

**Pest Megyei Kormányhivatal**  
**Érdi Járási Hivatal**  
**Környezet- és Természetvédelmi Főosztály**  
1072 Budapest, Nagy Diófa utca 10-12

dr. Cserkúti Szabolcs  
főosztályvezető részére

**Tárgy:** Kérelem a Budapestre és környékére  
vonatkozó levegőminőségi terv felülvizsgálatára

Tisztelt Főosztályvezető Úr!

A Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Egyesület (székhely: 1085 Budapest, Üllői út 18., bírósági nyilvántartási szám: 01-02-0006775) kívüljegyzett jogi képviselőnk útján a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 98. § (2) bekezdés és a 99. § (1) bekezdés, továbbá számos további, az alábbiakban részletezett európai uniós és hazai jogszabályhely alapján a következő

**kérelemmel fordulunk**

a tisztelt Járási Hivatalhoz. Kérjük, hogy szíveskedjenek soron kívül felülvizsgálni a Budapestre és környékére (HU-0001. zóna és HU-0010. zóna egyes részei) vonatkozó levegőminőségi tervet. A terv első változata 2004-ben készült, amelyet a tisztelt Hivatal jogelődje legutóbb a 2016. év szeptemberében vizsgált felül és 2016. év novemberében módosított. A jelenleg hatályos levegőminőségi terv címe: „A Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály illetékességi területére vonatkozó, a levegőminőség javítását célzó intézkedési terv” (a továbbiakban: levegőminőségi terv).

Kérelmünk indoka, hogy a levegőminőségi terv hatályos változata jelenlegi formájában nem alkalmas arra, hogy érdemben javítson az érintett terület levegőminőségén és a lehető legrövidebb időn belül biztosítsa a határértékek betartását. A terv nincs összhangban továbbá a vonatkozó uniós és hazai jogszabályokkal, valamint az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatával. Indokainkat részletesen az alábbiakban fejtjük ki.

**I. Jogszabályi alapok**

1. Eljárási jogi kérdések
  - a. A civil szervezet fellépésének jogszabályi alapjai

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénynek (Kvtv.) a környezetvédelmi egyesületek jogairól szóló fejezete speciális jogi alapul szolgál a környezetvédelmi társadalmi szervezetek részvételéhez a környezet védelmét szolgáló állami és önkormányzati tervezési munkákban. A Kvtv. 98. § (1) bekezdése írja körül a részvételre jogosult, környezetvédelmi érdekek képviselőjére létrehozott politikai pártnak és érdekképviselőnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket. Ugyanezen szakasz (2) bekezdés a), c) és d) pontjai szerint az ilyen szervezetek joga egyebek között, hogy közreműködjenek a működési vagy tevékenységi területüket érintő környezetvédelmi programok kidolgozásában, illetőleg véleményezzék a környezettel kapcsolatos állami és önkormányzati jogszabályok tervezeteit. Ugyancsak véleményezhetik – a stratégiai vagy egyedi hatásvizsgálat köteles tervek, programok, egyedi tevékenységek esetében – a működési vagy tevékenységi területét érintő,

környezeti vizsgálatra kötelezett tervek, illetve programok tervezetét és környezeti értékelését.

Figyelemmel az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés b) és c) pontjaira, továbbá a Kvtv. 43. § (4) és (5) bekezdésére, a levegőminőségi tervek olyan terveknek, illetőleg programoknak számítanak, amelyek környezeti értékelése is kötelező. Ennek megfelelően a Kvtv. 98. § (1) bekezdésében megjelölt civil szervezeteknek mind a tervek elkészítése során, mind pedig a környezeti értékelést illetően részvételi jogai vannak.

Kérelmünket megalapozza továbbá az Irányelv 26. cikk (1) bekezdés d) pontja, illetőleg a bekezdés vége, ami alapján az érintett környezetvédelmi szervezeteket a tervről az ilyen irányú kérelmek nélkül is, proaktívan, egyebek között az Internet igénybevételével tájékoztatni kell. Ezt a cikkelyt együtt kell alkalmazni és értelmezni az Irányelv XVI. Mellékletével, amelynek 4. d. pontja már a tervezés során felmerült javaslatokról való tájékoztatást is kötelezővé teszi, tehát nem csupán a kész tervekről kell megfelelő tájékoztatást adni.

Hasonló következtetéseket lehet levonni a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (Aarhusi Egyezmény) alapján, amelyet a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetett ki. Az Egyezmény 7. Cikke biztosítja a nyilvánosság részvételét a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban. Ez a cikk előírja, hogy a Részes Feleknek meg kell tenniük a megfelelő gyakorlati és/vagy egyéb intézkedéseket a nyilvánosság részvételének biztosítása érdekében a környezettel kapcsolatos tervek és programok kidolgozása során, áttekinthető és méltányos keretek között, miután a szükséges információt is biztosították számára. A keretek meghatározásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a nyilvánosság részvételére vonatkozó eljárások biztosítsanak ésszerű időkereteket, továbbá tegyék lehetővé a nyilvánosságnak a tervezési eljárások korai fázisában való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg. Végül pedig jog garanciákat kell adni arra, hogy a tervező hatóság kellő mértékben figyelembe veszi a nyilvánosság részvételének eredményeit a terv kialakítása során. A Magyar Fél esetében ezek a garanciák megfelelő mértékben rendelkezésre állnak egyebek között az ÁKR-nek a felek részvételére, a bizonyítási eljárásra, a határozatok indokolására, illetőleg az ÁKR és a Közigazgatási Bíraskodásról szóló 2017. évi I. törvény jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseiben.

#### b. Jogorvoslati lehetőségek

Ahogy a részvételi jogok biztosítása tekintetében, úgy a jogorvoslattal kapcsolatban is a Környezetvédelmi Törvény tartalmazza a legspeciálisabb, ezért elsődlegesen figyelembe veendő rendelkezéseket. A Kvtv. 99. § (1) bekezdése alapján környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés vagy környezetkárosítás esetén a környezetvédelmi civil szervezetek a környezet védelme érdekében jogosultak fellépni, és állami szervtől, helyi önkormányzattól a megfelelő, hatáskörébe tartozó intézkedés megtételét kérni, vagy a környezethasználó ellen pert indítani. Ez utóbbi peres eljárásokban a civil szervezetek, mint perbeli felek kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőket kötelezze a környezeti és ezzel összefüggő egyéb károk megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

Megerősíti a Kvtv. speciális rendelkezéseit a Közigazgatási Perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény is. A törvény hatálya ugyanis a közigazgatási jogviták elbírálására terjed ki (1.

§ (1) bekezdés), a 4. § (1) bekezdése pedig a közigazgatási jogvitát úgy definiálja, hogy az a közigazgatási tevékenységekkel, azon belül a mulasztásokkal és a megtett közigazgatási cselekményekkel kapcsolatos vita az érintett jogalanyok között. Végül pedig ugyanezen szakasz (3) bekezdés c) pontja szerint közigazgatási cselekmény egyebek között az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés is. Tekintettel arra, hogy a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény a jogszabályok megalkotásán kívül csak és kizárólag az egyes főhatóságok saját belső szervezeteire vonatkozó szabályozó eszközökről rendelkezik, a Közigazgatási Perrendtartás idézett rendelkezései egyértelműen kiterjednek az állami tervezési tevékenységekre is. Megjegyezzük, hogy jogirodalmi álláspontok szerint ezzel a magyar törvényhozás régi adósságát róttta le, felszámolta a pártállami rendszer egyik maradványát, amely az állami tervezést az adott állami ágazat belügyének tekintette, még akkor is, ha ezekből a tervek akkor is és most is alapjában határozták meg az egyes jogalanyok helyzetét és a velük kapcsolatos későbbi egyedi döntéseket.

