minden olyan – formáját tekintve nem definiált – kormányzati aktust, amely alkalmas arra, hogy jelentős hatást gyakoroljon a környezeti elemekre, a környezet minőségére, vagy a környezettel összefüggésben az emberi egészségre.
26. A közlekedésért felelős miniszternek a közszolgáltatási menetrend megállapítására és a közszolgáltatási szerződés megkötésére irányuló – a Vtv. 3. § (2) bekezdés h) pontja, illetve a 27. §-a alapján meghozott – döntése természetét tekintve nemcsak egy közlekedési szolgáltatási jogviszony keletkeztetésére irányuló polgári jogi aktus, hanem potenciálisan egy széles környezeti és társadalmi hatással bíró állami döntés is. Ennek megfelelően minden olyan esetben, *amikor közszolgáltatási menetrend megállapítása* – pl. a személyszállítási szolgáltatás nagyarányú felfüggesztése által – *jelentős, új környezeti konzekvenciákkal járhat*, a miniszter ez irányú aktusát, illetve legalább ennek releváns részeit a Kvt. 43. § (2) bekezdése szerinti döntésnek kell tekinteni. Következésképp a vasúti menetrend elfogadását és a közszolgáltatási szerződés megkötését – amennyiben az várhatóan jelentős hatással bír a környezetre – kötelezően meg kell hogy előzze a 44. § (1) bekezdés szerinti tartalmú vizsgálati elemzés. A 44. § (2) bekezdés a) pontja szerint a döntést és a vizsgálati elemzést véleményezés céljából előzetesen meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanács részére.

VI. Környezetpolitikai megfontolások

¹¹ 30/2000. (X. 11.) AB határozat.

27. A vasúti közszolgáltatás pótlását a Minisztérium az autóbusz közlekedés kiterjesztésével kívánja megoldani. Az érintett régiókban emellett várható az egyéni motorizáció bővülése is. Következésképp a menetrendi koncepció következményeit vizsgálni kell a Magyar Köztársaság hatályos környezetpolitikai dokumentumaiban lefektetett célkitűzések tükrében is.
28. A 2003-2008. között hatályos Nemzeti Környezetvédelmi Program¹² (a továbbiakban: NKP II) részletesen foglalkozott a közúti közlekedés fokozódó környezeti hatásaival. Az NKP II megállapította, hogy a 2000-es évek elejére a közúti gépjárműforgalom kibocsátásai a levegőminőség és a zajterhelési problémák legfőbb forrásává váltak, amely különösen a települési környezet minőségének számottevő romlását eredményezte. A levegőszennyezők közül a szén-monoxid (CO) és nitrogén-oxidok (NO_x) tekintetében a legjelentősebb a közlekedés hozzájárulása az országos szennyezéshez. Ugyancsak jelentős, mintegy 50%-os a közlekedés felelőssége az ún. illékony szerves vegyületek (VOC) kibocsátásában. A helyi levegőminőség egyik legfontosabb alakító tényezője a szálló porszennyezés (PM), mely a téli szmog elsődleges előidézője. Míg a PM terhelések vonatkozásában 2000-2005. között az ipari (technológiai) kibocsátások a töredékére estek, a fűtési eredetű por kibocsátás lényegében nem változott, addig a közlekedési forrásból eredő PM emissziók kb. 30%-kal növekedtek. Továbbá, a közúti közlekedés az egyik olyan ágazat, melynek leginkább dinamikus nő az energiafelhasználása, így az üvegházhatású gázkibocsátása is (pl. a 2000-es években évente 6%-kal).
29. A közlekedési zajforrások közül hasonlóképpen a közúti közlekedés a legjelentősebb. A lakosságot zavaró hatásának aránya országosan általánosan eléri az 50-55%-ot. A nagyvárosokban ez az arány 60-65%. Különösen a főforgalmi utak városokon átvezető szakaszai mellett élők érnek nagy zajterhelés¹³.
30. A közúti közlekedés az elsődleges forrása a talajba kerülő cink, réz és kadmium szennyezésnek. Az NKP II elfogadásának idején a nagy forgalmú utak, de elsősorban az autópályák mentén, keskeny sávban az ólom- és a cinkkoncentráció tízszeres, a réz- és kadmium 2-4-szeres növekedése volt mérhető. Bár az ólomszennyezés azóta a töredékére csökkent, azonban aggasztóan megnövekedett a súlyosan egészségkárosító platinavegyületek és antimon koncentrációja, ami elsősorban szintén a gépjárművekből kerül a környezetbe.¹⁴ Jelentős a közúti közlekedés területfelhasználási igénye is: az ország 14%-ot meghaladó beépítettségi szintjét markánsan növeli az új, elsősorban gyorsforgalmi utak építése, amely értelemszerűen csökkenti a termőföldek és természeti területek kiterjedését.
31. Ezzel szemben a vasúti közlekedés környezeti mutatói energiahatékonyság, légszennyező anyagok kibocsátása, területfelhasználás tekintetében nagyságrendekkel kedvezőbbek a közúti közlekedésénél. Így pl. egységnyi utaskilométerre vetítve a szén-monoxid, nitrogén-oxidok, szénhidrogének és por tekintetében összesítve a vasút mintegy 90%-kal kisebb mértékben terheli a levegőt. A vasúti infrastruktúra fajlagos

