

1027 Budapest,  
Tölgyfa u. 1-3.

**Tisztelt Bíróság!**

A Levegő Munkacsoport Országos Környezetvédő Egyesület (székhely: 1085 Budapest, Üllői út 18., bírósági nyilvántartási szám: 01-02-0006775, adóazonosító szám: 18226254-2-42, képviselő: Lukács András elnök) nevében kívül jegyzett jogi képviselőnk útján

- a Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatal (Pest Megyei Kormányhivatal Érdi Járási Hivatala, 1072 Budapest, Nagy Diófa utca 10-12., képv. [REDACTED]) alperessel szemben
- a környezeti levegő minőségéről szóló 2008/50/EK Irányelv és a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet követelményeinek nem megfelelő levegőminőségi tervek készítése, valamint az Irányelvben rögzített gyors és hatékony levegőtisztaság védelmi intézkedések hiánya miatt
- a Közigazgatási Perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (Kp.) alábbiakban részletezett szakaszai alapján közvetlenül,
- továbbá a környezetvédelmi hatóságoknak a beadványaink érdemi elbírálását mellőző levelére, majd kérelmünket visszautasító PE/KTFO/4102-2/2018 számú végzésével szemben is, melyet 2018. október 1. napján vettünk kézhez, az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 114. § (1) bekezdése alapján.

**k e r e s e t e t**

nyújtunk be.

1.

A keresetindítás céljai

A keresetindítással elsődleges célunk Budapest és környéke levegőtisztaságának minél előbbi helyreállítása, másodlagosan pedig az Európai Bíróság előtt hasonló ügyekben már meghozott marasztaló ítéletek megelőzése. Ennek érdekében szükséges, hogy a hatáskörrel rendelkező és illetékes hatóság a vonatkozó szabályozásnak megfelelően teljesítse a levegőminőségi tervek elkészítésére és szükség szerinti felülvizsgálatára vonatkozó kötelezettségét. Az alperes jogszabálysértő magatartása miatt a Budapestre és környékére (HU-0001. zóna és HU-0010. zóna egyes részeire) vonatkozó, „A Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főosztály illetékességi területére vonatkozó, a levegőminőség javítását célzó intézkedési terv” című dokumentum (F1) (a továbbiakban: 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 ítélkezési gyakorlatával. Indokainkat részletesen az alábbiakban fejtjük ki.

2.

### A keresetindítás kettős jogcíme

Keresetlevelünket egyrészt a levegőminőségi terv felülvizsgálata érdekében megindított közigazgatási eljárásban született végzéssel szembeni jogorvoslatként, másrészt önállóan a bíróságnak a Kt. alapján fennálló hatásköre, illetőleg az ezzel egybevető, a környezetvédelmi törvényben biztosított keresetindítási jog alapján nyújtjuk be.

#### a) A közigazgatási eljárást követő kereset

A levegőminőségi tervek elkészítéséért és módosításáért felelős elsőfokú környezetvédelmi hatósághoz azzal a kérelemmel (F2) fordultunk, hogy a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvtv.) 98. § (1) bekezdésében megjelölt civil szervezetként közreműködni szeretnénk a Budapest körzetére érvényes levegőminőségi terv megfelelő módosításának kidolgozásában, különös tekintettel arra, hogy a szóban forgó terv a 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet alapján stratégiai környezeti vizsgálat köteles. Nézetünk szerint a részvételre, javaslattételre vonatkozó jog magában foglalja a már többszörösen módosított terv további módosítására, illetőleg a módosítás egyes tartalmi vonatkozásaira tett javaslatokat is. A Kvtv. 99. § (1) bekezdése megerősíti ezt a jogértelmezést, mivel kifejezetten felhatalmazza a környezetvédelmi társadalmi szervezeteket, hogy a környezet védelme érdekében fellépjenek és állami szervtől vagy önkormányzattól a hatáskörébe tartozó megfelelő intézkedés megtételét kérje. Másként megközelítve, ez azt jelenti, hogy a környezetvédelmi szervezetnek nem feltétlenül szükséges megvárni azt, amíg a környezetvédelmi hatóság valamilyen okból maga is módosítaná a tervet, hanem a módosításra és a módosítás tartalmára is tehet javaslatot.

Ugyancsak hivatkoztunk az Európai Parlament és Tanács a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK sz. irányelv 26. cikkére, valamint az Aarhusi Egyezmény 7. cikkére, amely jogforrások a társadalmi szervezetek részvételét biztosítják a környezet szempontjából fontos tervek és programok kidolgozásában. Kérelmünkben jeleztük, hogy az Irányelv 23. cikkére, továbbá a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.) 14. §-ára tekintettel fennállnak azok a feltételek, azaz egyes légszennyező anyagok határértékeinek a túllépése, amelyek mellett a környezetvédelmi hatóságnak levegőminőségi tervet kell készíteni, illetőleg a meglévő tervet módosítani kell. A határérték túllépést a PM10 és a NO2 koncentráció tekintetében igazoltuk. Arra is rámutattunk, hogy bár ezek a feltételek korábban is fennálltak, a környezetvédelmi hatóság által eddig készített tervek nem feleltek meg az Irányelv két alapvető követelményének, azaz nem állapítottak meg olyan intézkedéseket, amelyek alapján a határérték túllépések a lehető legrövidebb időn belül megszüntethetők lennének, illetőleg azok a tapasztalatok alapján nem is szűntek meg.

Kérelmünkben a jelenleg érvényben lévő levegőminőségi tervvel kapcsolatban a következő hiányosságokat jeleztük:

- a terv nem kellően integrált, jóllehet erre több szennyezőanyaggal kapcsolatos határérték túllépés esetén mind az európai, mind a hazai szabályok egyértelmű kötelezettséget határoznak meg;
- jóllehet a környezetállapottal kapcsolatos adatok egyértelműek, az ezeket előidéző kibocsátási adatok sok tekintetben hiányosak, elégtelenek;

- a terv nem foglalkozik kellő mélységben a háztartási tüzelés okozta levegőszennyezéssel;
- a terv túlbecsüli az országhatáron áterjedő hatásokat és ezzel mintegy részleges felmentést igyekszik biztosítani a magyar hatóságok elégtelen intézkedéseire;
- a legfontosabb kifogás, amely több hasonló ügyben is szerepelt már az Európai Bíróság előtt (C-237/07, C-404/13), az, hogy a budapesti levegőminőségi tervből hiányoznak a konkrét, hatékony és a jogalanyokra nézve kötelező, kikényszeríthető intézkedések és az azokhoz kapcsolódó határidők;
- kérelmünkben külön is elemezzük a tervben szereplő intézkedések hatékonyságával kapcsolatos kifogásokat;
- ugyancsak felsoroljuk azokat a konkrét tartalmi követelményeket, amelyeknek az Irányelv XV. melléklete és a Lr. 1. sz. melléklete alapján szerepelniük kellene a levegőminőségi tervben, azonban nem vagy hiányosan szerepelnek csupán – 12 hiányosság csoportot sorolunk fel, úgy, hogy az egyes csoportokon belül is hasonló számú hiányosságokra mutatunk rá;
- mindezekből az is következik, hogy a tervnek nincs megfelelő hatása vagy egyenesen negatív hatása van az egyes konkrét környezetvédelmi közigazgatási ügyek, kiemelten a környezeti hatásvizsgálati ügyek kimenetelére.

