

Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal
Miskolci Járási Hivatal
Környezet- és Természetvédelmi Főosztály
3530 Miskolc, Mindszent tér 4.

Tárgy: Kérelem a Sajó-völgyre
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), a Zöld Kapcsolat Egyesület (székhely: 3525 Miskolc, Kossuth utca 13 I, bírósági nyilvántartási szám: 05-02-0064020, valamint Gyenes Gáborné (lakcím: 3713 Arnót, Deák Ferenc u. 7. sz.) 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 Sajó-völgyre (8. zóna) vonatkozó levegőminőségi tervet. A terv első változata 2004-ben készült, amelyet a tisztelt Hivatal jogelődje legutóbb 2016. szeptemberében vizsgált felül és módosított Miskolc megyei jogú város önkormányzatának kezdeményezésére. A jelenleg hatályos levegőminőségi terv címe: A „Sajó völgye” levegőminőségi zóna levegőminőségének javítására készült Intézkedési Program (a továbbiakban: levegőminőségi terv).

Kérésünk indoka, hogy a hatályos levegőminőségi terv 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 sem. Indokainkat részletesen az alábbiakban fejtjük ki.

I. Jogszabályi alapok

1. Eljárási jogi kérdések

a) A civil szervezetek fellépésének jogszabályi alapjai

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvénynek (a továbbiakban: 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 érdek-képviselőnek 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 területüket 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. Ezt erősíti meg a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 16. §-a is.

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, ennek alapján nem csupán a kész tervekről kell megfelelő tájékoztatást adni. Amennyiben tehát van a levegőminőségi terv hatásterületén működő helyi, vagy országos civil szervezet, amely képes és hajlandó segíteni a hatóság munkáját a tervezési folyamatban, azt az irányadó európai és a hazai jogszabályok alapján a tervező hatóságnak megfelelően igénybe kell vennie, azzal együtt, hogy természetesen a tervezés felelőssége az övé, a hatóság dönt arról, hogy végül a tervbe mi kerül be és mi nem.

Hasonló következtetéseket lehet levonni a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáféréstől, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (a továbbiakban: Aarhusi Egyezmény) alapján, amelyet a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetett ki. Az Aarhusi Egyezmény 7. Cikke biztosítja a nyilvánosság részvételét a környezettel kapcsolatos tervek, programokra és irányelvekre vonatkozó eljárásokban. Ez a cikk előírja, hogy a Részleges 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 perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) jogorvoslatra vonatkozó rendelkezéseiben. Ezekből a szabályokból is ugyanazt a következtetést vonhatjuk le, hogy a civil szervezetek részvételét lehetővé kell tenni, illetőleg megfelelő eljárási intézkedésekkel elő kell segíteni, azonban az általuk előterjesztett javaslatok elfogadása nem kötelező, amennyiben a tervező hatóság szakmailag nem tartja azokat megfelelőnek, kellő indokolás mellett részben vagy egészben elutasíthatja azokat.

b) A civil szervezetek ügyféli joga

Közigazgatási eljárásjogunkban a közigazgatási ügy, az ügyfél, a kérelem, illetőleg a jogorvoslati jog szorosan összefüggenek egymással, e négy fogalmat egymásra tekintettel, a jogalkotó akaratának megfelelő összhangban kell alkalmazni. Azt látjuk, hogy az Ákr. 10. § (2) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik, amelyek a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek. A Kvtv. 98. §-a és az előző pontban részletezett, e rendelkezést kiegészítő, megerősítő jogszabályhely éppen ilyen ügyféli jogot keletkeztető jogszabályok. A következő bekezdésben pedig ismertetni fogjuk a Közigazgatási Perrendtartást (Kp.), amely egyértelművé teszi, hogy a különböző, a közigazgatási szervek által hozott nem jogszabálynak minősülő általános érvényű döntések a közigazgatási bíróságok jogorvoslati eljárásainak tárgyai lehetnek. Ehhez képest viszont a közigazgatási ügy, a keresetindítás és az Ákr. egyéb, leegyszerűsített fogalmazó jogszabályhelyeit nem lehet úgy értelmezni, mint amelyek az általános ügyféli jogot, illetőleg az ügyfelek meghatározott körének bírósági jogorvoslathoz való jogát mintegy felülírja. Ellenkezőleg, mindazon helyeken, ahol az Ákr. az ügyfelekre utal, értelemszerűen az összes ügyfelet érti, anélkül, hogy a jogukban, kötelezettségeikben közvetlenül érintett összes ügyféltípust felsorolná vagy külön-külön is utalna rájuk.

c) 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 kérhetik a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőket kötelezze a környezeti és ezzel összefüggő egyéb károk megelőzéséhez szükséges intézkedések megtételére.