¹² Az Országgyűlés 132/2003. (XII.11.) OGY határozata a 2003-2008. közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

¹³ A Biztos széles körben foglalkozott a közlekedési, ezen belül a közúti eredetű zajkibocsátásokkal. Ld. a J-4630/2008. J-4802/2008. számú állásfoglalásokat.

¹⁴ Ld.: Budapest levegőszennyezettségének története, http://www.levego.hu/letoltes/kiadvanyok/bp_legszennyezettseg.pdf

területfoglalási igénye szintén jóval kisebb, mint a közutaké (3-4 ha/km, illetve 8-11 ha/km).

32. Ennek megfelelően mind az NKP II, mind pedig a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program Tervezete¹⁵ kiemelt prioritásként kezeli a közúti közlekedés mértékének csökkentését és a vasúti közlekedés fejlesztését, ezen belül pedig a vasúti személyszállítás szerepének megerősítését.

VII. Közlekedéspolitikai megfontolások

33. A magyar közlekedéspolitika prioritásait lefektető 19/2004. (III. 26.) OGY országgyűlési határozat¹⁶ a fentiekhez hasonló célkitűzéseket határoz meg. Így az Országgyűlés a magyar közlekedéspolitika „stratégiai főirányaként” jelölte ki többek közt az alábbiakat:

- az életminőség javítása, az egészség megőrzése, a területi különbségek csökkentése,
- a közlekedésbiztonság növelése, az épített és természeti környezet védelme,
- a területfejlesztési célok megvalósításának előmozdítása.

34. A határozat szerint a környezetszennyezés (üvegházhatást okozó légnemű anyagok és szilárd összetevők, valamint a zaj- és rezgésterhelés) csökkentése, továbbá a természeti és táji értékek védelme érdekében a közlekedési infrastruktúra fejlesztése és fenntartása során prioritásként kell kezelni a többek közt a vasúti közlekedés fejlesztését.

35. A 19/2004. (III. 26.) OGY országgyűlési határozattal összhangban a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által 2007-ben elfogadott Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia (a továbbiakban: EKFS) a közlekedésbiztonság növelése után közvetlenül a közlekedés környezeti terhelésének mérséklését, valamint az energiahatékonyság javítását tekinti a hatályos magyar közlekedéspolitika elsődleges célkitűzésének¹⁷. Az EKFS elismeri, hogy az egyéni közlekedés fokozatosan elveszi a feladatokat a közösségi közlekedéstől. Ennek számos oka közül az egyik a közlekedési szolgáltatások nem megfelelő minősége. Mindazonáltal az EKFS kimondja, hogy „az arányos és környezeti szempontból fenntartható fejlesztés elvét követve *szükségszerű a közösségi közlekedés fejlesztése – még akkor is, ha primer oldalon gazdaságtalannak tűnik.* Így is indokolt *a megelőző és nem a követő fejlesztési stratégiát választani,* hiszen utólag reménytelen feladat a közösségi közlekedést „ráerőltetni” a használókra¹⁸.” Ez praktikus azt jelenti, hogy a közösségi közlekedés abban az esetben kínál valós és versenyképes alternatívát a motorizációval szemben, ha megfelelő szolgáltatási színvonal mellett kínálati jellegű szolgáltatást, valós választási lehetőséget biztosít a lakosság számára. Ennek megfelelően az EKFS egyik kiemelt célkitűzése a vasúti személyszállítás fejlesztése. A vasutak versenyképességének növelése az Európai Unió felülvizsgált közlekedéspolitikájának¹⁹ is sarkalatos célkitűzése.