A Közigazgatási Perrendtartás idézett szabályai egyúttal azt is egyértelművé teszik, hogy jelen beadványunk annak helyes megjelölése szerint az ÁKR 35. §-ában meghatározott kérelemnek minősül és azt a 36-37. §§-oknak megfelelően nyújtottuk be. A kérelmünket eltérő jogszabályi rendelkezések hiányában az 50. § (2) bekezdés c) pontjának megfelelően 60 nap alatt el kell bírálni. Elbírálás alatt természetesen nem a Budapestre és környékére vonatkozó levegőminőségi terv teljes felülvizsgálatát kell érteni, az összes szakmai és társadalmi egyeztetéssel együtt, hanem a kérelemben felvetett és a későbbiekben tárgyalt összes anyagi jogi kérdéssel kapcsolatos érdemi állásfoglalást, azaz annak a ténybeli, szakmai és jogi kifejtését, hogy a javaslattal a hatóság mennyiben és miért ért, illetve nem ért egyet. Mindazonáltal, tekintettel a levegőminőségi tervek és a lakosság egészsége között fennálló rendkívül szoros kapcsolatra, a kérelem teljes körű elbírálására rendelkezésre álló időt nem lehet túllépni. Ezzel kapcsolatban fel szeretnénk hívni a figyelmet, hogy ebben a tárgykörben az ÁKR 50. § (8) bekezdésének b) és d) pontja alapján a soron kívüliség elrendelését is indokoltnak látjuk.

A fenti jogorvoslatoknak alapjában véve két irányultsága lehet: eljárásjogi, például a kérelmező információs vagy részvételi jogainak nem megfelelő biztosítása miatt, illetőleg anyagi jogi, például a civil szervezet tevékenységi körébe tartozó környezetvédelmi intézkedések elégtelensége miatt indított eljárások. Ez a kettősség legjobban az Aarhusi Egyezmény jogorvoslati jogokról szóló 9. cikkében jelenik meg. Míg az 1. és a 2. cikk a civil szervezetek és az érdekelt közösségek információhoz és részvételhez való jogát védik hathatós eszközökkel, a 3. cikk biztosítja, hogy a nyilvánosság tagjai vagy megfelelő szervezetei a közigazgatási és bírói eljárásokhoz is hozzáférhessenek, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek. Az Aarhusi Egyezményben Részes Felek 2002-es, az olaszországi Luccában tartott első találkozásán elfogadott I/7. határozat alapján a nemzeti szintű jogorvoslati lehetőségeket kiegészítette egy ún. Jogkikényszerítő Bizottsággal (Compliance Committee), amelyhez bármely civil szervezet is fordulhat, ha úgy látja, hogy az országa nem hajtotta megfelelően végre az Egyezmény rendelkezéseit. A Bizottság eddigi több mint 150 ügyében rendkívül sikeresen és hatékonyan működött, számos pán-európai ország közösségi részvételi jogát és joggyakorlatát meghatározó, átalakító döntést hozott és gondoskodott azok nyomon követéséről és megfelelő végrehajtásáról is.

Nemzetközi, regionális szinten a levegőminőség védelmi tervek hatékonyságát és időszerűségét nagy mértékben javította már eddig is a Bizottság és az Európai Bíróság, mely utóbbi két a jelen kérelem szempontjából is teljes mértékben irányadó döntését,

melyben Nagy-Britanniát és Németországot elmarasztalták a terveik elégtelensége miatt, a továbbiakban részletesen idézni fogjuk.

A Bizottságon és az Európai Bíróságon, illetőleg az Aarhusi Egyezmény Jogkikényszerítési Bizottságán kívül az ilyen jellegű ügyekben több más nemzetközi jogorvoslati fórum is rendelkezésre áll a környezetvédő civil szervezetek számára, mint például az Európai Parlament Petíciós Bizottsága, és az Európai Emberi Jogi Bíróság, utóbbi különös tekintettel az élethez és az egészséghez való jog érintettségére, amire a kérelmünk végén néhány jogpolitikai kérdés vonatkozásában még visszatérünk. A Bizottsággal, illetőleg az Európai Bírósággal kapcsolatos jogorvoslati lehetőségek adott esetben természetesen összefüggenek a Bizottság által 2016-ban 2016/2085. számon már éppen részben Budapest vonatkozásában megindított jogsértési eljárásával, amely részben éppen az Irányelv 23. cikk (1) bekezdésének megsértése miatt folyik.

A hazai jogorvoslati fórumok közül okvetlenül meg kell említeni az Alapvető Jogok Országgyűlési Biztosát és külön a Jövő Nemzedékek Szószólóját, a Legfőbb Ügyészség nem büntető ügyszakos ügyészeit, illetőleg a Számvevőszéket, utóbbi esetében már csak azért is, mert a közelmúltban, 2018. január 18. napján, 18.006 számon adott ki egy rendkívül alapos elemzést a levegő minőségének védelmét szolgáló intézkedésekről.

## 2. Anyagi jogi kérdések – a levegőminőségi tervekkel kapcsolatos alapvető jogi rendelkezések

A levegőminőségi tervek készítésének és folyamatos felülvizsgálatának kötelezettségét az Európai Parlament és Tanács a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló, 2008/50/EK számú irányelve (a továbbiakban: Irányelv) teremti meg. Az Irányelv preambuluma (18) bekezdése szerint:

*„Levegőminőségi terveket kell kidolgozni az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozóan, amelyekben a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok koncentrációja túllépi a vonatkozó levegőminőségi célértékeket vagy határértékeket, továbbá adott esetben az ideiglenes tűréshatárokat.” (...)*

Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése szerint továbbá:

*„A XI. és XIV. mellékletben meghatározott határérték vagy célérték teljesítése céljából a tagállamok biztosítják az olyan zónákra és agglomerációkra vonatkozó levegőminőségi tervek kidolgozását, ahol a környezeti levegőben lévő szennyező anyagok szintje túllép bármilyen határértéket vagy célértéket, valamint az ezekhez kapcsolódó bármilyen megfelelő tűréshatárt.*

*Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. A levegőminőségi tervek ezenfelül magukban foglalhatnak érzékeny népességcsoportok – köztük a gyermekek – védelmére irányuló egyedi intézkedéseket is.*

*Ezen levegőminőségi terveknek tartalmazniuk kell legalább a XV. melléklet A. szakaszában felsorolt információkat és tartalmazhatnak a 24. cikknek megfelelő intézkedéseket. Ezen tervekről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megfigyelték, tájékoztatni kell.*

*Amennyiben több szennyező anyag tekintetében kell levegőminőségi terveket készíteni vagy végrehajtani, a tagállamok adott esetben a levegő minőségével kapcsolatos olyan integrált terveket készítenek és hajtanak végre, amelyek valamennyi érintett szennyező anyagra kiterjednek.”*

Az Irányelvet a hazai jogba a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban Korm. rendelet) ülteti át, és részletezi. A 14. § (1), (2) és (4) bekezdése szerint:

„(1) Azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, olyan megfelelő intézkedéseket tartalmazó levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása a lehető legrövidebb időn belül biztosítható.