Megerősíti a Kvtv. speciális rendelkezéseit a Kp. 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 Kp. 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 ezek a tervek alapján határozták meg az egyes jogalanyok helyzetét és a velük kapcsolatos későbbi egyedi döntéseket.

A Kp. 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 Sajó-völgyére 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 jogorvoslati fórumokon 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 vagy magánszemély 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 már éppen részben Sajó-völgye vonatkozásában megindított és az Európai Bíróság elé került 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, utóbbit 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.

c) A magánszemély fellépésének jogszabályi alapjai

Az Aarhusi Egyezmény 9. cikke szerint:

2. „Valamennyi Fél, nemzeti jogszabályainak keretein belül, biztosítja az érintett nyilvánosság azon tagjai számára, akik

a) kellő érdekeltséggel bírnak a döntésben, vagy, alternatívan,

b) jogaik sérülését állítják, amennyiben a Fél közigazgatási eljárási törvénye ennek fennállását előfeltételként szabja a felülvizsgálati eljárás hozzáférhetőségét bíróság és/vagy más, a jogszabályok által kijelölt független és pártatlan testület előtt, hogy megtámadják bármely döntés, intézkedés vagy mulasztás anyagi vagy eljárási törvényességét, mely ütközik a 6. Cikk rendelkezéseivel, és, amennyiben a nemzeti jog így rendelkezik, a jelen Egyezmény más releváns rendelkezéseivel, nem csorbítva a 3. bekezdés érvényét.

3. A fenti 1. és 2. bekezdésben tárgyalt felülvizsgálati eljárások szabályainak csorbítása nélkül valamennyi Fél biztosítja, hogy a nyilvánosság azon tagjai számára, akik a nemzeti jogrendszerben lefektetett kritériumoknak, amennyiben vannak ilyenek, megfelelnek, a közigazgatási és bírói eljárásokhoz való hozzáférés biztosított legyen, hogy megtámadhassák magánszemélyek és hatóságok olyan lépéseit és mulasztásait, amelyek ellentmondanak a környezetre vonatkozó nemzeti jog rendelkezéseinek.

4. Az 1. bekezdés kiegészítéseképpen és annak korlátozása nélkül, az 1., 2. és 3. bekezdésben jelzett eljárások elégséges és hatékony jogorvoslatot kell, hogy biztosítsanak, többek között, amennyiben szükséges, a vitatott tevékenység felfüggesztése árán, méltányos, időszerű és nem kizáró módon költséges eljárást követve. Ezen Cikk értelmében hozott döntéseket írásban kell megadni vagy rögzíteni. A bírósági határozatokat, és amikor lehetséges, egyéb testületek határozatait a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni.”

Az Ákr. 10. § (1) bekezdése kimondja, hogy „az ügyfél az a természetes vagy jogi személy, egyéb szervezet, akinek (amelynek) jogát vagy jogos érdekét az ügy közvetlenül érinti...”. A levegőszennyező anyagok határértéket meghaladó szennyezésének hatásterületén élő, emiatt egészségkárosodást, annak az idő előrehaladtával egyre komolyabb veszélyét elszenvedő, a hátrányos környezeti helyzet, a piac erre adott egyre érzékenyebb reakciói miatt az ingatlanja értékének folyamatos csökkenését elviselni kénytelen magánszemély jogainak, jogos érdekeinek érintettségét aligha lehet megkérdőjelezni.

A Kvtv. 97. §-a pedig következőképpen rendelkezik:

„(1) A természetes személyek, jogi személyek és jogi személyiség nélküli szervezetek – a (3) bekezdésben, illetve a más jogszabályban meghatározott módon – jogosultak részt venni a környezettel kapcsolatos nem hatósági eljárásban.

(2) Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.”