¹⁵ http://www.mtvsz.hu/dynamic/NKP-III_tervezet_0324.pdf

¹⁶ 19/2004. (III. 26.) OGY határozat a 2003-2015-ig szóló magyar közlekedéspolitikáról.

¹⁷ Gazdasági és Közlekedési Minisztérium: Egységes Közlekedésfejlesztési Stratégia 2007-2020, Zöld Könyv, Vezetői összefoglaló.

¹⁸ EKFS 1.1 pont.

¹⁹ COM(2006) 314 végleges, 2006. június 22.: „Tartsuk mozgásban Európát! – Fenntartható mobilitás kontinensünk számára. Az Európai Bizottság 2001. évi közlekedéspolitikai fehér könyvének felidei felülvizsgálata.”

36. Nemzetközi példák bizonyítják, hogy a fenti célkitűzések megvalósításának általában nem a mellékvonalakon történő szolgáltatás megszüntetése, hanem ellenkezőleg, a szolgáltatás fejlesztése az eszköze. Különösen sikeresek voltak a németországi mellékvonal-rehabilitációs projektek, amelyek eredményeképp az előzetesen prognosztizált utaslétszám többszöröse vette igénybe a magasabb minőségű szolgáltatást²⁰.
37. A magyar közlekedéspolitika hatályos dokumentumai tehát – összhangban az európai uniós elvárásokkal – prioritásnak tekintik a közösségi közlekedés, ezen belül a vasúti közlekedés fejlesztését. A vasúti szolgáltatási szint fenntartása, illetve fejlesztése során megelőző és nem követő stratégiát kell választani, még akkor is, ha az rövid távon költségvetési kiadást jelent.

VIII. Közlekedésbiztonsági megfontolások

38. Kiemelten kell foglalkozni továbbá a vasúti személyszállítás várható közlekedésbiztonsági hatásaival is. Az eddigi hazai és külföldi tapasztalatok azt mutatják, hogy a vasúti mellékvonalak felszámolása esetén az utasok egy része nem az autóbust választja, hanem az egyéni közúti közlekedést. A személygépkocsi használata már önmagában növeli a közlekedésbiztonsági kockázatot, azonban a balesetek mértékét azonban tovább fokozza a motorkerékpáros közlekedés prognosztizálható bővítése. Motorkerékpárral fajlagosan sokkal több baleset történik, mint például személygépkocsival, és ezek a balesetek sokkal súlyosabb sérülésekkel is járnak. Irányadó nemzetközi szakértői vélemény²¹ szerint az 1000 kilométerre jutó baleseti költségek motorkerékpár esetén 255-ször (!), személygépkocsi esetén 42-szer, autóbusz esetén 3,2-szer haladják meg a vasúti személyszállítás mutatóit. Ezt támasztják alá a Központi Statisztikai Hivatal mérései is: a KSH 2008. évi adatai szerint a személyi sérüléssel járó baleseteknél személygépkocsi esetén a balesetek 3,9 százaléka, míg motorkerékpáros balesetek esetén 6,4 százaléka halálos.

IX. Területfejlesztési, társadalompolitikai megfontolások

39. Az EKFS mélységében elemzi a személyközlekedés területfejlesztési, társadalompolitikai szerepét. A dokumentum elismeri, hogy az *„egyéni és közösségi személyközlekedés megfelelő biztosítása átfogó társadalmi-gazdasági kérdés”*. Ezen

²⁰ Pl. a magyarországi „piroskavonatokhoz” hasonló a német Prignitzer Eisenbahn és a Taunusbahn szolgáltatásainak javítása pozitív eredményeket mutatott: 2001-ben még csak 400 utas közlekedett naponta, 2005-re ez az adat 900 fő/napra nőtt. A Taunusbahn utasforgalma az előrejelzéseket messze felülmúlta. 1989-ben 1500 utast tartottak számon, 2006-ban már 9000 fő/nap az utasforgalom (az előrejelzés 4000 fő/nap volt). Forrás: Város, vidék, vasút. Magyar Közlekedési Klub, 2007, Budapest. (http://www.mkk.zpok.hu/doc/hu_aps_positivbeispiele_auf12_070622_klein.pdf). Újabb példák találhatóak a kiadvány frissített változatában: http://www.mkk.zpok.hu/doc/varos-vidék_2009.pdf.