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság kérelmünket a határozati formát mellőzve, alakszerűtlen levélben (F3) válaszolta meg. Ebben előadta, hogy álláspontja szerint a levegőminőségi terv készítése, szükség szerinti felülvizsgálata nem az Ákr. 35. §-a szerinti kérelemre induló hatósági eljárás, hanem a Járási Hivatalnak a hazai és az európai levegőtisztaság védelmi jogszabályokon alapuló kötelezettsége, amelynek egyébként folyamatosan eleget tesz. Egyebekben pedig tartalmi kérdéseket illetően a tájékoztató levél leírta, hogy milyen formában látja el a környezetvédelmi hatóság az illetékességi köre alá tartozó területen a levegőtisztaság védelmi tervezést, illetőleg annak figyelemmel kísérését és felülvizsgálatát. Lényegében azonban az elsőfokú hatóság teljes mértékben megválaszolatlanul hagyta azokat a kérelmünkben konkrétan felsorolt tényeket, amelyek a levegőminőségi terv haladéktalan és átfogó módosítását tennék szükségessé.

Fellebbezésünkben (F4) rámutattunk, hogy a jogállamisággal ellentétes lenne, ha a levegőminőségi tervek készítése, mint egy európai uniós jogszabályból, annak részletes tartalmi és eljárási következményeiből következő közigazgatási intézkedés semmilyen eljárási jogszabály alá nem tartoznék. Tekintettel arra, hogy a jogalkotási törvény egyértelműen kizárja a hatálya alól, az ilyen eljárás nem is tartozhatna máshová csak az Ákr. alá. A fellebbezésben azt is egyértelművé tettük, hogy az elsőfokú hatóság, bár részben tartalmilag is foglalkozott a budapesti levegőtisztaság védelmi terv néhány elvi kérdésével (nem pontosan azokkal, amelyeket kérelmünkben felvetettünk), valójában ki akart bújni az alól a felelősség alól, amit a vonatkozó EU és hazai jogszabályok mint általános levegőtisztaság védelmi hatóságra róttak. Természetesen nem várható el, hogy a hatóság a szakmai civil szervezet minden felvetésével, javaslatával egyetértsen, az azonban igen, hogy azokra érdemi választ adjon.

Ami a levél formát illeti, az Ákr. 81. §-hoz fűzött miniszteri indokolás szerint törvényes eljárás lehet, és a hatóság és az ügyfelek közötti jobb kommunikációt, az ügyfelek oldalán a megfelelő tájékoztatást segítheti elő, ha a hatóság, más megoldás nem lévén egy alakszerűtlen levelet küld az ügyfélnek vagy más hozzá forduló személynek. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha a hatóság nem jogalkalmazási tevékenységének körében jár el, azaz egyáltalán nincs olyan jogszabály, amit az adott helyzetre alkalmazni lehetne. Emiatt a jelen esetben a

hatóság jogszerűtlen hallgatása, azaz az Ákr. 3. §-ában meghatározott hivatalbóliség elvének sérelme forgott fenn. Sajátos módon – éppen ellenkező előjellel, annak betartását állítva, a másodfokú hatóság határozatának rendelkező részében még hivatkozik is az Ákr. 3. §-ára. Az officialitás elvéből következik az Ákr. 15. §-ában megjelölt eljárási kötelezettség is, amelynek betartására a másodfokú hatóságnak fel kellett volna hívnia az elsőfokú hatóságot, ennek hiányában viszont a szakasz (2) bekezdés kifejezett rendelkezése alapján a Tisztelt Bíróság pótolhatja ezt a felhívást.

A másodfokú hatóság azzal utasította vissza a fellebbezésünket (F5), hogy az eljárás megindításának jogszabályban meghatározott feltétele hiányzik, jöllehet a másodfokú hatóságtól természetesen nem közvetlenül az alapeljárás megindítását, amire az Ákr. 46. §-a vonatkozik, hanem az elsőfokú hatóság mulasztásának megfelelő értékelését és az elsőfokú hatóság érdemi eljárásra utasítását kértük (vagy ha ezzel nem ért egyet, a fellebbezésünk érdemi elutasítását). Ennek megfelelően, álláspontunk szerint a másodfokú hatóságnak először abban az eljárásjogi kérdésben kellett volna határoznia, hogy helyesen ítélte-e meg az elsőfokú hatóság, hogy az aleljárásban a kérelmünk nem minősült az Ákr. 35. §-a szerinti kérelemnek. Erre a kérdésre a másodfokú határozatból semmilyen iránymutatást nem kaptunk. A 46. § (2)-(4) bekezdéseiből nyilvánvaló, hogy a kérelem visszautasítása kizárólag az eljárás megindításakor alkalmazható jogintézmény, a fellebbezés elbírálására, akár negatív elbírálása azonban nem alkalmas.

Megjegyezzük, hogy egy korábbi eljárásban (amelyet a kérelmünk szabálytalan beadása miatt meg kellett ismételnünk) a másodfokú környezetvédelmi hatóság a másodiktól jelentősen eltérő jogi álláspontra helyezkedett (F6). Elsőként kiadott másodfokú állásfoglalásában a formai hiba jelzésén túl tartalmilag egyetértett az elsőfokú hatóság tájékoztató levelével és további eljárásjogi fejtegetésekbe bocsátkozott. Jöllehet maga is hivatkozott a Kvtv. 98. § (2) bekezdésére, illetőleg 99. § (1) bekezdésére, sőt felhívta az Ákr. 10. § (2) bekezdésének rendelkezését is, ami szerint törvény meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek, okfejtésében mégis az ügy tárgyával kapcsolatos közvetlen kapcsolódásunkat, jogunk, jogos érdekünk közvetlen érintettségét, azaz az általános ügyfélfogalomnak való megfelelést kérte számon. Ezt a magunk részéről következtelen és logikátlan jogértelmezésnek tartjuk, azonban meg szeretnénk jegyezni, hogy a környezet és azon belül különösen a levegő tisztaságának a védelme sajátos jogi tárgy, az abban érintettek köre meglehetősen széles körű. Az ENSZ Egészségügyi Világszervezete megállapította, hogy pusztán az a tény, hogy valaki az erősen szennyezett levegőjű Budapesten él és dolgozik, átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg a várható élettartamát. Erre tekintettel tehát az is nehezen lenne elfogadható, hogy a főváros levegőszennyezettségi állapota ne érintené valamennyi itt lakó, illetőleg az őket tömörítő, képviselő, szintén természetes személyek összességéként definiálható társadalmi szervezetek jogait a lehető legközvetlenebbül.

Különösen súlytalan a másodfokú környezetvédelmi hatóság eljárásjogi érvelése, ha figyelembe vesszük, hogy a kérelmünkben kifejezetten hivatkoztunk a Kvtv. 98. § (1) bekezdésére, amely a környezetvédelmi közigazgatási ügyekben ügyféli jogot biztosít a környezetvédelmi civil szervezetek részére.

Álláspontunk szerint tehát a felperes, mint a levegőminőség területén működő társadalmi szervezet, az elsőfokú hatósághoz egyértelműen az Ákr. 35. § (1) bekezdése szerinti kérelmet nyújtott be, amely alapján a hatóságnak a kérelmet érdemben elbíráló közigazgatási eljárást kellett volna indítania és végső soron az Ákr. 80. § (1) bekezdése szerinti érdemi

közigazgatási határozatot kellett volna hoznia, amely ellen az Ákr. 116. § (1) bekezdése és (2) bekezdés a) pontja szerinti fellebbezésnek lenne helye. Az elsőfokú hatóság ezt nem tette meg, tájékoztató levele azonban álláspontunk szerint tartalmilag kizárólag az Ákr. 46. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kérelmet visszautasító végzésnek minősül, ami ellen azonban az Ákr. 116. § (3) bekezdés c) pontja szintén biztosítja a fellebbezés lehetőségét. Emiatt a másodfokú hatóság fellebbezést visszautasító végzése is jogszabálysértő, hiszen az elsőfokú hatóság fenti eljárási kötelezettségét fel kellett volna ismernie, és a fellebbezést érdemben el kellett volna bírálnia, és annak alapján az elsőfokú hatóság anyagi és eljárásjogi jogszabálysértéseinek megfelelő intézkedést kellett volna hoznia.

#### b) Az önálló kereset Közigazgatási Perrendtartás és a Környezetvédelmi Törvény alapján

Már az elsőfokú környezetvédelmi hatósághoz intézett beadványunkban jeleztük, hogy a Kp. 4. § rendelkezései alapján megállapítható, hogy a jogalkotási törvény hatálya alá nem tartozó általános hatályú rendelkezések is közigazgatási jogvita tárgyai lehetnek. Ez a rendelkezés teljes mértékben összhangban van a Kvtv. 99. § (1) bekezdésével, aminek alapján a környezetvédelmi társadalmi szervezetek jogosultak a környezethasználó ellen pert indítani. Környezethasználó alatt azt kell érteni, akinek tevékenysége vagy mulasztása a környezetet károsítja, szennyezi vagy veszélyezteti. A keresetlevelünk későbbi szakmai részében igazolni fogjuk, hogy a határérték feletti levegőterheltségi szint fennmaradása visszavezethető a budapesti körzetre vonatkozó levegőtisztaság védelmi terv súlyos hiányosságaira, amivel alperes a főváros megfelelő környezeti állapotát veszélyezteti, sőt károsítja, ezért a keresetindítás feltételei önállóan, előzetes közigazgatási eljárás lefolytatása nélkül is fennállnak. Ezzel szoros összefüggésben kérjük, hogy az előző pontban írt jogorvoslati kérdésben hozott döntésétől függetlenül a Tisztelt Bíróság a budapesti levegőminőségi tervvel kapcsolatos érdemi kérdéseket mindenképpen bírálja el a következők miatt.

A közigazgatási perrendtartásról szóló törvény hatályáról rendelkező 1. § (1) bekezdése alapján a törvény tárgyi hatálya alá a közigazgatási jogviták tartoznak. A Kp. 4. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási jogvita tárgya a közigazgatási szerv közigazgatási jog által szabályozott közigazgatási tevékenység (ideértve a mulasztást is) jogszerűsége. Ugyanezen szakasz (3) bekezdés c) pontja alapján közigazgatási cselekmény az egyedi ügyben alkalmazandó - a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó - általános hatályú rendelkezés is. E tekintetben azonban figyelemmel kell lennünk a 4. § (5) bekezdésére is, amely alapján egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés és az a közigazgatási cselekmény, amelynek a megvalósítása során azt alkalmazták együtt lehet közigazgatási jogvita tárgya. Alkalmazás hiányában az egyedi ügyben alkalmazandó általános hatályú rendelkezés akkor lehet közigazgatási jogvita önálló tárgya, ha a jogsérelem az általános hatályú rendelkezés hatályosulása folytán következett be. Ahogyan a kereseti kérelmünk tartalmi kifejtéséből látható lesz, annak lényege éppen az, hogy a budapesti levegőtisztaság védelmi terv nem vagy csak az elvárhatónál lényegesen kevésbé alkalmas arra, hogy egyedi ügyekben bármiféle joghatást érjen el, ehhez nem elég konkrét, jóllehet a mögöttes európai jog és az Európai Bíróság joggyakorlata alapján éppen ez lenne a feladata.

A jogszabály nyelvtani értelmezését megerősíti a jogalkotó akaratát megjelenítő miniszteri indokolás is. A 4. §-hoz fűzött indokolás szerint *a közigazgatási tevékenység fogalma három elemből áll: a tevékenységet közigazgatási szerv végzi; a tevékenység közigazgatási jog által szabályozott; lehet egyrészt tevőleges, (ez a közigazgatási cselekmény), de megvalósulhat mulasztással is. A közigazgatási cselekmény egy további fontos jellemzője, hogy joghatást vált*



*ki, de ennek kapcsán nem követeli meg, hogy tudatosan erre irányuljon a cselekmény, elegendő, hogy ez az eredménye.* Mindezek a feltételek esetünkben fennállnak: a tervet közigazgatási szerv készítette el a rávonatkozó közigazgatási (levegőtisztaság védelmi) jogszabályok alapján, a tevékenység pedig nem cselekmény, hanem mulasztás. Jóllehet az utolsó témakört nem feltételként fogalmazza meg az indokolás, esetünkben az is megállapítható: a levegőtisztaság védelmi tervek rendeltetése az, hogy az adott szennyezett körzetekben a lehető legrövidebb időn belül helyreállítsa legalább a határértékeknek megfelelő levegőminőséget.

Végül a szerkezeti jogértelmezés alapján a Kp. más helyén is találunk arra nézve egyértelmű utalást, hogy a jelen ügyben a keresetindítás lehetséges. A keresetlevél visszautasításával kapcsolatosan a 48. § d) pontja szerint vissza kell utasítani a keresetet, ha „a felperes olyan közigazgatási tevékenység jogszerűségét vitatja, amelynek vizsgálatát törvény kizárja”. Ebből az következik, hogy ha nincs olyan tételes rendelkezés akár a Kp.-ben, akár más törvényben, akkor vélelem szól a vizsgálat megengedhetősége mellett. Megjegyezzük, hogy ahogy arra már korábban utaltunk, a jelen kereset megindításának éppen az az indoka, hogy a levegőtisztaság védelmi területi tervezéssel kapcsolatban a magyar eljárás teljes összhangját biztosítsuk az európai joganyaggal.

Ezzel az – álláspontunk szerint mindenképpen kívánatos – célkitűzéssel nem volna összeegyeztethető, ha a magyar bíróság, szemben más EUs országok bíróságaival és magával az Európai Bírósággal, nem járna el érdemben a terv hiányosságaival kapcsolatban.

3.

### A felperes jogosultsága a per megindítására

Felperes a per megindítására három jogcímen is jogosult:

a) A Kp. 17. § a) pontja alapján azért, akinek jogát vagy jogos érdekét a közigazgatási tevékenység közvetlenül érinti. Az indokolás szerint *„a jogos érdek minden olyan érdek, amelyet a jogi szabályozás valamilyen módon elismer, véd. A jogos érdek érintettsége elsősorban az adott személy helyzetére gyakorolt hatás felől vizsgálható.”* A felperes környezetvédelmi társadalmi szervezet, elsődleges feladata a környezet, azon belül is a levegő tisztaságának a védelme. Amennyiben ez a védelem megnehezül, meghiúsul, a társadalmi szervezet munkája lehetetlenül el, érdekei súlyosan sérülnek. Ezen felül, amit a levegőtisztaság védelméről, mint sajátos jogtárgyról korábban elmondtunk, itt is érvényes: a Budapesti levegő egészségre káros minősége az összes Budapesten dolgozó, működő magánszemély és magánszemélyekből álló szervezet jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti.

b) Emellett a Kp. 17. § d) pontja szerint megindíthatja a pert „törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben az a civil szervezet, amely a nyilvántartásba vett tevékenységét valamely alapvető jog védelme vagy valamilyen közérdek érvényre juttatása érdekében a közigazgatási tevékenység által érintett földrajzi területen legalább egy éve folytatja, ha a közigazgatási tevékenység nyilvántartásba vett tevékenységét érinti”. A Környezetvédelmi törvény 99. § (1) bekezdése a Kp. egyik feltételét teljesíti. A második feltétellel kapcsolatban előadjuk, hogy az egészséges környezet védelme az Alaptörvény XX. és XXI. cikkei értelmében alapvető jognak minősül, a Levegő Munkacsoport ennek érdekében tevékenykedik, jóval több, mint egy éve. Ennek igazolása végett mellékeljük a bírósági bejegyzésünk másolatát (F7), illetőleg utalunk a honlapunkra, különös tekintettel az onnan is

elérhető éves jelentéseinkre, az általunk szerkesztett folyóíratra, amelyek folyamatos, aktív működésünket igazolják.

c) Végül a 17. § e) pontja alapján ide tartozik „törvényben meghatározott esetben az általa képviselt tagság, illetve csoport jogos érdekeinek közvetlen sérelme vagy veszélyeztetése esetén azon érdek-képviselői szervezet vagy köztestület is, amelynek nyilvántartott vagy alapító okiratában rögzített tevékenységét a közigazgatási tevékenység érinti”. Etekintetben ismét utalunk a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 99. § (1) bekezdésére, amely a fellépésünket, illetőleg perindításunkat kifejezetten lehetővé teszi.

d) A környezettel kapcsolatos egyes tervek és programok kidolgozásánál a nyilvánosság részvételéről szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2003/35/EK Irányelve (2003. május 26.)

2 cikke kifejezetten biztosítja a nyilvánosság, különösképpen pedig a civil szervezetek részvételi lehetőségét a környezetre vonatkozó tervek és programok kidolgozásában az Aarhusi Egyezmény 7. cikkével összhangban. Ami a bíróság előtti jogorvoslati jogot illeti, az Európai Unió a közösségi részvétel rendszerének ezt a harmadik pillérét egyelőre a másodlagos jogalkotásában nem szabályozza, megfelelő iránymutatásokkal a tagállamokra bízva az Aarhusi Egyezmény 9. cikkének végrehajtását, hiszen az Egyezménynek mind az Unió, mind a tagállamok Részes Felei. Az Európai Bíróság esetjoga ennek megfelelően kifejezetten alátámasztja az ilyen ügyekben a civil szervezetek ügyféli és keresetindítási jogát a C-237/07. *Janecek ügy* (a 36-37. és 46. bekezdések), továbbá a C-404/13. *Client Earth ügy* az (54-58. bekezdések). Hasonlóképpen a C-664/15. számú ügy (84. bekezdés), továbbá a C-240/09. számú ügy (52. bekezdés).

4.

#### A vitatott közigazgatási tevékenység és a tudomásszerzés módja

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, PM10, PM2,5, 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 PM2,5 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 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.”*

A 15. § (3) bekezdés is fontos rendelkezést tartalmaz:

*„(3) A területi környezetvédelmi hatóság a levegőminőségi terv **végrehajtását ellenőrzi.**”*

Ez a rendelkezés a jelen ügyben azért is jelentős, mivel rámutat a levegőminőségi tervek alapvető közigazgatási jogi jellegére: olyan részletes tervekről van szó (kellene, hogy szó legyen), amely a jogalanyok számára külön további hatósági intézkedések nélkül is megfelelő iránymutatást ad a követendő magatartást illetően. Természetesen a terv alapján lehetséges, sőt szükséges is egyedi közigazgatási intézkedések (feltételek különböző engedélyekben,



tilalmak, korlátozások elrendelése, egyedi, vállalati szintű intézkedési tervek elkészítésére és végrehajtására kötelezés stb.) meghozatala, azonban a dolgok rendes menete szerint elegendő a terv végrehajtásának és eredményességének a rendszeres, folyamatos ellenőrzése. A levegőminőségi tervek e tekintetben tehát az ún. általános engedélyekhez hasonlóak.

A 16. §-ban megfogalmazott eljárási szabályok pedig utalnak a tervek felülvizsgálatára is, amelyekre ugyanazokat a szabályokat kell alkalmazni, mint amelyek a tervek elkészítésére vonatkoznak.

Álláspontunk szerint haladéktalanul szükséges lenne a levegőminőségi terv felülvizsgálata, amelyre hatáskörrel és illetékességgel az alperes elsőfokú hatósága rendelkezik.

2018. márciusában személyes szakmai egyeztetést kezdeményeztünk az alperes elsőfokú környezetvédelmi hatóságának illetékes vezetőjével (F8), ezt követően pedig kérelemmel fordultunk az alperes elsőfokú hatóságához, amit először formai okokból elutasítottak, majd 2018. augusztus 1-én szabályszerű kérelmet adtunk be. Erre lényegében az előző alkalommal kiadott elsőfokú tájékoztatással megegyező választ kaptunk, amit ismét megfellebbeztünk. A másodfokú hatóság válasza 2018. szeptember 25. napján érkezett meg. A vitatott közigazgatási tevékenység, azaz a közigazgatási hatóság elutasító álláspontja tehát ebben az időpontban jutott tudomásunkra, az első és másodfokú környezetvédelmi hatóságok leveleit mellékeljük. Mivel az alperes nem teljesítette jogszabályban meghatározott kötelezettségét a levegőminőségi terv felülvizsgálatára, ezért a fentebb részletezett európai és hazai jogi normákkal szembeni jogszabálysértést követett el. Szintén jogszabálysértésként, eljárásjogi jogszabálysértésként értékeljük, hogy a kérelmünkre a hatóság a választ a hatóság nem közigazgatási eljárás után hozott ellenőrizhető és végrehajtható közigazgatási határozatban tette meg, hanem egy közelebbről meg nem határozott formában. Az elsőfokú hatóságnak ezt a jogsértését a másodfokú hatóság sem érzékelte, és ezért szintén jogszabálysértő módon fellebbezésünket visszautasította.

5.

A közigazgatási tevékenységgel okozott jogsérelem, illetőleg, az annak alapjául szolgáló tények, illetve azok bizonyítékai előadása

A Levegő Munkacsoport, mint környezetvédelmi társadalmi szervezet 1988 óta foglalkozik a levegőminőség védelmével, a légszennyezettség csökkentésével, ami a mai napig elsődleges tevékenysége. Ahogyan arra már utaltunk, mivel az alperes elmulasztotta a levegőminőség védelme érdekében felülvizsgálni és hatékonytá tenni a levegőminőségi tervet, ezért a felperes céljának elérése megghiúsulhat, nehezebbé válik, azaz jogai, jogos érdekei súlyosan sérülnek. Az alperes és az elsőfokú hatóság eljárásjogi jogszabálysértése, a kérelem alapján megindítandó eljárás elmaradása a levegőminőségi terv felülvizsgálatát hátráltatja, a tájékoztatóban lévő anyagi és eljárásjogi értelmezési álláspont pedig a terv hatékonyságát kérdőjelezi meg. A továbbiakban elő kívánjuk adni, hogy miben állnak ezek a jogsérelmek részletesen.

a) A légszennyezettség Budapesten és környékén

A levegőminőség az érintett területen az elmúlt 10 évben jelentősen nem javult, továbbra is jellemző, hogy a PM10 és az NO<sub>2</sub> koncentrációja átlépi az éves határértéket egyes

mérőállomásokon, a megengedett napi és órás határérték-túllépések száma pedig továbbra is több mérőállomáson meghaladja a 35-öt illetve 18-at.

Az Országos Meteorológiai Szolgálat hazánk levegőminőségéről szóló 2016. évi összesítő értékelése – amelyet okirati bizonyítékként jelen levelünkhöz F9 alatt csatolunk – 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, különösen, ha figyelembe vesszük azt a tényt, hogy a mérőállomások rendelkezésre állása a kérdéses időszakban meglehetősen alacsony 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. 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 indokolná a levegőminőségi terv soron kívüli felülvizsgálatát.

#### b) A levegőminőségi terv hiányosságai

##### ba) A terv nem kellően integrált

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> szennyezettség 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 szennyezettséggel 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 köteleességszegési 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.

##### bb) A kibocsátási adatok bizonytalanságai

Az Irányelv 3. cikke, illetőleg I. melléklete részletes előírásokat tartalmaz az adatminőség biztosítására vonatkozóan. Az Állami Számvevőszék 2018-as légszennyezettséggel kapcsolatos jelentése – amelyet bizonyítékként csatolunk (F10) – 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. 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 lenne a szennyezőanyag-kibocsátás időben alakulásának a meghatározása is. Például a közlekedés tekintetében nyilvánvalóan nem egyforma intézkedésekre van szükség hétköznapi 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

Kérelmünkre az elsőfokú környezetvédelmi hatóság levelében azt a tájékoztatást adta, hogy az Országos Légszennyezettségi MÉRŐHÁLÓZAT részeként a Járási Hivatal illetékességi területén üzemeltetett mérőállomások rendelkezésre állása egy svájci segélyprogramnak köszönhetően az elmúlt években javuló tendenciát mutat. Ez tehát azt jelenti, hogy a mérőállomások kevesebb napon keresztül vannak üzemben kívül, azonban ez az egyébként örömdetes tény nem orvosolhatja azt, hogy a MÉRŐHÁLÓZAT, amint azt a Számvevőszék jelentésében láttuk, szerkezetének hiányosságai miatt nem képes megfelelő információval szolgálni a tervezéshez. A jelenleg hatályos levegőminőségi terv ugyanakkor még a svájci programban felújított mérőhálózat előtt mért szennyezettségi adatokon alapul, ami azt jelenti, hogy önmagában a korszerűbb alapadatok megléte is indokolná a terv felülvizsgálatát. A fentiek azonban csak a légszennyezettségi (imissziós) adatokra alapulnak, a tervezéshez pedig talán még fontosabbak lennének a kibocsátási (emissziós) adatok. Az elsőfokú hatóság a kérelmünkre írt levelében elismeri, hogy a területén lévő bejelentés köteles légszennyezési források kibocsátásáról elvileg rendelkezik érdemi adatokkal, azonban a többi légszennyezési forrás kibocsátásáról csak becsült adatok állnak rendelkezésre. Ezek az adatok azonban egyrészt rendkívül bizonytalanok, másrészt – amint arra utaltunk – nem jelennek meg a tervezésben, ennek folytán pedig tervszerű, hatékony, gyors eredményeket hozó intézkedésekre sem kerülhet sor a zóna légszennyezettségi állapotának javítására.

#### bc) 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 – jelen beadványhoz F11 szám alatt bizonyítékként csatolt – PM10 koncentrációcsökkentést célzó programjának legutóbbi beszámolója (Beszámoló jelentés az 1330/2011. (X.12.) Korm. határozattal elfogadott Kisméretű Szálló Por (PM10 részecske) Csökkentés Ágazatközi Intézkedési Programjának végrehajtásáról 2017. 6. oldal) szerint a hazai PM10 szennyezettség mintegy 67%-a a lakossági fűtésből ered. Jóllehet a háztartási fűtés 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 áterjed, 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 nagymértékben hozzájárul, de közben egyszerű, gyors és költséghatékony intézkedésekkel jelentősen lehetne csökkenteni a kibocsátást. Budapesten már megvalósult az avarégetés tiltása, de Pest megye számos településén még megengedett ez a rendkívül káros tevékenység. 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 a háztartási tüzelésre, mint kibocsátási forrásra elegendően sokrétű és hatékony intézkedéseket (pl. a hatósági munka hatékonyabbá tétele, szociális tűzifaprogram reformja, szemléletformálási programok, korszerű háztartási tüzelőanyagok támogatása, a különösen szennyező tüzelőanyagok betiltása stb.), külön kiemelve közülük az egyszerűen, olcsón és gyorsan megtehető lépéseket. Ennek körében bizonyítékként csatoljuk a felperes Lázár János miniszternek küldött levelét (F12).

Ami a lakossági tüzelőberendezéseket illeti, az elsőfokú környezetvédelmi hatóság arról tájékoztatta a felperest, hogy azok döntő többsége a legfeljebb 140 kW névleges bemenő hőteljesítménnyel bír, ezért rájuk nézve még kibocsátási határértékek sincsenek a magyar jogban, emiatt a hatóság teljes mértékben eszköztelennek látja magát e tekintetben. Kérelmünkben, ahogyan azt a fentiekben a jelen pontban ismét előadjuk, ezzel szemben számos olyan intézkedési lehetőséget felsoroltunk, amelyet a hatóság viszonylag kis társadalmi ráfordítással és hivatali munkával alkalmazhatna, azonban erre a hatóság nem reagált.

Ezzel összefüggésben érdemi javulást csak a közlekedés hatékony átformálásától várhatunk a környezetvédelmi hatóság véleménye szerint, erre nézve pedig szerepelnek is elképzelések a regionális levegőminőségi tervben. Tekintettel azonban arra, hogy több mint egy évtizede készít, illetőleg módosít a hatóság a régióra vonatkozóan levegőminőségi terveket, mára teljesen egyértelművé vált, hogy ezekből az elképzelésekből semmi sem valósult meg. Álláspontunk szerint ráadásul a levegőminőségi tervben felsorolt közlekedési jellegű javaslatok sem tervszerűek, nem képeznek rendszert, a javaslatok elnagyoltak, hiányosak, megalapozatlanok, összehangolásuk hiányzik, inkább csak egy ötletbörzének, mintsem szisztematikus és végrehajtható tervnek minősülnek.

#### bd) A határon áterjedő hatások jelentőségének túlbecsülése

A levegőminőségi terv a többi forráshoz képest viszonylag részletesen foglalkozik a határon áterjedő hatásokkal. Az Országos Meteorológiai Szolgálat tervben idézett modell számítása azonban 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. Ettől függetlenül a nagy távolságból érkező szennyezésnek is jelentősége van a háttérszennyezettség 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, tőrés határral 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 tőrés határral megnövelt értékeit, illetve a riasztási küszöbértéket. Bizonyos szennyező anyagok, mint például az ózon vagy a szálló por országhatárokon átterjedő 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.”*

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság érdemben nem száll vitába a fenti levezetéssel, csupán annak megállapítására szorítkozik, hogy az országhatáron átterjedő hatásokkal kapcsolatos adatokat az Országos Meteorológiai Szolgálatól kapta, a Szolgálat modellszámításainak eredményeként, mivel a Járási Hivatal a szükséges informatikai háttérrel nem rendelkezik, azokat nem tudta megkérdőjelezni. Álláspontunk szerint a modellszámításokat a környezetvédelmi hatóságnak valóban nem kell okvetlenül kérdésessé tenni, azonban az azokból levonható következtetések már az ő szakmai kompetenciájába kellene, hogy tartozzanak.

Alátámasztja az ebben a pontban tett megállapításainkat az Európai Bizottság által 2017-ben készített jelentés 150 európai nagyváros szálló por értékeinek nagyságáról, megoszlásáról és a szennyező forrásokról<sup>1</sup>. A kiadvány 100. oldalán Budapesttel kapcsolatban szereplő adatokból látható, hogy a várost érő szálló por szennyezésnek csak egy igen kis része érkezik külső forrásokból.

be) 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, PM10, PM2,5, 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.”*

<sup>1</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/urban-pm25-atlas-air-quality-european-cities>



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 a – jelen beadványhoz kivonatként szintén csatolt – 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 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.”*

További fontos adalék lehet az ügyben az Európai Bíróság C-488/15. sz. ügye (Commission v Bulgaria), ahol a bíróság a 111-113. pontjaiban kifogásolja, hogy Bulgária nem jelölte meg a levegőminőségi tervében annak pontos területi kiterjedését és a megvalósításának az ütemezését sem, továbbá azokat a konkrét értékeket, amelyekkel a tervben elővátelezett intézkedések következtében a levegő minősége javulni fog. A bíróság ezt az Irányelv XV. Melléklet A Része, különösen annak 6(b) és 8. pontjában foglalt rendelkezések sérelmeként értékelte, majd aláhúzta, hogy ez az információ központi jelentőségű a tekintetben, hogy a levegőminőségi terv mennyiben less képes biztosítani az Irányelvnek azon követelményét, hogy a határérték túllépéseket a lehető legrövidebb idő alatt szüntesse meg. Csak így állapítható meg, hogy az adott tagállam vajon számításba vette-e és felhasználta-e az összes lehetséges eszközt, amelyek segítségével a környezeti levegő minősége hatékonyan csökkenthető.

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.

A konkrét, kötelező intézkedések és határidők hiányára tett megállapításainkra az elsőfokú környezetvédelmi hatóság reagált. Ezzel kapcsolatban arról tájékoztatta a kérelmezőt, hogy „a Járási Hivatalnak nincs lehetősége bírság kiszabására vagy egyéb szankció alkalmazására a levegőminőségi tervben foglaltak végre nem hajtása esetén, ezért a levegőminőségi tervben a készítése során bevonásra került szereplők által tett javaslatok és határidők kerültek megadásra. A tervbe vett intézkedések megvalósítása azon múlik, hogy a szükséges anyagi források rendelkezésre állnak-e. A Járási Hivatal a tervezett beruházásokra forrást nem tud biztosítani, illetve nem írhat elő olyan, általa hatékonynak ítélt intézkedést, amelyre az intézkedés végrehajtására jogosult szereplő megfelelő forrással vagy szándékkal nem rendelkezik.” (F3 alatti tájékoztató levél 4. oldal, utolsó bekezdés).

Ezzel kapcsolatban meg szeretnénk jegyezni, hogy az alperesi elsőfokú hatóság ebben az őszinte, tényfeltárási nyilatkozatban nem kevesebbet állít, mint azt, hogy a levegőminőségi tervezést a magyar környezetvédelmi jogban teljességgel értelmetlennek tartja, ha a környezetszennyező vállalkozások vagy más források a maguk részéről nem kívánnak intézkedéseket tenni, beruházásokat foganatosítani, környezetszennyező magatartásukon bármit is módosítani, akkor a hatóságnak nincs mit tennie. Ez az álláspont véleményünk szerint elsősorban azért tarthatatlan, mert a levegőminőségi tervezésre egy jogellenes (európai és magyar jog által jogellenesnek minősített) helyzetben, az egészségügyi (azaz az állampolgárok egészséghez, egészséges környezethez való jogát közvetlenül sértő) határértékek tartós és jelentős túllépése miatt kerül sor. A 10 mikronméternél kisebb koromszemcsék, a nitrogén-dioxid és a talaj közeli ózon budapesti és budapest-környéki lakosok tízezreinél okoz, sokuk esetében súlyos, olykor halálos kimenetelű egészségkárosodást. Az európai joggal összhangban a magyar levegőtisztaság védelmi jog és más rokon területek, elsősorban a közegészségügyi jog kijelölik a veszélyes helyzet felmérése, értékelése, nyomon követése és kezelése szempontjából legfontosabb intézkedéseket, amelyek közül a levegőminőségi tervezés kiemelt, de messze nem az egyetlen láncszem. A legtöbb lehetséges hatósági intézkedés, engedélyezés, felügyeleti intézkedések, kötelezések stb. megtételére éppen a tervező hatóságnak van hatásköre, ezért számunkra érthetetlen, hogy miért nyilvánítja teljes mértékben eszköztelennek magát ebben a kérdésben. Ami az anyagi következményeket illeti: természetesen a levegőtisztaság védelmi

intézkedésekkel járó költségek az üzemeltetőknél, beruházóknál valóban a környezetvédelmi hatóság intézkedései miatt következnek be, ám azokat nem a hatóság okozza, hanem az eljárás alá vont jogalanyok jogsértő magatartása. Az Európai Bíróság gyakorlata is bővelkedik az olyan döntésekben, amelyek a költségek viselésével kapcsolatos nehézségekről szólnak. A C-336/16 (EU Commission v Poland) ügy 101-es pontjában a bíróság kimondja, hogy az ilyen nehézségek nem helyezhetik hatályon kívül az uniós jogi előírások megfelelő határidőben történő, hatékony végrehajtásának kötelezettségét. Még általánosabban, a C-404/13. sz. ügyben (Commission v Bulgaria) a bíróság arra is rámutatott, hogy a tagállam normaszegése szempontjából irreleváns, hogy arra bizonyos technikai nehézségek vagy társadalmi-gazdasági akadályok miatt került sor (76-77. bekezdések).

Mindezek alapján az is leszögezhető, hogy az a tervezési gyakorlat, ami nem tesz mást, mint összegyűjti a területén működő levegőszennyező jogalanyok bizonyos elérhető köreinek az önkéntes „vállalásait” a régió jelenlegi környezeti helyzetében elégtelennek bizonyult és ellentétes az európai és hazai környezetvédelmi jog követelményeivel. Megjegyezzük, hogy az Európai Bíróság C-237/07. sz. ügyében a 37. bekezdésben kifejezetten rámutat arra az általánosan irányadó gyakorlatra, ami az Alapszerződés 249. cikkelyén alapszik, nevezetesen, hogy egy irányelv végrehajtása kifejezetten elégtelen, ha az csak a jogalanyok önkéntes jogkövetésére alapoz. Az alperes és az elsőfokú hatóság ilyen értelmezése tehát jogellenesen kiüresíti a légszennyezettség csökkentése érdekében a jogalkotók által megfogalmazott egyik legfontosabb jogintézményt, a levegőminőségi tervet.

Megjegyezzük, hogy a tervben foglaltak végrehajtásának egy kötelező esetére maga a másodfokú környezetvédelmi hatóság hívta fel a figyelmet F6 alatt csatolt első levelében, nevezetesen arra, hogy a 2008/1/EK Irányelv alapján<sup>2</sup> ipari tevékenységek engedélyezésekor az európai jogalkotó kifejezetten felhívja a figyelmet arra, hogy a környezeti levegő minőségére vonatkozó tervekben szereplő célkitűzéseket teljes mértékben figyelembe kell venni. Ezen túlmenően utal még a Lr. 17. §-ára is, ami szerint a levegőminőségi tervek végrehajtása érdekében a területi környezetvédelmi hatóság a légszennyező forrás üzemeltetőjét intézkedési terv kidolgozására kötelezi. A másodfokú hatóság alapvetően helyes (ám sajnálatos módon a végleges álláspontjában már nem megismételt) álláspontja szerint a levegőminőségi terv végrehajtása során szisztematikusan fel kell mérni azokat a légszennyező forrásokat, amelyekkel szemben az elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak intézkedni kell, a hatáskörébe tartozó jogi eszközökkel. Ezek lehetnek akár az általános eljárásjog szabályai is, korábbi anyagi jogi rendelkezések kikényszerítése végett vagy új anyagi jogi alapú intézkedések. A másodfok okfejtése arra is utal, hogy a levegőminőségi terv végrehajtását szolgáló intézkedések között a szankcióknak is szerepelniük kell, az Irányelv 30. cikkével összhangban.

Természetesen ezeken a példákön kívül számtalan egyéb hatósági eszköz áll a tervet kidolgozó, megfelelően módosító és végrehajtó elsőfokú környezetvédelmi hatóság rendelkezésére a levegőminőségi célkitűzések gyors és hatékony kikényszerítésére, ezért a terv végrehajtásával kapcsolatos teljes eszköztelenségre vonatkozó kitétele teljes mértékben *contra legem* felfogásról tanúskodik.

[2 Jóllehet a másodfokú hatóság egy korábbi jogi helyzetet elemzett, érvelése a jelenlegi jogi helyzetben is megállja a helyét. Az Ipari kibocsátásokról szóló 2008/1/EK Irányelvet a 2010/75/EU Irányelv váltotta fel, azonban az új Irányelv 18. cikke kifejezetten utal arra, hogy ha a levegőtisztaság védelmi határértékeknek való megfelelés érdekében szükséges \(egyebek között a 2008/50/EK irányelvre tekintettel, akkor a legjobb elérhető technológia előírásán felül egyéb intézkedéseket is bele kell foglalni a létesítmények engedélyébe.](#)

Fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a másodfokú környezetvédelmi hatóság okszerű levezetése a levegőminőségi terv és a végrehajtására használható egyedi jogi eszközök témakörében egyúttal a kereshetőségi jogunkat is megerősíti, hiszen rámutat arra, hogy a szóban forgó tervek egyedi hatósági eljárásokat kell, hogy meghatározzanak. Sajnálatosnak tartjuk ugyanakkor, hogy a másodfokú hatóság nem gondoskodott arról, hogy egyrészt a budapesti régió levegőminőségi tervében valóban kikényszeríthető, célszerű, a határértékek gyors és hatékony elérését célzó intézkedések legyenek, másrészt ezeket az általa is példálózóan felsorolt és ezen kívül még rendelkezésre álló számos egyéb hatósági intézkedéssel megfelelően végre is hajtsák.

#### bf) A javasolt intézkedések hatékonyságával kapcsolatos kétségek

Nem derül ki a levegőminőségi tervből, hogy az alperes 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. Egyfelől tehát, az európai joggal és joggyakorlattal összhangban a levegőminőségi tervek megfelelő megfogalmazását és végrehajtását nem akadályozhatja meg az, hogy bizonyos intézkedések esetleg jelentős költséggel járnak, másfelől viszont a feleslegesen okozott költségek vagy a költségtényező teljes figyelmen kívül hagyása károsan hatnak a terv megvalósíthatóságára.

A dokumentumban a következő olvasható: „Az intézkedési tervvel érintett területen található az ország egészének 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 (ebben a körben csatoljuk a felperes Seszták Miklós miniszternek címzett levelét (F13). 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 a erre a következő: „*Dugódíj, alacsony kibocsátási zóna – A Fővárosi Önkormányzatnál folyamatosan napirenden van a belvárosi behajtás fizetőség 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) és egyébként az Irányelv XV. mellékletében is az ajánlott intézkedések között szerepel. 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.

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 autóbusz állomány korszerűsítésének ütemezésére.

A levegőminőségi terv szerint (6.2. pont) a lehetséges intézkedések közé tartozik az „M0 autópálya hiányzó nyugati szektorának 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, amelyet a jelen beadványhoz is csatolunk (F14).

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 F10 alatt csatolt 2018-as jelentése rámutat arra, hogy jóllehet a hatályos jogszabályok a légszennyezettségi zónák 5 évenkénti felülvizsgálatát írják 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 nyilvánosság az arról történő tájékoztatása.

bg) 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, 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 áterjedő 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 részecskékből 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 kibocsátás csökkentő 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.

bh) 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.

bi) Az első és másodfokú környezetvédelmi hatóság leveleivel kapcsolatos érdemi kérdések

Jóllehet az ügyben eljáró környezetvédelmi hatóságok igyekeztek érdemi intézkedés vagy legalább azok részletes, kimerítő megfontolása helyett eljárásjogi eszközökkel lezárni az ügyet, néhány, a levegőminőségi terv szempontjából lényeges tartalmi kérdés tárgyalásába mégiscsak bebocsátkoztak.

Az elsőfokú hatóság tájékoztató levelének első oldalán lényegében elismeri, hogy a vonatkozó európai és hazai levegőtisztaság védelmi jogszabályok alapján a budapesti régióra levegőminőségi terv készítése és felülvizsgálata szükséges. Állítja ugyanakkor, hogy a felülvizsgálati kötelezettségének folyamatosan eleget tesz. Ezzel szemben semmilyen, a nyilvánosság számára hozzáférhető dokumentum nem igazolja azt, hogy a környezetvédelmi

hatóság folyamatosan figyelemmel kísérné a levegőminőségi terv megvalósulását és mérlegelné további érdemi intézkedések vagy a terv módosítása szükségességét.

Az elsőfokú hatóság rögzíti, hogy a PM10 vonatkozásában a budapesti régióban sem az éves határérték, sem pedig a 24 órás határérték túllépésével járó napok száma (35 nap) nem teljesül, ezért az előbbi teljesítése alól az Európai Bizottság 2008-ban 5 évre szóló felmentést adott, az 24 órás határértékek megsértése miatt 2008/2193 számon jogsértési eljárást indított Magyarországgal szemben.

A budapesti régióban a NO<sub>2</sub> éves határérték sem teljesül, amire nézve szintén átmeneti mentességet kértünk, azonban ezt nem kaptuk meg. Valamennyi esetben a mentességi kérelmek feltétele a levegőminőségi terv megfelelő módosítása volt, azonban a Bizottság a tervekben szereplő eszközöket nem találta elég hatékonynak. A nitrogén-dioxid koncentráció csökkentésével kapcsolatosan a Bizottság 2013-ban 6232/14/ENVI számon Pilot eljárást indított Magyarországgal szemben. Megjegyezzük, hogy a környezetvédelmi hatóság levele arra már nem tért ki, hogy ezt követően 2016 július 22-én a Bizottság hivatalosan is elindította a jogsértési eljárást Magyarországgal szemben az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (TFEU) 258 cikkelyével összhangban (a jogsértési eljárás száma 20162085).

A budapesti levegőszennyezési agglomerációra vonatkozó terv felülvizsgálatára, elsősorban az Európai Bizottság megnevezett eljárásai előrehaladására tekintettel, szinte minden évben sor került, ezzel együtt a terv még a jelenlegi állapotában is az előző pontokban felsorolt súlyos hiányosságokban szenved.

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság levelében ezt követően elemzi a levegőminőségi tervek készítése, felülvizsgálata során az érintett nyilvánosság körét és részvételi jogosultságait, majd utalás-szerűen reflektál a felperesi társadalmi szervezet kérelmének néhány pontjára. Ezeket a kereseti kérelmünk megfelelő helyein elemezzük.

6.

#### Bizonyítási indítványok

Indítványozzuk, hogy a Tisztelt Bíróság A Kp. 78. § (1) bekezdése, valamint a Pp. 320. § (1) bekezdése alapján a jelen ügyben bizonyítékként vegye figyelembe az általunk becsatolt okirati bizonyítékokat, melyek legtöbbje hivatalos forrásból származó szakmai véleményeket is tartalmaz. Emellett indítványozzuk, hogy a Tisztelt Bíróság a levegőminőségi terv hatékonyságával, valamint a terv jogszabályokban meghatározott cél elérésére (a légszennyezettség határérték alá csökkentésére) való alkalmasságával kapcsolatos – a fentiekben kifejtett – állításaink bizonyítása érdekében indítványozzuk, hogy a Tisztelt Bíróság a Pp. 300. § (1) bekezdése alapján rendeljen ki igazságügyi levegőminőségi szakértőt.

7.

#### Hatáskör és illetékesség

A bíróság hatáskörét a Kp. 7. § (1) bekezdés a) pontjára, 12. § (1) bekezdésére, illetékességét – az alperesi végzésben foglalt tájékoztatásnak megfelelően – a 13. § (3) bekezdés a) pontjára alapoztuk, mivel a vitatott közigazgatási tevékenység Budapest főváros területén valósult meg.

8.

### A bíróság döntésére irányuló kérelem

Elsődlegesen kérjük, hogy a Tisztelt Bíróság a Kp. 38. § (1) bekezdés a) pontja, valamint a 89. § (1) bekezdés a) pontja alapján helyezze hatályon kívül az alperes PE/KTFO/4102-2/2018. számú végzését, valamint a Kp. 89. § (1) bekezdés b) pontja alapján kötelezze az alperest új eljárás lefolytatására, amelyben a Kp. 86. § (4) bekezdésében biztosított jogával élve adjon iránymutatást arra, hogy a hatóság a fellebbezést érdemben bírálja el, és ennek keretében utasítsa az elsőfokú hatóságot új eljárásra, amelyben az európai és hazai jogszabályoknak, valamint a mértékadó európai joggyakorlatnak megfelelő, az intézkedés címzettjeire nézve kötelező és ellenőrizhető, konkrét, rövid határidőkkel ellátott intézkedéseket határozzon meg.

Kérjük, hogy a Tisztelt Bíróság a fenti iránymutatás keretében az alábbi követelményeket fogalmazza meg a megismételt eljárásra, és az abban felülvizsgálandó levegőminőségi tervre vonatkozóan:

- a levegőminőségi terv legyen kellően integrált, ahol a három levegőszennyező anyaggal (PM10, NO<sub>2</sub>, ózon) kapcsolatos intézkedések egységes, egymást erősítő rendszert képeznek;
- kerüljön sor a környezetállapottal kapcsolatos adatok minden forrásra kiterjedő elemzésére, és egy olyan rendszer kialakítására, valamint működtetésére, amely a megfelelő minőségű naprakész adatok rendelkezésre állását biztosítja a levegőminőségi tervben, azok gyors és hatékony végrehajtásának garanciáival együtt;
- kerüljön sor a terv kiegészítésére a háztartási tüzelési tevékenységek által okozott levegőszennyezés hatékony megelőzésére, illetve csökkentésére irányuló, a címzett önkormányzatok és környezethasználók számára kötelező jellegű és rövid határidővel ellátott intézkedésekkel;
- kerüljön sor az országhatáron áttérjedő légszennyező hatások jelentőségének megfelelő, nem túlbecsült, a kibocsátó forrásokhoz viszonyított tényleges aránya szerinti értékelésre és a szükséges nemzetközi lépések megtételére;
- kerüljön sor a budapesti levegőminőségi terv kiegészítésére konkrét, hatékony és a jogalanyokra nézve kötelező, kikényszeríthető intézkedésekkel és az azokhoz kapcsolódó határidőkkel;
- kerüljön sor a terv kiegészítésére azokkal a konkrét tartalmi követelményekkel, amelyek az Irányelv XV. mellékletében és az Lr. 1. sz. mellékletében szerepelnek, azonban a levegőminőségi tervben nem vagy hiányosan szerepelnek csupán;
- kerüljön sor annak egyértelmű és kikényszeríthető megfogalmazására, hogy a levegőminőségi tervet megfelelően alkalmazni kell az egyes konkrét környezetvédelmi közigazgatási ügyekben, kiemelten a környezeti hatásvizsgálati ügyekben. Az erre vonatkozó alapelvek és szabályok kerüljenek egyértelműen megfogalmazásra a levegőminőségi tervben.

Másodlagosan kérjük, hogy a Tisztelt Bíróság a Kp. 38. § (1) bekezdés b) pontja alapján állapítsa meg hogy a budapesti régió levegőminőségi tervének ügyében eljáró környezetvédelmi hatóságok első- és másodfokon is a magyar és az európai környezetvédelmi jogot sértő mulasztásokat követtek el, és a Kvtv. 99. § (1) bekezdésére is figyelemmel kötelezze őket környezetveszélyeztetés azonnali megszüntetésére, azaz egyfelől a levegőminőségi terv azonnali felülvizsgálatára és az európai és hazai jogszabályok, továbbá a



mértékadó európai joggyakorlatnak megfelelő kiegészítésére, másfelől pedig a levegőminőségi terv kötelező erejű közigazgatási határozatba foglalására és a levegőminőségi terv végrehajtása érdekében az összes rendelkezésre álló hatósági eszköz szisztematikus és következetes alkalmazására.

10.\_

#### Illetékfizetési kötelezettség

Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 5. § (1) bekezdés d) pontja alapján az egyesületként bejegyzett felperes teljes személyes illetékmentességben részesül. Ezzel kapcsolatban ugyanezen szakasz (2) bekezdésére hivatkozással bejelentjük, hogy egyesületünknek az eljárás megindítását megelőző adóévben folytatott vállalkozási tevékenységéből származó jövedelem után társasági adófizetési kötelezettsége nem keletkezett.

11.

#### A jogi képviselők adatai

A Kp. 37. § (3) bekezdésére tekintettel közöljük, hogy a felperes jogi képviselője

a hivatalos iratok kézbesítésére  
jelöljük ki a Garay utcai címen. Valamennyi jogi képviselő elérhető a

A meghatalmazást F15 alatt csatoljuk.

B u d a p e s t , 2018. október 25. napján

Köszönettel és tisztelettel:

Lukács András  
elnök  
Levegő Munkacsoport

#### Mellékletek:

F1 a budapesti zónára hatályos levegőminőségi terv  
F2 közigazgatási kérelem  
F3 az elsőfokú hatóság levele  
F4 fellebbezés

F5 a másodfokú hatóság végzése  
F6 a másodfokú hatóság levele az első eljárásban  
F7 a felperes bírósági bejegyző végzése és alapszabálya  
F8 az elsőfokú hatósággal történt megbeszélés emlékeztetője  
F9 OMSZ jelentés  
F10 ÁSZ jelentés  
F11 PM10 beszámoló  
F12 felperes levele Lázár Jánosnak  
F13 felperes levele Seszták Miklósnak  
F14 14 civil szervezet állásfoglalása  
F15 ügyvédi meghatalmazás  
F16 a hivatkozott európai bírósági jogesetek kivonatai