Gyenes Gáborné a levegőminőségi terv által érintett területen, Arnóton él. Családjában több allergiás megbetegedés fordul elő. Az allergiás betegségek kialakulását, illetve súlyosbodását hazai és nemzetközi tanulmányok sora hozza egyértelmű összefüggésbe a magas légszennyezettséggel. Gyenes Gáborné családjának egészségügyi állapota, lakóhelyének, közvetlen környezetének élhetősége és piaci értéke is nagymértékben függ a légszennyezettségtől, és így a levegőminőségi terv, valamint az abban meghatározott intézkedések közvetlen hatással vannak az életére, ezáltal a levegőminőségi terv hatékonyságához is közvetlen jogi érdeke fűződik. A nem kellően hatékony levegőminőségi terv – a határértéken felüli szennyezettség fenntartásával – sérti az érintett személyek egészséges környezethez való jogát. Ezt a közvetlen jogi érdeket erősítik meg a fent idézett jogszabályhelyek is, amelyek biztosítják számára a felülvizsgálat kezdeményezésének jogát, az eljárásban való részvétel jogát és a jogorvoslatot. Hivatkozunk továbbá az Európai Bíróság Case C-237/07. számú (Janecek v Freistaat Bayern) ítéletére is, amely elvi érveléssel kimondta:

„1. A 1882/2003 rendelettel módosított, a környezeti levegő minőségének vizsgálatáról és ellenőrzéséről szóló 96/62 irányelv 7. cikkének (3) bekezdését akként kell értelmezni, hogy a PM10 finompor-részecskék kibocsátására vonatkozó határértékek vagy a riasztási küszöbértékek túllépésének veszélye esetén az ezzel közvetlenül érintett személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknál elérjék a cselekvési terv kidolgozását, még akkor is, ha e személyek a nemzeti jogszabályok értelmében egyéb cselekvési eszközökkel is rendelkeznek annak érdekében, hogy e hatóságoknál elérjék a légszennyezés elleni küzdelmet szolgáló intézkedések meghozatalát.”

Az Európai Bíróság egy hasonló ítéletében (Case C-404/13 ClientEarth v The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs) szintén kimondta a következőket:

„Az eddigiekből következik, hogy a határértékek 2010. január 1-je utáni túllépésével közvetlenül érintett természetes vagy jogi személyek számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a nemzeti hatóságoknál – adott esetben a hatáskörrel rendelkező bíróság előtti keresetindítással – elérjék, hogy e hatóságok a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerinti levegőminőségi tervet készítsenek, amennyiben valamely tagállam nem biztosította az ezen irányelv 13. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből eredő követelményeknek való megfelelést, mindazonáltal nem kéri a határidő meghosszabbítását az ezen irányelv 22. cikkében előírt feltételek mellett.”

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 túllépésekor, 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, PM₁₀, PM_{2,5}, 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_{2,5} 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 üzembentartó 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 a Sajó-völgyében

Általánosságban megállapíthatjuk, és a levegőminőségi terv 9. oldalán található grafikon is megerősíti, hogy a levegőminőség az érintett területen az elmúlt 10 évben jelentősen nem javult, továbbra is jellemző, hogy a PM₁₀ és a PM_{2,5} koncentrációja átlépi az éves határértéket egyes mérőállomásokon, a megengedett napi és órás határérték-túllépések

száma pedig továbbra is a zóna csaknem összes mérőállomásán meghaladja a 35-öt a PM10 esetében. A legutolsó lezárt évben, 2016-ban a viszonylag kedvező időjárás ellenére is csak egy olyan mérőállomás volt a zónában, ahol a határérték-túllépések száma nem sértette meg a PM10 előírásokat (Oszlár), az összes többi állomáson jóval 35 felett volt a szennyezett napok száma (Sajószentpéteren például országos rekordnak számító 76 nap volt). A zóna légszennyezettségi adatai országos összehasonlításban is a legrosszabbak, a maximális mért értékek és a tájékoztatási, valamint a riasztási küszöbértékek túllépésének száma is kiugróan magas.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat hazánk levegőminőségéről szóló 2016. évi összesítő értékelése¹ 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.”* Ez egyértelmű utalás arra, hogy 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 automata mérőhálózat műszerei rendkívül elavultak és megbízhatatlanok voltak, sok esetben még az előírt minimum 90%-os rendelkezésre állást sem tudták biztosítani, a határértékeket meghaladó napok száma ennek ellenére jóval az előírt 35 nap felett volt. 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 légszennyezettségi adatok romlottak az előző évhez képest.

A fentiekből egyértelmű, hogy a határértékek lehető legrövidebb idő alatt történő teljesülése nem következett be, és ez rövid távon nem is valószínűsíthető. A fentiek tükrében érthetetlennek tűnik, hogy a levegőminőségi terv a 9. oldalán miért állítja azt, hogy a légszennyezés jelentős csökkenésen ment át az elmúlt időszakban, amikor az adatokból tisztán látszik, hogy kisebb hullámmal ugyan, de lényegében a 2000-es évek elejének szintjén maradt, illetve néhány esetben még nőtt is a szennyezettség. Szakmaiatlannak tartjuk továbbá a levegőminőségi terv 4. oldalán található azon megállapítást is, amely szerint *„A települések jellemzően kis lélekszámúak, a lakossági kibocsátás nem volt számottevő”*. A valóság ezzel szemben éppen az, hogy a zónában az ipari és a közlekedési eredetű kibocsátás jelentősége folyamatosan csökken, míg a lakossági tüzelés szerepe egyértelműen nő, és mára magasan az első számú felelőssé tehető. Álláspontunk szerint a fenti elemzési hiányosságok és ellentmondások önmagukban is indokolnák a levegőminőségi terv soron kívüli felülvizsgálatát.

III. A levegőminőségi terv hiányosságai

1. 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

¹http://levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2016_automata_ertekeles.pdf

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.

A PM10 kibocsátásának ágazati megoszlása a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci 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 PM10 kibocsátásának módonkénti megoszlása a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Miskolci 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. A táblázatok kitöltése, vagy ehhez hasonló adatsorok megadása azért lenne 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 ugyanannyi PM10 kerül a levegőbe, mint a kipufogógázokból². A (költség)hatékony intézkedésekhez elengedhetetlen annak meghatározása is, hogy területileg honnan mennyi szennyezőanyag kerül a levegőbe. Nyilvánvalóan nem ugyanolyan intézkedéseket kell hozni például egy kistelepülésen, mint Miskolc belvárosában. Fel kívánjuk hívni a figyelmet arra is, hogy a Számvevőszék hivatkozott 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 időbeli 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 kívül³. A jelenlegi levegőminőségi terv az emissziós adatok elemzésénél elnagyolt információkat tartalmaz és nem naprakész, a közlekedési kibocsátások leírásánál például 10-15 évvel ezelőttről származó tendenciákra hivatkozik (17. oldal).

2. A háztartási tüzelés és a mezőgazdaság okozta szennyezés

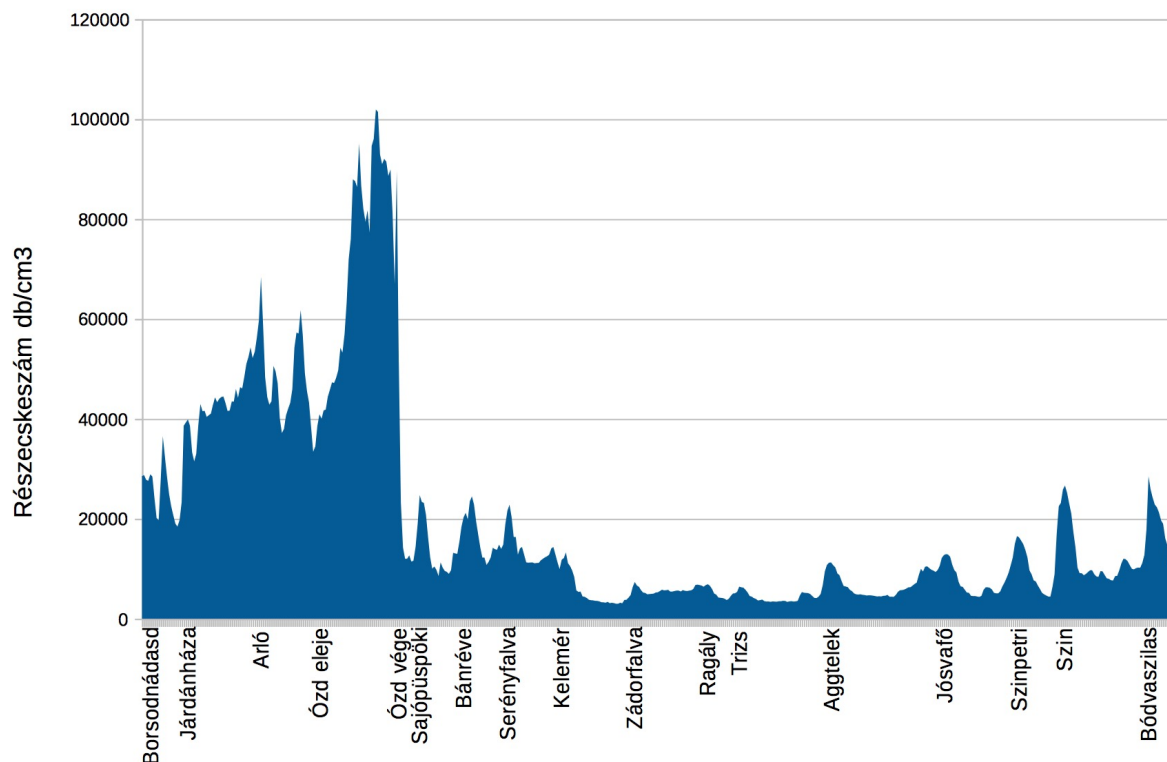
A levegőminőségi terv a légszennyezettség legfontosabb okaként tekint a háztartási tüzelésre (12. oldal), mégis mindössze egyetlen oldalnyi terjedelemben foglalkozik ennek elemzésével, és ugyanez igaz az ebből a forrásból származó kibocsátások csökkentését célzó intézkedésekre. A magyar kormány PM10 koncentrációcsökkentést célzó programjának 2016. évi beszámolója⁴ szerint a hazai PM10 szennyezettség mintegy 40%-a lakossági tüzelésből ered és ennek a forrásnak a jelentősége a 8. zónában különösen nagy. A lakossági tüzelés kulcsszerepét jól mutatják a Levegő Munkacsoport saját részecskeszám mérései is. Az alábbi ábrán látható, ahogy részben a zónába eső településeken végighaladva mértük a levegőben lévő ultrafinom részecskék számát. A grafikonból egyértelműen látszik, hogy a településeken, különösen a nagyobb településeken messze meghaladja a szennyezettség a települések közti területeken mért háttér-szennyezettséget. Mivel a mérés rendkívül alacsony forgalomban történt, ezért nyilvánvaló, hogy a mért értékek a lakossági tüzelésből eredő szennyezettséget mutatták. A lakossági szennyezés legfőbb okozója, hogy a zónában nagyon elterjedt a szilárd tüzelés, kiemelten pedig a rendkívül alacsony hatásfokú és nagyon szennyező lignit égetése, amely a közeli kitermelőhelyek miatt is népszerű. A levegőminőségi terv 18. oldalán található grafikon (igaz, hogy csak 2013-ig...) utal is erre a kedvezőtlen folyamatra, az előirányzott intézkedések között azonban speciálisan a lignit tüzelés visszaszorítására vonatkozóan sem kötelezően előírt, sem javasolt intézkedést nem találunk.

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

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

Ultrafinom részecskeszám mérés 2017.1.27. este



Forrás: Levegő Munkacsoport

A lakossági tüzelés kiemelt jelentősége ellenére a terv 18-19. oldalán található grafikonok még 2013, illetve 2014 előtti adatokat tartalmaznak, emellett a hatályos levegőminőségi terv a források között csak a fűtéshez kapcsolódó emissziót 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 égetésével kapcsolatban a levegőminőségi terv is felismeri, hogy ez a lakossági tevékenység a légszennyezettséghez nagy mértékben járul hozzá, és hogy közben egyszerű, gyors és költséghatékony intézkedésekkel jelentősen lehetne csökkenteni a kibocsátást, hiszen az érintett területen még – néhol időszakosan – megengedett ez a tevékenység. Nem tartjuk azonban elegendőnek a levegőminőségi tervnek azt a megfogalmazását, hogy „meg kell szüntetni az avar- és kerti hulladék égetéseket”. Álláspontunk szerint a levegőminőségi tervnek kötelező intézkedésként, rövid határidővel elő kellene írnia az avarégetés általános tilalmának bevezetését az összes zónában lévő önkormányzat számára. A terv a tiltásra a határidőt „2012-től folyamatos”-ként állapítja meg, amely láthatóan nem hatékony, hiszen az elmúlt 6 évben nem történt érdemi előrelépés. A levegőminőségi terv szintén több helyen említi a mezőgazdasági kibocsátások egyre növekvő szerepét, ezt a forrást – különösen az ún. másodlagos részecskeszennyezés okait és mértékét – azonban elmulasztja részleteiben elemezni, és a csökkentési lehetőségeket sem fejti ki kellő részletességgel.

Fontos lenne, hogy a terv a háztartási tüzelésre, mint kibocsátási forrásra is tartalmazzon sokrétű és hatékony intézkedéseket (a hatósági munka hatékonyabbá tétele, szociális tűzifaprogram reformja, szemléletformálási programok, korszerű háztartási tüzelőanyagok támogatása, a különösen szennyező tüzelőanyagok betiltása, tüzelőberendezés-csere

elősegítése stb.), külön kiemelve közülük az egyszerűen, olcsón és gyorsan megtehető lépéseket⁵.

3. A konkrét, kötelező intézkedések és határidők hiánya

Kötelező jellegű, szigorú határidővel előírt intézkedéseket a levegőminőségi terv egyáltalán nem tartalmaz. Konkrét, javaslatszerű lépéseket is csak néhány ipari kibocsátó esetében, néhány közlekedési infrastruktúra-fejlesztési projekt esetében, valamint az 5a. mellékletben kizárólag Miskolc város esetében határoz meg, a Sajó-völgye más területeire nem. Az ipari létesítmények kibocsátás-csökkentő intézkedései és a nagy útépitési beruházások körében jórészt már hosszú ideje megvalósult lépések kerültek felsorolásra, vagy a kérdéses létesítmények már be is zártak. Emellett álláspontunk szerint a zónában megvalósult gyorsforgalmi útépitések nemhogy javították a légszennyezettség helyzetén, hanem addig nem létező forgalmat vonzó hatásuk miatt még ronthatták is a levegőminőséget. Az 5. mellékletben felsorolt miskolci intézkedések határideje is a legtöbb esetben már 8-10 éve lejárt, a táblázat szerint a teljesítésük részben történt meg, vagy folyamatban van. A teljesülés értékelése azonban elavult, már 5 éve, 2013-ban történt meg utoljára, emiatt szükséges lenne az intézkedések felülvizsgálata és a levegőminőség érdemi javulásának elmaradása miatt új, hatékony intézkedések kidolgozása a lehető legrövidebb határidővel.

A Korm. rendelet 14. § (1) bekezdése szerint „Azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-dioxid, PM₁₀, PM_{2,5}, 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.”

Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése előírja:

„Azon határértékek túllépésekor, 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):

„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.” (Rendelkező rész 2. pont)

⁵ <https://www.levego.hu/hirek/2018/02/huszonhet-milliard-forint-tamogatassal-1000-milliardos-kart-lehetne-megelőzni/>.

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 közzétendő, 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 lejárta előtt.” (...)

„57. Ami e terv tartalmát illeti, a 2008/50 irányelv 23. cikke (1) bekezdésének második albekezdéséből az következik, hogy jöllehet 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 (pl. Egyesült Királyság, Németország, Csehország) 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.

4. A javasolt intézkedések hatékonyságával kapcsolatos kétségek

Nem derül ki a levegőminőségi tervből, hogy a tisztelt Hatóság miért éppen a felsorolt intézkedéseket választotta, továbbá, hogy azokat miért nem kötelező jelleggel és ellenőrizhető módon, hanem csupán lehetséges eszközként írja le. A vonatkozó szabályozás pedig 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”, amelynek nyilvánvalóan csak akkor van értelme, ha a terv kötelező hatósági előírásokat tartalmaz. Értelmezésünk szerint a hatóságnak az ellenőrzéseket az Ákr. VI.

fejezetének szabályai alapján kellene lefolytatnia, jelenleg azonban semmi nem utal arra, hogy ilyen ellenőrzés bármikor történt volna, vagy illet a hatóság tervezne a jövőben. A hatályos levegőminőségi terv semmilyen adatot nem tartalmaz az egyes intézkedések költséghatékonyságára vonatkozóan. A jelenlegi terv így csak rendkívül alacsony hatékonysággal kerülhetne megvalósításra.

A felsorolt intézkedések túlnyomó többsége – a Miskolc esetében az 5. mellékletben javasolt intézkedések kivételével – csak az általánosságok szintjén került leírásra, sok esetben csupán egyetlen mondatban. A levegőminőségi terv 5b. és 5c. melléklete tartalmaz ugyan konkrét intézkedési javaslatokat Miskolc város számára, ám ezek jellemzően relatíve kisebb jelentőségű lépések, főként az egyre kisebb súlyú közlekedési eredetű kibocsátás-csökkentést célozzák, ráadásul egy-egy pályázathoz kötődnek, teljesítésük a pályázati források elnyerésétől függ, így a megvalósításuk és természetesen a határidejük is bizonytalan. A tervezett intézkedések elégtelenségét mutatja a levegőminőségi terv 6. számú mellékletében található táblázat is, amely a PM10 esetében elhanyagolható, kevesebb, mint 0,5%-os csökkenéssel számol az intézkedések megvalósulása esetén

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, vagy a távhő-rekonstrukciós program.

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

5. 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. A Sajó-völgye 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.

- A meteorológiai és topográfiai adatok csak általánosságban írják le a helyzetet, éppen a légszennyezettségért felelős körülmények (pl. hidegpárna-effektus, völgyek, különösen a Sajó-völgyének hatásai stb.) nincsenek kifejtve (Korm rend. 1. melléklet 2.3-2.4 pont, Irányelv XV. melléklet 2. c)-d) pont).
- A védendő objektumok listájában csak természetvédelmi szempontból védett területek kerültek felsorolásra és ezek érzékenységi jellemzői sem kerültek kifejtésre (Korm rend. 1. melléklet 2.5 pont, Irányelv XV. melléklet 2. e) pont).
- A levegőminőség mérésének módszerei és technikái nem kerültek kifejtésre, csak a mért adatok értékelésének módszereiről szóló jogszabályra történik utalás (Korm. rend. 1. melléklet 4.3 pont, Irányelv XV. melléklet 4. c) pont).
- A szennyezettség forrásaival kapcsolatos információk nincsenek részletesen kifejtve (csupán 4 sor található erről a levegőminőségi tervben), nem tartalmaz az anyag a forrásokkal kapcsolatos térképmellékletet sem. A kibocsátási mennyiségek (tonna/év) csak az ipari források esetén kerültek megadásra, a többi emissziós forrás esetén csak arányok szerepelnek. Egyáltalán nem tartalmaz továbbá utalást

a terv a mezőgazdasági kibocsátásokra (másodlagos részecskeszennyezés, tarlóégetés vágástéri hulladék égetése, stb.) (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 csak Miskolc város esetén vannak elkülönítve a már végrehajtott, a folyamatban lévő és a tervezett intézkedések, és így hiányzik ezek hatásainak, hatékonyságának elemzése is, amely elengedhetetlen lenne a tervezési folyamathoz és a további szükséges intézkedések meghatározásához. (Korm. rend. 1. melléklet 7. pont, Irányelv XV. melléklet 7. pont).
- A felsorolt intézkedések hiányosságait külön tárgyaltuk (lásd jelen kérelem 3. és 4. 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, Miskolc esetében csak az adott témába vágó, éppen elnyert, vagy tervezett uniós pályázati összeggel szerepelnek, az adott tevékenységek teljes forrásigénye ezeknél is hiányzik. (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_{th} 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_{th} és annál nagyobb, de 50 MW_{th}-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.

7. 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, nagy épület-beruházások, vonalas létesítmények engedélyezése esetén). Más esetekben a hatásvizsgálat, vagy felülvizsgálat során a hatóság nem alkalmazza az elővigyázatosság elvét, és olyan tevékenységek, vagy létesítmények működését teszi lehetővé, amelyek komoly kibocsátással járnak (pl. hejőcsabai cementgyár esete). Mivel a hatásvizsgálati, felülvizsgálati, illetve egységes környezethasználati eljárások gyakorlatát a legjobban éppen a levegőminőségi tervet készítő hivatal tudja alakítani, így ennek az intézkedésnek végrehajtása nem okozna különösebb nehézséget. Arra volna szükség tehát az európai és hazai tervezési szabályoknak megfelelően, illetőleg a tervek konkrét és hatékony kialakításának európai bírósági követelményéhez igazodva, hogy a tervezés során a tervező hatóság szisztematikusan mutassa be, hogy mely tevékenységek járulnak hozzá a körzet levegőtisztasági helyzetének jogszabálysértő romlásához, illetőleg azok környezetvédelmi, működési és egységes környezethasználati engedélye mikor jár le legközelebb és a meghosszabbítás során milyen minimális feltételeket kell majd az engedélyező hatóságnak a térség egészének alapvető környezeti és egészségi érdekeiből és az ezeket védő jogszabályokból kiindulva meghatározni.

Azokban az esetekben, ahol a fenti két engedélyezési eljárás nem kerülhet szóba vagy nem látszik elég hatékonynak, a hatékonyság és időszerűség követelményeinek megfelelő levegőtisztasági tervnek szisztematikus hatósági ellenőrzési tervet kell megfogalmazni, egyúttal megfelelő szankciók alkalmazását kell kilátásba helyezni a körzet levegőminőségének legalább a határértékeknek megfelelő helyreállítása érdekében. Azt is figyelembe kell venni a hatósági intézkedések tervszerű alkalmazásánál, hogy levegőtisztaság védelmi célokat nem csak a levegőtisztaság védelmi jog eszközeivel lehet elérni vagy legalábbis előmozdítani. A környezetvédelmi jogon belül elsősorban a hulladékgazdálkodás (például a lakossági hulladékégetés, tilalma, szankcionálása), azon kívül pedig a közegészségügyi jog és a szabálysértési jog intézményrendszerét is igénybe kell venni. Evégett szükséges lehet az egyes hatóságok között egyeztetések és folyamatos, tervszerű együttműködés kezdeményezése is.

Abban az esetben, ha a tervező hatóság elégtelennek látja az ellenőrzésre, engedélyezésre, kötelezésre, bírságotra és egyéb szankciók kiszabására, illetőleg kezdeményezésére a rendelkezésre álló jogi eszközöket, úgy az országos vagy éppen a helyi jogalkotóknál kezdeményeznie kell a jogszabályok megfelelő módosítását, kiegészítését. A környezetvédelmi terveknek, csakúgy, mint az egyéb állami terveknek a magyar alkotmányos és közigazgatási rendszerben ennek megfelelően a híd szerepét kell betöltenie a valóságra érzékenyen reagáló jogalkotás valamint a hatékony, következetes jogalkalmazás között.

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 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 az Európai Bíróság elé kerülő jogsértési eljárásra – nincs abban a helyzetben, hogy tovább halogassa a levegővédelmi terveinek átgondolt átalakítását, kiegészítését egyebek között a kérelmünkben részletezett hiányosságok felszámolásával.

Ahogy arra a kérelmünkben több helyen 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 letelejétől fogva. Ugyancsak ki kellene használni a társadalom tájékoztatásában, felvilágosításában és mozgósításában rejlő lehetőségeket. Mindezek miatt úgy gondoljuk, hogy a környezetvédelem területén működő, így közvetlenül érintett civil szervezetekként, illetve szintén közvetlenül érintett magánszemélyként – a fentiekben kifejtettek alapján – jogunk van kérelmezni a levegőminőségi terv felülvizsgálatát.

2. A kérelmezők 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 belülré 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 a kérelmezőket szíveskedjenek tájékoztatni annak érdekében, hogy a Korm. rendelet 16. § (3) bekezdés szerinti észrevételeinket, javaslatainkat időben el tudjuk juttatni a tisztelt Hatóságnak.

Budapest, 2018. november 22. napján.

Köszönettel és tisztelettel:

Lukács András
elnök
Levegő Munkacsoport

Gyenes Gáborné

Melléklet:

3 pld. ügyvédi meghatalmazás