²¹ Az egyes közlekedési módok baleseteinek átlagköltségei Nyugat-Európában (euró/1000 utaskm). Forrás: External Costs of Transport. INFRAS Zürich, IWW Karlsruhe–Párizs

Közút					Vasút		Légi		Vízi
autó	motorkerékpár	busz	könnyű tehergépkocsi	nehéz tehergépkocsi	személy	áru	személy	áru	áru
30,9	189	2,4	35,0	4,8	0,74	0	0,37	0	0

belül különös szerepet játszik a vasúti közlekedés, amely „meghatározza a magyar és az uniós társadalmi, gazdasági, környezeti és politikai fejlődés lehetőségeit”²².

40. A vasúti személyszállítás állapotát meghatározó döntés tehát eminens területfejlesztési kérdés is, melynek a Tft. 3. § (2) bekezdés b) pontja alapján az elmaradott térségek felzárkóztatásának és fejlődésének elősegítését, nem pedig ezen térségek fejlődési lehetőségeinek korlátozását kell támogatnia.
41. E tekintetben az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 2007-es állásfoglalásában elvi élel állapította meg, hogy nem fogadható el az az állami magatartás, amely a térség rossz gazdasági helyzetére hivatkozva építi le a kistérségek infrastruktúráját. Éppen ellenkezőleg, az államot e térségek vonatkozásában különös fejlesztési kötelezettség terheli, amelynek kereteit nem szabad, hogy egy szűkített hatékonyság-értelmezés határozza meg. A kormányzati cselekvés célfüggvénye a kapacitáskihasználtság növelése, s ezáltal a közösségi közlekedés részarányának – energetikai, környezeti, s végső soron makro-egyensúlyi szempontból is kívánatos – növelése kell hogy legyen, nem pedig az azonnali, bármilyen áron történő primer költségvetési megtakarítás.
42. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a vasúti mellékvonalak megszüntetése a kistelepülések munkahelyteremtő, valamint népességmegtartó képességét veszélyeztetik a legsúlyosabban. Az alacsony foglalkoztatási szintű településeken a munkaképes lakosság többsége lakóhelyétől távol kényszerül munkát vállalni. A napi ingázás sokszor a rendszeres jövedelemhez jutás kizárólagos módja, így ennek biztosítása meghatározza a települések fejlődőképességét, az ott élők jövőjét.²³

X. Gazdaságossági megfontolások

43. A mellékvonalak megszüntetésének környezetvédelmi, területfejlesztési-társadalompolitikai aspektusai mellett meg kell említeni az intézkedés gazdaságossági megalapozottságára vonatkozó érveket is. Bár a jelen vizsgálatnak nem tárgya a közszolgáltatási menetrendet megalapozó gazdaságossági vizsgálatok részletes elemzése, fontos kiemelni, hogy a 2007-es hasonló intézkedéssorozat igazolhatóan nem eredményezte a várt léptékű megtakarításokat.
44. A vasúti és a közúti személyszállítás gazdaságossága összehasonlításánál alapvető probléma, hogy az elemzések tipikusan nem veszik figyelembe a közúti közlekedés részére nyújtott burkolt állami támogatások rendszerét. Ennek egyik példája, hogy a közúthálózat használata nagyrészt ingyenes, ennek költségei a Volán társaságok mérlegében nem jelennek meg. Ahol pedig van díjkötelezettség – az autópályákon és egyes főúti szakaszokon –, a díjakból származó bevétel messze nem fedezi még a fenntartás költségeit sem, nemhogy biztosítaná a beruházás költségeinek megtérülését. A vasúti pálya ezzel szemben csak használatarányos díj ellenében vehető igénybe mind a személy-, mind az áruszállító vállalkozások által, ezzel a fenntartás és üzemeltetés jelentős részét nem az adófizetők, hanem közvetlenül az utasok és a fuvaroztatók fizetik. A közúti közlekedés áraiban nem tükröződnek az okozott környezeti és

²² EKFS 3. fejezet.