(2) Azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben az arzén, kadmium, nikkel és 3,4-benz(a)pirén vagy PM<sub>2,5</sub> koncentráció szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a célértéket, illetve a hosszú távú célkitűzést, a költséghatékonyság szempontjából arányos levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a célértékek betartása biztosítható.

(4) A levegőminőségi tervet a területi környezetvédelmi hatóság a népegészségügyi és a közlekedési hatósággal együttműködve az érintett útkezelő, vasút üzemeltető nyilatkozata alapján, valamint a vonalforrás hatásterületével érintett települési önkormányzatok véleményének figyelembevételével, az érintett légszennyezők bevonásával, valamint az érintett nyilvánosság véleményének figyelembevételével készíti el. A levegőminőségi tervek tartalmi követelményeit az 1. melléklet tartalmazza.”

A Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése szerint továbbá:

„(1) Azokra a zónákra és agglomerációkra, ahol több légszennyező anyag koncentrációja haladja meg a légszennyezettségi határértéket, az összes légszennyező anyagra vonatkozó, integrált levegőminőségi tervet kell készíteni. A levegőminőségi terv kidolgozására az egyes levegőszennyező anyagok összkibocsátási határértékeiről szóló jogszabályban meghatározott összkibocsátási határértékek betartása érdekében szükséges programok, valamint a környezeti zaj értékeléséről és kezeléséről szóló jogszabályban meghatározott stratégiai zajtérkép és intézkedési tervek elkészítésével összhangban kerül sor.”

## II. A légszennyezettség Budapesten és környékén

Általánosságban megállapíthatjuk, hogy a levegőminőség az érintett területen az elmúlt 10 évben jelentősen nem javult, továbbra is jellemző, hogy a PM<sub>10</sub> és az NO<sub>2</sub> koncentrációja átlépi az éves határértéket egyes mérőállomásokon, a megengedett napi és órás határérték-túllépések száma pedig továbbra is számos mérőállomáson meghaladja a 35-öt illetve 18-at. A legutolsó lezárt évben, 2016-ban a viszonylag kedvező időjárás ellenére is három olyan mérőállomás volt, ahol a határérték-túllépések száma megsértette a PM<sub>10</sub> előírásokat (Csepel, Széna tér, Erzsébet tér). A Széna téren ezen felül az éves átlagos NO<sub>2</sub> koncentráció is meghaladta a határértéket.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat hazánk levegőminőségéről szóló 2016. évi összesítő értékelése<sup>1</sup> a legfrissebb olyan forrás, amely az automata légszennyezettségi mérőhálózat adatai alapján készült. Az értékelés megállapítja, hogy „a szállópor szennyezettség alakulása változatos képet mutat hazánkban az elmúlt 10 évben. Emelkedő, illetve csökkenő tendencia egyaránt előfordult az évek során. A 2015. évhez képest a stagnálás, emelkedés és csökkenés is megfigyelhető.” Vagyis jelentős javulás, az uniós és hazai jogszabályokban megfogalmazott követelmények teljesítése irányába történő markáns elmozdulás nem következett be.

A szennyezettségi adatok kis mértékű javulása ráadásul csak kis mértékben köszönhető a végrehajtott kibocsátáscsökkentő intézkedéseknek. Ebben elsősorban az érintett években tapasztalt kedvezőbb időjárás, illetve az játszott jelentős szerepet, hogy 2017-ig az

<sup>1</sup> [http://levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2016\\_automata\\_ertekeles.pdf](http://levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2016_automata_ertekeles.pdf)

automata mérőhálózat műszerei rendkívül elavultak és megbízhatatlanok voltak, sok esetben még az előírt minimum 90%-os rendelkezésre állást sem tudták biztosítani. A mérőállomások a 2012-2014. éves időszak jelentős részében nem szolgáltatott adatot. Budapesten például 2012-ben az Erzsébet téri állomás mutatta a legtöbb (65) határérték feletti napot annak ellenére, hogy itt 21 napon nem volt mérési eredmény; Csepelen a határérték feletti napok száma 46 volt annak ellenére, hogy itt 129 (!) napon nem mértek a berendezések. 2013-ban a Kosztolányi Dezső téren 57 nap határérték feletti nap volt, úgy, hogy 115 (!) napról nincs adat. 2014 napi adatainak feldolgozása alapján az állapítható meg, hogy összesen 890 esetben hiányzott mérési adat. A Honvéd telepen például 38 volt a határérték feletti napok száma, miközben az állomás az év nagy részében, 206 (!) napon nem szolgáltatott adatot. A Teleki téren, ahol szintén magas, 41 volt a határérték feletti szennyezetségi napok száma, összesen 180 napon nem mért az állomás. Hasonló volt a helyzet 2015-ben, és 2016-ban is. A legutolsó lezárt évben például Csepelen 145 napon át nem volt értékelhető adat, de így is 46 napon volt határérték felett a szennyezetségi szint. Ha jól működtek volna az állomások, akkor feltehetően a Gergely utcában és a Honvéd telepen lévő mérőállomásokon is több mint 35 napon lett volna egészségügyi határértéket meghaladó a szennyezetségi szint. Az adatsorokból az is látszik, hogy azokon a mérőállomásokon, ahol elsősorban nem a közlekedési eredetű kibocsátások, hanem a lakossági tüzelésből eredő források jelennek meg, lassú romlás tapasztalható. Szintén aggasztó, hogy a 2017-es, még le nem zárt év előzetes adataiból az látszik, hogy a légszennyezetségi adatok valamelyest romlottak az előző évhez képest. A fentiekből egyértelműen látszik, hogy a határértékek lehető legrövidebb idő alatt történő teljesülése nem következett be, és ez rövid távon nem is valószínűsíthető. Álláspontunk szerint már önmagában ez indokolja a levegőminőségi terv soron kívüli felülvizsgálatát.

### **III. A levegőminőségi terv hiányosságai**

#### **1. A terv nem kellően integrált**

Ahogy a jogszabályi háttér bemutatásánál már idéztük, az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése és a Korm. rendelet 15. § (1) bekezdése is előírja, hogy integrált levegőminőségi terveket kell kidolgozni azokban az esetekben, ha több szennyező esetén is határérték-túllépés tapasztalható. Budapest (és környéke) esetében ez a helyzet áll fenn, hiszen a PM10 és az NO<sub>2</sub> szennyezetségi szint is túllépi a határértékeket. A jelenleg hatályos levegőminőségi terv ennek ellenére egyetlen egyszer sem említi azt, hogy ez egy integrált terv lenne, a nitrogén-dioxid szennyezetséggel kapcsolatos helyzetet is csak elnagyoltan elemzi (nem tér ki például a szennyező források különbségeire), a javasolt intézkedések között pedig nem találunk olyat, amely kifejezetten az NO<sub>2</sub> koncentráció csökkentését irányozná elő, holott az EU 2016-ban indított kötelességzegési eljárása emiatt a szennyező-anyag miatt is indult. Az Irányelv 17. cikk (3) bekezdése előírja továbbá, hogy *„a tagállamok a hosszú távú célkitűzések teljesítése céljából költséghatékony intézkedéseket dolgoznak ki és hajtanak végre azokban a zónákban és agglomerációkban, ahol a környezeti levegőben lévő ózon szintje a hosszú távú célkitűzések szerinti értékeknél magasabb, de a célértékeknél alacsonyabb vagy azokkal egyenlő. Ezen intézkedéseknek összhangban kell állniuk – legalább – a (2) bekezdésben említett valamennyi levegőminőségi tervvel és a programmal.”* Annak ellenére, hogy a hosszú távú célértékeknél több mérőállomáson is magasabb a talaj közeli ózon koncentrációja, a jelenleg hatályos levegőminőségi terv nem tartalmaz semmilyen megállapítást erre a szennyezőanyagra, sem pedig utalást ózoncsökkentő programra.

#### **2. A kibocsátási adatok bizonytalanságai**

Az Irányelv 3. cikke, illetőleg I. melléklete részletes előírásokat tartalmaz az adatminőség biztosítására vonatkozóan. A Számvevőszék 2018-as vizsgálata is utal az adatminőségre a Jelentés 60. oldalán, az OKK levelében, amelyben rögzíti, hogy az OLM adatai hiányosak, ez az elsődleges oka, hogy a Központ nem tud teljes körű becsléseket tenni a levegőszennyezés egészségügyi hatásairól. A levegőminőségi terv sem ad semmiféle tájékoztatást arról, hogy milyen hazai forrásból mennyi szennyezőanyag kerül a levegőbe az érintett terület vonatkozásában. Ha viszont nem tudjuk, hogy milyen forrásból mennyi káros anyag kerül a levegőbe, nem lehet hatékony (és különösen nem lehet költséghatékony) intézkedéseket hozni. Ezért alapvetően szükséges lenne az alábbi táblázatok – hiteles adatokkal történő – kitöltése a terv felülvizsgálata során.

Az NO <sub>2</sub> és PM10 kibocsátásának ágazati megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi Érdi Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály illetékességi területén ..... év				
	NOx		PM10	
	tonna	%	Tonna	%
Lakossági fűtés				
Közúti közlekedés				
Vasúti közlekedés				
Légi közlekedés				
Szolgáltatók				
Ipar				
Összesen:				

A közúti közlekedés NO <sub>2</sub> és PM10 kibocsátásának módokénti megoszlása a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály illetékességi területén ..... év				
	NOx		PM10	
	tonna	%	Tonna	%
Személygépkocsik				
Ezen belül:				
1.				
2.				
3.				
4.				
Tehergépkocsik és buszok				
Ezen belül:				
1.				
2.				
3.				
4.				
Motorkerékpárok				

Forrás: Levegő Munkacsoport

Az „Ezen belül” sorokban a károsanyag-kibocsátásuk szerint kellene csoportosítani a járműveket. Ennek kitöltése azért fontos, mert ebből kiderülhet, hogy mely környezetvédelmi besorolásba (6/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet stb.) tartozó járművek összességében milyen arányban járulnak hozzá a közlekedési eredetű légszennyezéshez. Ugyanakkor azt is figyelembe kell venni, hogy az autók (gumik, fékbetétek stb.) és az aszfalt kopásából nagyságrendileg annyi PM10 kerül a levegőbe, mint a kipufogógázokból<sup>2</sup>. A (költség)hatékony intézkedésekhez elengedhetetlen annak meghatározása is, hogy területileg honnan mennyi szennyezőanyag kerül a levegőbe. Nyilvánvalóan nem ugyanolyan intézkedéseket kell hozni például Remeteszőlősen, mint Budapest V. kerületében. Kiemeljük, hogy a Számvevőszék jelentése is kifogásolta, hogy a tervek egyáltalán nem tartalmaznak hatékonysági mutatókat, ezáltal az egyébként is szűkös erőforrások megfelelő felhasználása nem biztosítható (Jelentés, 19. oldal).

Elengedhetetlen a szennyezőanyag-kibocsátás időben alakulásának a meghatározása. Például a közlekedés tekintetében nyilvánvalóan nem egyforma intézkedésekre van szükség hétköznap reggel 8 órakor és éjfélkor. (Ráadásul a dugókban araszoló járművek a többszörösét bocsátják ki annak, mint ha egyenletesen, megfelelő sebességgel haladnának.) A lakossági tüzelés tekintetében pedig nagyrészt más szennyezőforrások jellemzőek a fűtési időszakban, mint azon kívül<sup>3</sup>.

### **3. A háztartási tüzelés okozta szennyezés**

A levegőminőségi terv nem foglalkozik kellő részletességgel a lakossági tüzelésből eredő légszennyezettséggel, és az ebből a forrásból származó kibocsátások csökkentését célzó intézkedésekkel annak ellenére, hogy a kormány PM10 koncentrációcsökkentést célzó programjának 2016. évi beszámolója<sup>4</sup> szerint a hazai PM10 szennyezettség mintegy 40%-a a lakossági tüzelésből ered. Jóllehet a háztartási tüzelés okozta légszennyezés túlnyomó része a szilárd tüzeléshez kötődik, ami elsősorban a külső kerületekre és a Budapesten kívüli településekre jellemző, egyrészt ennek egy része a légáramlásnak köszönhetően a belvárosi területekre is áttérjed, másrészt a levegőminőségi terv kertvárosi és vidéki területeket is magába foglal. A hatályos levegőminőségi terv a források között csak a „lakossági fűtést” említi, holott a lakosság a fűtésen kívüli más tüzelési formákkal is erősen szennyezi a levegőt (avarégetés, tarlóégetés, hulladékok nyílt téri égetése stb.). Az avar és kerti hulladék lakossági égetése akár külön pontban is említésre kerülhetne, hiszen a légszennyezettséghez nagy mértékben hozzájárul, de közben egyszerű, gyors és költséghatékony intézkedésekkel jelentősen lehetne csökkenteni a kibocsátást. Budapesten már megvalósult az avarégetés tiltása (itt a hatékonyabb ellenőrzés még javíthatna a helyzeten), de Pest megye számos településén még megengedett ez a tevékenység<sup>5</sup>. Úgy gondoljuk, hogy a levegőminőségi tervnek kötelező intézkedésként, rövid határidővel elő kellene írnia az avarégetés általános tilalmának bevezetését az összes érintett önkormányzat számára.

További komoly hiányosság, hogy a levegőminőségi terv nem tartalmaz semmilyen érdemi intézkedést az illegális lakossági égetések (vegyes hulladékok, kezelt fa, gumiabroncs, fáradt olaj tüzelése) mielőbbi visszaszorítására. Az ilyen égetések Budapest kertvárosi övezeteiben és Budapest környékén is elég gyakoriak, és ezeknek a fajlagos szennyezőanyag-kibocsátása jóval nagyobb, mint a fa- és szénttüzelésé. Az illegális

---

2 <https://www.levego.hu/sites/default/files/kapcsolodo/gumikopas0707.pdf>

3 [http://levegomunkacsoport.blog.hu/2018/03/23/a\\_futesi\\_ideny\\_utan\\_a\\_nyilt\\_teri\\_tuzek\\_szennyeznek](http://levegomunkacsoport.blog.hu/2018/03/23/a_futesi_ideny_utan_a_nyilt_teri_tuzek_szennyeznek)

4 <http://pm10.kormany.hu/2016-evi-beszamolok-jelentes>

5 <https://www.levego.hu/egyeb/avaregetes/>

égetések elterjedtségét jól mutatja a Levegő Munkacsoport és a Magyar Szegénységellenes Hálózat számára végzett közvélemény-kutatás<sup>6</sup> is. Fontos lenne, hogy a terv a háztartási tüzelésre mint kibocsátási forrásra is tartalmazzon sokrétű és hatékony intézkedéseket (a hatósági munka hatékonyabbá tétele, szociális tűzifa-program reformja, szemléletformálási programok, korszerű háztartási tüzelőanyagok támogatása, a különösen szennyező tüzelőanyagok betiltása stb.), külön kiemelve közülük az egyszerűen, olcsón és gyorsan megtehető lépéseket<sup>7</sup>.

#### **4. A határon áterjedő hatások jelentőségének túlbecsülése**

A levegőminőségi terv a többi forráshoz képest viszonylag részletesen foglalkozik a határon áterjedő hatásokkal. Az Országos Meteorológiai Szolgálat idézett modellszámítása az ország teljes területére készült, nem alkalmazható a települések területére, ahol a helyi források dominálnak. Magyarország mindössze 4%-a beépített terület, itt jelentkezik a légszennyezés-kibocsátás túlnyomó többsége is. Ezek alapján, ahol a mérőállomások találhatóak, és ahol a lakosság él, ott a határon áterjedő források hatása sokkal kisebb. A helyi szennyező források különösen nagy mértékben járulnak hozzá a levegőminőségi határértékek túllépéséhez, hiszen a kedvezőtlen meteorológiai viszonyok között éppen ezek dúsulnak fel leginkább a települések levegőjében. Ettől függetlenül egyetértünk abban, hogy a nagy távolságból érkező szennyezésnek is jelentősége van a háttér-szennyezettség szintjében. Ennek felismerésén túl nem találunk azonban a levegőminőségi tervben intézkedési javaslatokat, annak ellenére sem, hogy a Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése előírja: *„A szomszédos országok kibocsátásai következtében az országban kialakuló küszöbértéket, határértéket, tűréshatárral növelt célértéket meghaladó szennyezettség csökkentésére kétoldalú kapcsolatok keretében megfelelő és arányos intézkedések, levegőminőségi tervek, füstköd-riadó terv kidolgozását kell kezdeményezni.”* Az Irányelv preambuluma is sürgeti a nemzetközi együttműködést: *„(20) A tagállamok konzultálnak egymással, ha egy másik tagállamból származó jelentős mértékű szennyezést követően egy szennyező anyag szintje meghaladja vagy feltehetőleg meg fogja haladni a megfelelő levegőminőségi célkitűzéseket, vagy adott esetben azok tűréshatárral megnövelt értékeit, illetve a riasztási küszöbértéket. Bizonyos szennyező anyagok, mint például az ózon vagy a szálló por országhatárokon áterjedő jellege miatt szükség lehet a szomszédos tagállamok közötti koordinációra a levegőminőségi tervek és rövid távú cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása, valamint a nyilvánosság tájékoztatása során. A tagállamok adott esetben harmadik országokkal is együttműködést folytatnak, különös hangsúlyt fektetve a tagjelölt országok minél korábbi bevonására.”*

#### **5. A konkrét, kötelező intézkedések és határidők hiánya**

A legtöbb helyen még utalás is alig található az intézkedések ütemezésére, kötelezően előírt, határozott és rövid határidő pedig egyetlen intézkedésnél sem található annak ellenére, hogy a levegőminőségi terv a 16. oldalán maga is kimondja, hogy „az intézkedési terv célja a határérték túllépések megszüntetése a lehető legrövidebb időn belül”.

A Korm. rendelet 14. § (1) bekezdése szerint *„Azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, olyan megfelelő intézkedéseket tartalmazó levegőminőségi terv készítése szükséges,*

<sup>6</sup> [https://www.levego.hu/sites/default/files/Kantar\\_Hoffmann\\_Levego\\_MCS\\_Hulladekegetes\\_2017dec.pdf](https://www.levego.hu/sites/default/files/Kantar_Hoffmann_Levego_MCS_Hulladekegetes_2017dec.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.levego.hu/hirek/2018/02/huszonhet-milliard-forint-tamogatassal-1000-milliardos-kart-lehetne-megelozni/>.

*amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása a lehető legrövidebb időn belül biztosítható.*

Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése előírja:

*„Azon határértékek túllépéskor, amelyek esetében már lejárt a teljesítésre vonatkozó határidő, a levegőminőségi tervek megfelelő intézkedéseket állapítanak meg annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson. A levegőminőségi tervek ezenfelül magukban foglalhatnak érzékeny népességcsoportok – köztük a gyermekek – védelmére irányuló egyedi intézkedéseket is.”*

Az Európai Bíróság előzetes döntéshozatali eljárásban hozott ítélete – még az Irányelv elődjének értelmezésével – elvi jelentőséggel kimondta a következőket (Case C-237/07 Janecek v Freistaat Bayern):

Rendelkező rész 2. pont: *„A 1882/2003 rendelettel módosított, a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 96/62 irányelv 7. cikke (3) bekezdésének alkalmazása kapcsán a tagállamokat az a kötelezettség terheli a nemzeti bíróság ellenőrzése mellett, hogy a cselekvési terv keretében és rövid távon olyan intézkedéseket hozzanak, amelyek alkalmasak arra, hogy minimálisra csökkentsék a PM10 finompor-részecskék kibocsátására vonatkozó határértékek vagy a riasztási küszöbértékek túllépésének veszélyét, valamint hogy biztosítsák az e határértékek vagy küszöbértékek alatti szint fokozatos elérését, figyelembe véve a ténybeli körülményeket és valamennyi fennálló érdeket.”*

Az Irányelv értelmezését tovább pontosította az Európai Bíróság Case C-404/13 ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs előzetes döntéshozatali eljárásban született ítélete, amely a következőket mondja ki:

*„40. Továbbá a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből következik, hogy amennyiben a nitrogén-dioxid határértékeinek túllépésére a teljesítés végrehajtására előírt határidő leteltét követően került sor, az érintett tagállamnak bizonyos követelményeknek megfelelő levegőminőségi tervet kell készítenie.*

*41. Így e tervnek megfelelő intézkedéseket kell megállapítania annak érdekében, hogy a túllépés időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson, és magában foglalhat érzékeny népességcsoportok – köztük a gyermekek – védelmére irányuló további, egyedi intézkedéseket is. Ezenfelül a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdése értelmében e tervnek tartalmaznia kell legalább az ezen irányelv XV. mellékletének A. szakaszában felsorolt információkat és tartalmazhat a 24. cikkének megfelelő intézkedéseket, és e tervről a Bizottságot haladéktalanul, de legkésőbb két évvel azon év végét követően, amikor az első túllépést megállapították, tájékoztatni kell.”*

*„45. A 2008/50 irányelv 22. cikkének (1) bekezdése azt írja elő ugyanis, hogy a levegőminőségi tervnek nemcsak az ezen irányelv 23. cikkének megfelelően közzétett, ugyanezen irányelv XV. mellékletének A. szakaszában felsorolt információkat kell tartalmaznia, de azokat az ugyanezen melléklet B. szakaszában felsorolt, több irányelv végrehajtásának helyzetére vonatkozó, valamint a levegőszennyezés csökkentését célzó valamennyi olyan intézkedésre vonatkozó információkkal kell kiegészíteni, amelyek végrehajtását a levegőminőségi célkitűzések elérésével kapcsolatban a megfelelő helyi, regionális vagy nemzeti szinten tervezték. E tervnek továbbá be kell mutatnia, hogy milyen módon valósítják meg a határértékek betartását az új határidő lejártá előtt.”*

*„57. Ami e terv tartalmát illeti, a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből az következik, hogy jöhetnek a tagállamok bizonyos mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek a megteendő intézkedések terén, ezen intézkedéseknek mindenképpen lehetővé kell tenniük, hogy a határértékek túllépésének időtartama a lehető legrövidebb ideig tartson.”*

A fentiekkel összhangban az európai országok nemzeti bíróságainak gyakorlata is egységes abban a tekintetben, hogy a határértékeknek való megfelelés lehető legrövidebb idő alatt történő elérése azt jelenti, hogy a levegőminőségi tervben foglalt intézkedések

határideje sem lehet bizonytalan vagy túl hosszú távú, azokat ténylegesen a lehető legrövidebb időben kell előírni, és a végrehajtást azonnal meg kell kezdeni az emberi egészség védelme érdekében.

## 6. A javasolt intézkedések hatékonyságával kapcsolatos kétségek

Nem derül ki a levegőminőségi tervből, hogy a tisztelt Hatóság miért éppen a felsorolt intézkedéseket választotta, azokat nem kötelező jelleggel és ellenőrizhető módon, hanem csupán lehetséges eszközként írja le, így a terv valójában csupán egy étlap. A vonatkozó szabályozás azonban egyértelműen arra utal, hogy a levegőminőségi tervek intézkedéseit kötelező jelleggel, ellenőrizhető módon kellene előírni. Az Irányelv 2. cikk 8. pontja szerint: „*„Levegőminőségi tervek”: olyan tervek, amelyek a határértékek vagy célértékek elérése érdekében intézkedéseket határoznak meg”*. A Korm. rendelet 15. § (3) bekezdése szerint továbbá: „*A területi környezetvédelmi hatóság a levegőminőségi terv végrehajtását ellenőrzi.”*”

A hatályos levegőminőségi terv semmilyen adatot nem tartalmaz továbbá az egyes intézkedések költséghatékonyságára vonatkozóan. A jelenlegi terv így csak rendkívül pazarló módon és alacsony hatékonysággal kerülhetne megvalósításra. Ennek példája a levegőminőségi terv szerint 306 milliárd forintba kerülő „*2-es metró és a gödöllői HÉV vonal összekötése az Őrs vezér terénél*”. Részletes számítások nélkül is nyilvánvaló, hogy sokkal nagyobb mértékben lehetne csökkenteni a légszennyezést, ha azt az összeget más intézkedésekre fordítanák (például az Euro VI-osnál rosszabb besorolású buszok lecserélése Euro VI-osra vagy villanybuszra és a city logisztikai intézkedések megvalósítása). Több helyen értelmezhetetlenek az előírt költségek. Így például a „*Kommunikációs kampányok a levegőminőség javítása érdekében*” intézkedésre pontosan 64,3 millió Ft-ot irányoz elő a terv. Nem lehet tudni, hogy évente ennyi, vagy ez az összeg több évre vonatkozik. Azt sem lehet tudni, hogy miért ennyi, miért nem több vagy kevesebb. Arra sem ad támpontot a levegőminőségi terv, hogy ezt az összeget miként tervezik felhasználni, és milyen konkrét eredmény várható tőle. Mindezzel nem a kommunikációs kampányok szükségességét kívánjuk megkérdőjelezni, csupán a levegőminőségi terv rendkívüli felületességére kívánunk ismételtén rámutatni.

A dokumentumban a következő olvasható: „Az intézkedési tervvel érintett területen található az ország egészségének közlekedési központja. Itt található az ország legnagyobb forgalmú repülőtere, a Duna központi elhelyezkedése miatt a vízi közlekedés is számottevő, de elsősorban a vasúti és közúti közlekedés a meghatározó.” – A vasúti közlekedés légszennyező hatása elenyésző a közútihoz képest, legfeljebb egyes pontokban (vasútállomások) lehet meghatározó. A hajózás viszont jelentős helyi szennyezéssel jár a Duna mentén, mégsem tartalmaz ezzel kapcsolatban semmilyen intézkedést a levegőminőségi terv.<sup>8</sup> Szintén jelentős szennyező forrás a ferihegyi repülőtér forgalma, amit a dokumentum ugyan megemlít, de intézkedéseket ezzel kapcsolatban sem fogalmaz meg.

A felsorolt intézkedések túlnyomó többsége az általánosságok szintjén került leírásra, sok esetben csupán egyetlen mondatban. Egy kiváló példa erre a következő: „*Dugódíj, alacsony kibocsátási zóna – A Fővárosi Önkormányzatnál folyamatosan napirenden van a belvárosi behajtás fizetőssé tétele.*” A nemzetközi tapasztalatok alapján a városi, elsősorban belvárosi területeken a légszennyezés csökkentésének legfontosabb eszköze a dugódíj és/vagy alacsony kibocsátási zóna bevezetése, amelyet ráadásul az Európai Bizottsággal kötött szerződés is előír Budapesten (mellékelve). A hatályos levegőminőségi terv azonban ezzel kapcsolatban csak annyit közöl, hogy az napirenden van, nem elemzi a lehetséges módszereket, annak hatásait és hatékonyságát, továbbá nem ír elő határidőt a bevezetésére.

---

<sup>8</sup> <https://www.levego.hu/hirek/elviselhetetlen-a-dunai-hajok-legszennyezese/>

Azokban az esetekben, amikor van is valamilyen utalás az ütemezésre, ott gyakran összekeverednek a múltbeli, a jelenleg folyamatban lévő és a jövőben megvalósításra tervezett intézkedések. Erre példa az „Autóbusz beszerzés” elnevezésű javaslat. Természetesen nem hiba, hogy az elmúlt időszakban történt és a jelenleg folyamatban lévő intézkedéseket is ismerteti a levegőminőségi terv, hiszen ezt a tartalmi követelmények is előírják, de ezt külön kellene megtennie. Itt azonban, így egybemosva, nyilvánvalóan csak azt a célt szolgálta, hogy hosszabb legyen a leírt szöveg, leplezve azt, hogy nincs jóváhagyott terv az autóbuszállomány korszerűsítésének ütemezésére.

A levegőminőségi terv szerint (6.2. pont) a lehetséges intézkedések közé tartozik az „M0 autópálya hiányzó nyugati szakaszának megépítése”. Ez a beruházás viszont egyrészt nem javítaná, hanem tovább rontaná a térség levegőminőségét, másrészt több százmilliárd forint forrást vonna el, amit a levegőminőség tényleges javítására lehetne fordítani. Részletesebb indokolást tartalmaz 14 civil szervezet erről szóló 2009. február 14-i állásfoglalása<sup>9</sup>.

A levegővédelmi terv 28. oldalán található (számozás és felirat nélküli) táblázat egyértelműen mutatja, hogy mennyire elégtelenek az előirányzott intézkedések: a PM10-szennyezettséget mindössze 0,92 százalékkal, az NO<sub>2</sub>-ét pedig csak 2,04 százalékkal csökkentenék. Ennek alapján érthetetlen, hogy miként jut a levegőminőségi terv arra a következtetésre, hogy a PM10 esetében „a határérték teljesítésének határideje 2021-re becsülhető”. Egyébként sem a táblázat első oszlopából, sem a dokumentum többi részéből nem derül ki, hogy az itt felsorolt intézkedések konkrétan mit tartalmaznak, így lehetetlen még megbecsülni is, hogy a táblázat számai mennyire hitelesek. Amennyiben kizárólag a 7. pontban („Felhasznált publikációk, dokumentumok”) felsorolt irodalmat használták a levegőminőségi terv elkészítéséhez, akkor ezek a számok teljesen megbízhatatlanok, hiszen a szóban forgó publikációk ehhez nem adnak elegendő támpontot az anyagban korábban idézett SHERPA modell segítségével készített számításokhoz.

Hiányosnak tartjuk a levegőminőségi tervet abból a szempontból is, hogy a folyamatos jellegű intézkedéseknél, ahol a végrehajtás már megkezdődött, de még távolról sem fejeződött be, nem említi a mára elakadt vagy lelassult folyamatokat. Ilyennek tekinthető például a kerékpáros infrastruktúra fejlesztése (itt maga a levegőminőségi terv is 2011-es fejlesztéseket említ) vagy a távhő-rekonstrukciós program.

Végezetül, a Számvevőszék 2018-as jelentése rámutat arra, hogy jóllehet a hatályos jogszabályok a légszennyezettségi zónák 5 évenkénti felülvizsgálatát írja elő, erre 2010 óta egyáltalán nem került sor (Jelentés, 23. old.). Emellett elmaradt a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. sz. rendelet 41. §-ában előírt fontos hatékonysági feltétel, a tervek végrehajtásának részletes nyomon követése és a nyilvánosságnak az arról történő tájékoztatása.

## 7. A kötelező tartalmi követelmények hiányosságai

A Korm. rendelet 1. melléklete és az Irányelv XV. melléklete írja elő, hogy a levegőminőségi terveknek milyen tartalmi követelményeknek kell megfelelniük. Budapest (és környéke) jelenleg hatályos levegőminőségi terve a kötelező tartalmi elemek közül többet egyáltalán nem tartalmaz, többet pedig csak elnagyoltan, a terv céljának megfelelő lényegi információk kihagyásával ír le.

- Nem található utalás az érintett légszennyezettségi zónák típusára (Korm rend. 1. melléklet 2.1 pont, Irányelv XV. melléklet 2. a) pont)
- A meteorológiai és topográfiai adatok csak általánosságban írják le a helyzetet, éppen a légszennyezettségért felelős körülmények (pl. hidegpárna-effektus,

<sup>9</sup> [https://www.levego.hu/m0-10-es/images/m0-buda-civilallasf\\_0904.pdf](https://www.levego.hu/m0-10-es/images/m0-buda-civilallasf_0904.pdf)

völgyek hatásai, sűrű beépítettség Budapesten, stb.) nincsenek kifejtve (Korm rend. 1. melléklet 2.3-2.4 pont, Irányelv XV. melléklet 2. c)-d) pont).

- Nem található a zónában védendő objektumok listája és ezek jellemzői (Korm rend. 1. melléklet 2.5 pont, Irányelv XV. melléklet 2. e) pont).
- Az intézkedések végrehajtásáért felelős szervek között a levegőminőségi terv csak Budapest önkormányzatát nevesíti, a többi érintett települési és kerületi önkormányzat neve és címe, továbbá az intézkedési tervek kidolgozásáért felelős személyek neve nem található (Korm. rend. 1. melléklet 3. pont, Irányelv XV. melléklet 3. pont).
- A levegőminőség mérésének módszerei és technikai nem kerültek kifejtésre (Korm. rend. 1. melléklet 4.3 pont, Irányelv XV. melléklet 4. c) pont).
- A szennyezettség forrásaival kapcsolatos információk nincsenek részletesen kifejtve, nincs térképmelléklet, a közlekedési eredetű légszennyezettségről mindössze 3 sor (!) található a levegőminőségi tervben. A kibocsátási mennyiségek (tonna/év) csak az ipari források esetén kerültek megadásra. A más zónákból eredő szennyezettségről nem tartalmaz információt a dokumentum (csak a határon áttérjedő hatásokról). Egyáltalán nem tartalmaz továbbá utalást a terv a mezőgazdasági kibocsátásokra (másodlagos részecskeszennyezés, tarlóégetés vágástéri hulladék égetése, stb.), a lakossági források között pedig csak a fűtést említi, így kimarad például az avar és kerti hulladék égetésének igen jelentős kibocsátása. (Korm. rend. 1. melléklet 5. pont, Irányelv XV. melléklet 5. pont).
- A levegőminőségi terv egyáltalán nem említi a határokon átnyúló közlekedést (például a jelentős közúti tranzit teherforgalmat), a másodlagos szennyezőanyagok keletkezését a légkörben és a belföldi transzmissziót (Korm. rend. 1. melléklet 6.1. pont, Irányelv XV. melléklet 6. a) pont).
- Komoly hiányosság, hogy a légszennyezés csökkentésére szolgáló intézkedések között nincsenek elkülönítve a már végrehajtott intézkedések, és így hiányzik ezek hatásainak, hatékonyságának elemzése is, amely elengedhetetlen lenne a tervezési folyamathoz és a további szükséges intézkedések meghatározásához. A levegőminőségi terv csak folyamatban lévő, illetve részben megtett intézkedésekről beszél (Korm. rend. 1. melléklet 7. pont, Irányelv XV. melléklet 7. pont).
- A felsorolt intézkedések hiányosságait külön tárgyaltuk (lásd jelen kérelem 6. pontja), de azt itt is megemlítjük, hogy az egyes javasolt intézkedések ütemterve hiányzik, néhány esetben bizonytalan utalások ugyan szerepelnek arra, hogy mikor várható az adott intézkedés befejezése, de ez nem tekinthető pontos és ellenőrizhető ütemtervnek (Korm. rend. 1. melléklet 8.2. pont, Irányelv XV. melléklet 8. b) pont).
- A levegőminőség javítására irányuló, tervezett intézkedések és programok valószínűsíthető költségei és forrásai sok esetben egyáltalán nem, néhány esetben pedig csak nagyságrendi becsléssel kerültek megadásra, több helyen pedig csak az adott témába vágó, éppen elnyert uniós pályázati összeg szerepel, nem pedig az adott tevékenység teljes forrásigénye (Korm. rend. 1. melléklet 9. pont).
- Teljes mértékben hiányoznak a levegőminőségi tervből a következő jogszabályok végrehajtására vonatkozó kiegészítő információk, amelyek meglétét a Korm. rend. és az Irányelv is kötelezően előírja (Korm. rend. 1. melléklet 12. pont, Irányelv 22. cikk (1) bekezdés és XV. melléklet B 1-2. pont):
  - A közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló, és a közúti járművek forgalomba helyezésének és forgalomban tartásának műszaki feltételeiről szóló miniszteri rendelet,
  - a benzin tárolásából, elosztásából és töltőállomáson a gépjármű feltöltéséből származó illékony szerves vegyület (VOC) csökkentéséről szóló miniszteri rendelet,

- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló kormányrendelet,
  - a nem közúti mozgó gépekbe építendő belső égésű motorok gáznemű és részecskéből álló szennyezőanyag-kibocsátásának korlátozásáról szóló miniszteri rendelet,
  - a motorhajtóanyagok minőségi követelményeiről szóló miniszteri rendelet,
  - az egyes tevékenységek illékony szerves vegyület kibocsátásának korlátozásáról szóló miniszteri rendelet,
  - az egyes folyékony tüzelő- és fűtőanyagok kéntartalmáról szóló miniszteri rendelet,
  - a hulladékégetés műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről szóló miniszteri rendelet,
  - az 50 MW<sub>th</sub> és annál nagyobb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló miniszteri rendelet,
  - az egyes légszennyező anyagok összkibocsátási határértékeiről szóló miniszteri rendelet,
  - az egyes festékek, lakkok és járművek javító fényezésére szolgáló termékek szerves oldószer tartalmának szabályozásáról szóló kormányrendelet,
  - a villamos energiáról szóló törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról, a földgázellátásról szóló törvény rendelkezéseinek végrehajtásáról, a távhőszolgáltatásról szóló törvény végrehajtásáról és az épületek energetikai jellemzőinek tanúsításáról szóló kormányrendeletek,
  - a 140 kW<sub>th</sub> és annál nagyobb, de 50 MW<sub>th</sub>-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló miniszteri rendelet.
- Hiányoznak a levegőminőségi tervből a Korm. rendelet és az Irányelv által előírt kötelező légszennyezés-csökkentési intézkedések, az alábbiak szerint (Korm rend. 1. melléklet 13-14. pont, Irányelv XV. melléklet B 1-2. pont):
    - a helyhez kötött forrásokból származó kibocsátás csökkentése azáltal, hogy a szennyező anyagot kibocsátó, kis és közepes méretű helyhez kötött tüzelőberendezéseket (ideértve a biomassza eltüzelésére szolgálókat is) kibocsátáscsökkentő berendezéssel látják el, vagy pedig kicserélik azokat;
    - a környezetbarát közbeszerzésről szóló kézikönyvvel összhangban a tüzelőanyagoknak, valamint égető berendezéseknek a hatóságok által történő, a kibocsátás csökkentését célzó közbeszerzése, ideértve az alábbiak beszerzését:
    - alacsony kibocsátást eredményező tüzelőanyagok helyhez kötött források számára;
    - alacsony kibocsátású tüzelőanyagok használatának biztosítása a kis-, közepes- és nagyléptékű helyhez kötött forrásoknál, valamint a mozgó forrásoknál;
    - a levegőszennyezésnek a 2008/1/EK irányelvben meghatározott engedélyezési rendszeren, a 2001/80/EK irányelvben meghatározott nemzeti terveken, valamint gazdasági eszközök – például adók, díjak vagy kibocsátáskereskedelem – alkalmazásán keresztül történő csökkentésére irányuló intézkedések;
    - adott esetben a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedések.

- a járművekből származó kibocsátások csökkentése érdekében települési szintű fenntartható mobilitási tervek (SUMP) készítése, amely többek között az alábbi intézkedéseket foglalhatja magába:
- a járművek kibocsátáscsökkentő berendezéssel való felszerelése,
- a közlekedésből eredő kibocsátásoknak a forgalom megtervezésén és irányításán keresztül történő korlátozására irányuló intézkedések,
- a környezetbarát közbeszerzésről szóló kézikönyvvel összhangban a közúti járműveknek és üzemanyagoknak a hatóságok által történő, a kibocsátás csökkentését célzó közbeszerzése, ideértve az alábbiak beszerzését:
- alacsony kibocsátású tüzelőanyagok mozgó források számára.

## 8. A környezetvédelmi engedélyezések gyakorlata túlságosan megengedő

A Korm. rendelet 14. § (3) bekezdés szerint: *„A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló jogszabály hatálya alá tartozó tevékenységek esetében a költséghatékony és arányos intézkedésnek a rendelet által meghatározott elérhető legjobb technika alkalmazása minősül.”*

Erről az előírásról, illetve a betartásának fontosságáról egy szó sem esik a levegőminőségi tervben annak ellenére, hogy a legjobb technika alkalmazása csak elvétve kerül előírásra (az IPPC engedélyek kivételével). Sőt az előzetes vizsgálati eljárások során a gyakorlatban rendkívül ritkán jut arra a következtetésre a környezetvédelmi hatóság, hogy egy-egy beruházásnak jelentős környezeti hatása van, és ezért hatásvizsgálatra lenne szükség, még akkor sem, ha a beruházásnak nagy forgalomvonzó hatása lesz (pl. mélygarázsok, lakóparkok, irodaházak, nagy kulturális fejlesztések engedélyezése esetén). Mivel a hatásvizsgálati eljárások gyakorlatát a legjobban éppen a levegőminőségi tervet készítő hivatal tudja alakítani, így ennek az intézkedésnek végrehajtása nem okozna különösebb nehézséget.

## IV. Jogpolitikai indokok és kérelem

### 1. Jogpolitikai megfontolások

Magyarország Alaptörvényének XX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, amelyet a (2) bekezdés szerint egyebek között a környezet védelmének biztosításával kell elősegíteni. A XXI. cikk (1) bekezdése szerint pedig Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

Ehhez képest az EU környezetvédelemért felelős biztosa, Karmenu Vella 2018. januárjában, a legfrissebb adatok alapján kijelentette, hogy Magyarországon légszennyezéssel közvetlen összefüggésben évente 8-14.000 ember hal meg. Ezzel összhangban az Alapjogi Biztos 2016-os éves jelentésében a jövő nemzedékek szószólója hangsúlyozta, hogy „a döntéshozók nem fordítanak kellő figyelmet a környezet állapota és az emberi egészség közötti kapcsolatra. Ennek egyik legszemléletesebb példája a légszennyezettség, amely az egyik vezető halálozási és megbetegedési ok ma Magyarországon” (AJB, 2016, 324. old.).

Tudatában vagyunk annak, hogy mindezek ellenére rendkívül szűkös erőforrások állnak rendelkezésre a levegőtisztaság védelmére. A Számvevőszék 2018-as jelentése megállapítja, hogy 2012 és 2016 között a Kormány eredetileg 780 millió forintot irányzott elő erre a célra, azonban ebből mindössze 263 millió forintot sikerült ténylegesen is biztosítani (Jelentés, 28. old.). Álláspontunk szerint Magyarország, figyelemmel a már folyamatban lévő és nagy valószínűséggel a közeljövőben még meginduló több hasonló európai jogsértési eljárásra nincs abban a helyzetben, hogy tovább halogassa a

levegővédelmi terveinek átgondolt átalakítását, kiegészítését egyebek között a kérelmünkben részletezett hiányosságok felszámolásával.

Ahogyan arra a kérelmünkben több helyütt is utaltunk, az intézkedések költséghatékonysága rendkívül eltérő, emiatt előbbre sorolhatók lennének az egyelőre szerényebb anyagi és intézményi háttérrel is megvalósítható célok. Igénybe kellene venni az erre már kész szakmai és civil szervezetek segítségét, bevonva őket a tervezés folyamatába annak legelejétől fogva. Ugyancsak ki kellene használni a társadalom tájékoztatásában, felvilágosításában és mozgósításában rejlő lehetőségeket.

## 2. A Levegő Munkacsoport kérelme

A fenti indokok miatt úgy gondoljuk, hogy a jelenleg hatályos levegőminőségi terv nem teljesíti a jogszabályokban meghatározott követelményeket és szakmai szempontból sem alkalmas arra, hogy biztosítsa a légszennyezettség határértéken belülre szorítását a lehető legrövidebb időn belül. Emiatt kérjük, hogy szíveskedjenek a levegőminőségi tervet felülvizsgálni és a Korm. rendelet 16. §-a szerinti eljárást lefolytatni, a társadalmi részvétel biztosítására vonatkozó összes garanciális szabály betartásával. Kérjük továbbá, hogy a levegőminőségi terv felülvizsgálati eljárásának megindításáról szervezetünket szíveskedjenek tájékoztatni annak érdekében, hogy a Korm. rendelet 16. § (3) bekezdés szerinti észrevételeinket, javaslatainkat időben el tudjuk juttatni a tisztelt Hatóságnak.

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja és (2) bekezdése alapján egyesületünk teljes személyes illetékmentességet élvez, figyelemmel arra, hogy az előző adóévben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelem után társasági adófizetési kötelezettségünk nem keletkezett.

Budapest, 2018. április 4.

Köszönettel és tisztelettel:

Lukács András  
elnök