²³ OBH 1232/2007.

egészségi károk, valamint a torlódások költségei sem. Így pl. a jelenlegi árak nem tükrözik azt a hatalmas kockázatot sem, amely egyrészt az éghajlatváltozásból, másrészt a kőolaj iránti növekvő kereslet és a csökkenő kínálat ellentmondásából fakad. Ezek a tényezők belátható időn belül az üzemanyagok árának ugrásszerű emelkedéséhez vezetnek, ami jelentősen visszaveti a közúti közlekedést. Ennek bekövetkezése esetén – a vasúti közlekedési lehetőségek hiányában – egész térségek közlekedése lehetetlenülhet el. Kétségtelen tény továbbá, hogy a Minisztérium és a vasúttársaságok ezidáig nem hoztak nyilvánosságra olyan vonal szintű gazdaságossági adatokat sem, amelyek a konkrét vasúti vonalon felmerülő költségek és bevételek, utasforgalmi és kibocsátási adatok pontos számbavételével, valamint a fejlesztési lehetőségek megjelölésével mutatnák be a vonalak jövőjére vonatkozó döntéseket. Pl. nem készült részletes felmérés arra vonatkozóan, hogy mennyi többletköltséggel jár a vonatok pótlása autóbusszokkal, beleértve a közúthálózat többlet igénybevételével kapcsolatos kiadásokat. Köztudomású, hogy az érintett mellékvonalak olyan térségekben helyezkednek el, ahol a közutak állapota többnyire igen leromlott, és ezen közutakat általában nem a nehéz járművek (köztük az autóbusszok) forgalmára méretezték. A többlet buszforgalom így rövid időn belül ezen utak fokozott leromlásához vezet.

45. A vasúti személyszállítás gazdaságossága tehát csak egy, a környezeti és egyéb externáliákra is kiterjedő átfogó vizsgálat eredményeképp ítélni lehet meg.
46. A mellékvonalakra vonatkozó gazdaságossági számítások megalapozottságát kifogásolta többek között az Állami Számvevőszék is 2008-ban kiadott jelentésében²⁴. A MÁV társaságok működését vizsgáló számvevőszéki jelentés a mellékvonalakat érintő korábbi döntések meghozatala kapcsán megállapította, hogy az alapul szolgáló költség- és eredményelemzés adatai nem voltak megbízhatóak, nem készült hatástanulmány a térségek életének, gazdaságának hosszú távú fenntarthatóságáról; a társadalmi egyeztetésre, az önkormányzati szándéknyilatkozatra rövid határidő állt rendelkezésre.

XI. Következtetések

XI.1 Az egészséges környezethez való jog sérelme

47. A vasúti személyszállítás nagy léptékű szüneteltetése és a forgalom közutakra terelése várhatóan növeli a környezet terhelését és ellentétes a fenntartható fejlődés kereteinek megteremtésére irányuló állami célkitűzéssel. A vasúti személyszállítás felszámolása továbbá ellentétes Magyarország hatályos konkrét környezetpolitikájának irányzaival és célkitűzéseivel.
48. A prognosztizálhatóan növekvő légszennyezettség, illetve üvegházhatású gázkibocsátás, továbbá zaj- és nehézfém-terhelés – a védelmi szint csökkenése által – tehát megvalósítják az egészséges környezethez való jog sérelmét. Kiemelendő továbbá, hogy mind a légszennyező anyagok, mind az üvegházhatású gázok kibocsátásának, mind pedig a közlekedési létesítmények által okozott zajterhelés maximális mértéke európai

²⁴Állami Számvevőszék: Jelentés a vasúti közlekedés korszerűsítésének ellenőrzéséről (0815), Budapest, 2008 július.

közösségi jogi aktusok, illetve hazai jogszabályok²⁵ által abszolút mértékben korlátozott. A levegő- és zajterhelés vasúti személyszállítási szolgáltatás csökkenéséből eredő növekedése adott esetben lokálisan ezen abszolút kibocsátási (szennyezettségi) korlátok sérelmére vezethet, országos szinten pedig negatívan befolyásolhatja Magyarország nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését.

49. Hasonlóképpen, a vizsgálat tárgyát képező közszolgáltatási menetrend ellentétes Magyarország hatályos közlekedési stratégiájának alapelveivel és célkitűzésével, valamint – a hátrányos helyzetű térségek fejlődési lehetőségeinek esetleges korlátozása által – az elmaradott térségek fejlesztésére irányuló állami kötelezettség sérelmét eredményezheti.
50. A megelőzés, az elővigyázatosság és az együttműködés elveiből következik, hogy az állam a vasúti közszolgáltatás szintjét csak a környezeti hatásokra vonatkozó részletes felmérés alapján, az érintett önkormányzatokkal, társadalmi szervezetekkel való korai és hatékony együttműködés biztosítása mellett, akkor és olyan mértékben csökkentheti, amely nem veszélyezteti az ország környezetpolitikai célkitűzéseinek megvalósítását, és amely nem vezet a nemzetközi, illetve európai uniós környezetvédelmi előírások sérelmére.

XI.2 A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény sérelme

51. Tekintettel arra, hogy a közlekedési, hírközlési és energiaügyi miniszternek a közszolgáltatási menetrend megállapításáról szóló döntése, amennyiben az a szolgáltatási szint lényeges csökkentését eredményezi, jelentős hatással bírhat a környezet állapotára, ezen hatások felmérése érdekében a döntés meghozatala előtt el kell végezni a Kvt. 43. § (1) és (2), illetve a 44. § (1) bekezdés szerinti vizsgálati elemzést. Továbbá, a döntés elfogadása előtt annak tervezetét, illetve vizsgálati elemzését a 44. § (2) bekezdés a) pontja alapján véleményezésre meg kell küldeni az Országos Környezetvédelmi Tanácsnak. A véleménynyilvánításra – a tervezet kézbesítésétől számított – legalább harminc napot kell biztosítani.
52. Az elfogadott menetrendet megalapozó dokumentumok alapján megállapítható, hogy nem készült a Kvt. 44. § (1) bekezdése szerinti vizsgálati jelentés, illetve nem történt meg a koncepció tervezetének az Országos Környezetvédelmi Tanács általi véleményezése. A miniszter eljárása tehát megvalósítja a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény sérelmét.
53. A fentiek alapján a Biztos megállapítja, hogy a Közlekedési, Hírközlési és Energiaügyi Minisztérium a regionális integrált közlekedés 2009/2010. évi menetrendjének előkészítése és elfogadása során az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.

²⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról; az Európai Parlament és a Tanács 2009/406/EK határozata (2009. április 23.) az üvegházhatású gázok kibocsátásának a 2020-ig terjedő időszakra szóló közösségi kötelezettségvállalásoknak megfelelő szintre történő csökkentésére irányuló tagállami törekvésekről; 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról.

XII. Intézkedések

54. Az egészséges környezethez való jog kapcsán felmerült visszásság érdekében a Biztos:

- az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés b) és e) pontja alapján felhívja a közlekedési, hírközlési és energiaügyi minisztert, hogy a vasúti személyszállítási szolgáltatás felfüggesztése által érintett mellékvonalak tekintetében haladéktalanul, de még a közszolgáltatási szerződés megkötése előtt készítse el a Kvt. 43. § (1) és 44. § (1) bekezdés szerinti vizsgálati elemzést. A vizsgálati elemzés elkészítése során biztosítsa az érintett önkormányzatok és társadalmi szervezetek korai és hatékony részvételét, továbbá a menetrendi koncepciót és annak vizsgálati elemzését a Kvt. 44. § (2) bekezdése alapján küldje meg az Országos Környezetvédelmi Tanács részére véleményezésre;
- az Obtv. 25. §, illetve 27/B. § (3) bekezdés e) pontja alapján felhívja a kormányt, hogy tegyen javaslatot a közlekedésről, a területfejlesztésről, illetve a környezetvédelemről szóló jogszabályok közti összhang megteremtésére, így különösen jogszabályban állapítsa meg a vasúti szolgáltatás szintjét lényegesen befolyásoló, jelentős környezeti és területfejlesztési hatással bíró kormányzati döntések előzetes környezeti vizsgálatának és a társadalom részvételének részletes rendjét.

Budapest, 2009. november 17.

dr. Fülöp Sándor
A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa