



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA IRODÁJA**

A levegővédelmi szabályozás gyakorlati kérdései

Konferencia a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája szervezésében

Időpont: 2010. október 4., 9:30-15:30

Helyszín: Országgyűlési Biztosok Hivatala, Budapest, Nádor u. 22.

Háttér anyag a konferenciához

1. A konferencia célja:

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. október 4-én az Országgyűlési Biztosok Hivatala épületében (Budapest, Nádor u. 22.) egynapos levegővédelmi konferenciát szervez. A tanácskozás apropója, hogy átfogó módosítás előtt áll a környezetvédelmi jog egyik jelentős területe, a levegővédelem. A tervek szerint még ebben az évben hatályba lép a levegő védelméről szóló új kormányrendelet, de új szabályok várhatók a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött pontforrások kibocsátási határértékeiről is, amely jelentős változásokat hozhat a hazai jogi szabályozásban.

A konferencia elsődleges célja - a tervezett új jogszabályok bemutatásán túl - egy közös gondolkodás lenne a levegővédelmi jogszabályok kapcsán érintett valamennyi érintett fél részvételével, különös tekintettel a bűzzel, a védelmi övezettel és a levegőminőség kérdésével kapcsolatos levegővédelmi szabályozási területekre. Ezen a tanácskozáson lehetőség nyílik a hatályos levegővédelmi jogszabályok kapcsán felmerült problémák megbeszélésére, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához beérkezett levegővédelmi panaszokból és jogi adatbankos vizsgálatokból látható tapasztalatok ismertetésére.

2. Bűz:

A bűz mint környezeti probléma jogszabályanyaga rendkívül szűk, alig néhány jogszabályi rendelkezés vonatkozik kifejezetten és közvetlenül a bűzkibocsátásra, a bűzzel járó tevékenységekre.

A bűz a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet alapján olyan kellemetlen szagú légszennyező anyag vagy anyagok keveréke, amely összetevőivel egyértelműen nem jellemezhető. A szabályozás központi eleme a rendelet 5. §-a, mely szerint tilos a környezeti levegő bűzzel való terhelése. A rendelet tehát kivételt nem engedő, abszolút tilalmat ír elő a bűz vonatkozásában. A rendelet 14. §-a ehhez képest már a lakosságot zavaró bűz megelőzéséről beszél, eszerint a bűzzel járó tevékenység során az elérhető legjobb technika alkalmazásával meg kell akadályozni, hogy a lakosságot zavaró bűz kerüljön a levegőbe.

Fontos kiemelni, hogy a bűzzel járó tevékenység tekintetében is kiemelt jelentőséggel bír az elérhető legjobb technika (BAT), illetve a felügyelőségek részére biztosított hatósági jogkör. A felügyelőség ugyanis a lakosságot zavaró bűzterhelés megszüntetése érdekében a technológia korszerűsítésére, légszennyezést csökkentő berendezés létesítésére, intézkedési terv készítésére, annak megvalósítására, illetve egyéb műszaki intézkedésre kötelezhet.



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA IRODÁJA**

A jogszabályi rendelkezések gyakorlati alkalmazása azonban számos problémát felvet, amelyek elsősorban a bűz szubjektív jellegéből, forrásainak, összetevőinek nehéz azonosíthatóságából és objektív ismérvekhez nem kötött fogalmából következnek. Elsőként már önmagában a bűz jogszabályi fogalmának megfelelés is sokszor viták keresztútjába kerül. Továbbá kérdésként merül fel a bűz kibocsátás lakosságot zavaró tilalmának betartása a bűz mint határértékhez nem kötött kibocsátás vonatkozásában. Kérdésként merül fel, hogy a megoldást jelenthet-e az egyes erőteljes szaghatású összetevők egyedi határértékhez kötése, vagy olfaktometriás műszerrel mérhető szagegységek előírása. A bűz gyakorlatilag zavarást jelent, s ennek mértékét jelenleg a jogalkalmazó szervek egzakt jogi kapaszkodók hiányában, egyéni tényezők alapján kénytelenek mérlegelni, s meghozni döntésüket a fenti tilalom megszegése, avagy megtartása tárgyában. A zavaró és szubjektív jelleg a polgári jog szomszédjogi-birtokvédelmi részével határos – ha nem egymást fedő – területet teremt a közigazgatási, környezetvédelmi jogon belül. Így a hatóság könnyen találhatja magát olyan helyzetben, hogy mérlegelni kénytelen az egymással szemben álló érdekeket, a zavaró hatás mértékét és a tűrés kötelezettség határát.

3. Védelmi övezet:

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 34. § (1) bekezdése szerint a környezeti elemeknek vagy azok rendszerének a veszélyeztető hatások elleni védelme érdekében védelmi övezetek jelölhetők ki.

A jelenleg hatályos 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet szerint a rendelet 2. számú mellékletében felsorolt tevékenységek, illetve létesítmények esetében a légszennyezőnek védelmi övezetet kell kialakítani – a korszerűsített (rekonstruált) légszennyező források kivételével – az új légszennyező források körül, illetve a nyomvonalas közlekedési létesítmények mentén. Az idézett rendelet szerint speciális szabályok vonatkoznak a környezeti-hatásvizsgálat kötelező, illetve egységes környezethasználati engedélyezési eljárás alá tartozó létesítmények, tevékenységek esetére, illetve arra az esetre, amikor a felügyelőség szakhatóságként jár el.

A védelmi övezetre vonatkozó szabályozás a 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletben történt megjelenése óta a viták keresztútjában állt. Jellemző, hogy a szabályozás többször módosult,

és nem véletlen, hogy bizonytalanság érződött a hatósági jogalkalmazás során.

Különösen nehéznek bizonyult a védelmi övezet elrendelése nyomvonalas közlekedési létesítmények mentén, de problémaként merült fel, hogy amennyiben a felügyelőség szakhatóságként járt el, az ügydöntő hatóság sokszor nem rendelkezett a védelmi övezet elrendeléséről.

A 21/2001. (II. 14.) Korm. rendeletet felváltó új Korm. rendelet vélhetően változtatja a védelmi övezet szabályozását, alapvetően amiatt, hogy a levegővédelmi követelményeket a légszennyező forrás hatásterületén kell biztosítani.

4. Légszennyezettség és levegőminőségi szabályok:

A levegőtisztaság-védelmi szabályozás egyik alapvető célja, hogy a levegőszennyezés mértékét a lehető legalacsonyabb szintre szorítsa. Az ország átlagos légszennyezettsége nemzetközi összehasonlításban közepesnek tekinthető, de ez nem jelenti azt, hogy kielégítő lenne ez az állapot. A légszennyezettség foka, különösen a nagy forgalmú utak mentén időszakosan eléri vagy meghaladja a megengedett határértékeket. A leginkább kritikus a nitrogén-oxid (NO_x)-terhelés, a szárazabb időszakokban a magas, talajeredetű portterhelés (PM 10) és a nyári időszakban jelentkező felszín közeli ózonterhelés. Kérdés,



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA IRODÁJA**

hogy a megelőzés, illetve a helyzet javítása érdekében milyen szükséges intézkedések tehetők országos, illetve helyi szinten. Ez a kérdés különösen aktuális az új levegővédelmi jogszabály-tervezet kapcsán, amely az európai uniós szabályoknak megfelelően szigorúbb szabályokat ír elő számos légszennyező anyag vonatkozásában, és bevezeti a PM 2,5 fogalmát, azaz a 2,5 mikronnál kisebb szemcséjű részecskéket, amelyek a legfrissebb tudományos eredmények szerint a legjelentősebb egészségügyi kockázatokat hordozzák.

5. Településrendezés:

A településrendezés az a jogterület, amelynek a közérdek és a jogos magánérdek összehangolásával biztosítani kell a település területfelhasználásának és infrastruktúra hálózatának fejlesztési lehetőségét az építés helyi rendjének szabályozásával. Fontos, hogy ez az eljárás illetve folyamat úgy történjen, hogy az lehetővé tegye a település fejlődésének fenntarthatóságát és a környezeti, természeti, építészeti értékek védelmét, fejlesztését és segítse elő az erőforrások kíméletes hasznosítását.

A településrendezési eljárás során megteremthetik az ember és környezete összhangját, de a szakmailag rossz településrendezés alapvető forrását jelenti a települési környezeti konfliktusoknak. Gondoljunk itt például egy autópálya, gyorsforgalmi út szomszédságába elhelyezett lakófunkcióra, amelynek eredményeképpen létrejött lakókörnyezetben a jogszabályok által meghatározott határértékek sem biztosíthatók.

Vizsgálataink során arra a megállapításra jutottunk, hogy számos akut levegővédelmi panasz, probléma hátterében egy szakmailag nem kellően megalapozott településrendezési döntés állt.

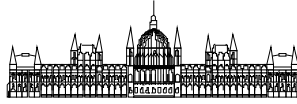
A hatályos környezetvédelmi jog is tartalmaz olyan levegővédelmi, de zajvédelmi és vízminőség-védelmi határértéket is, amelyeket a településrendezési tervek során is figyelembe kell venni. Ha ugyanis már a meglévő beépítettségi állapotban sem tudják ezeknek a határértékeknek a betartását biztosítani, az olyan tervek, amelyek további terheléssel járnak, a lakosság egészséges környezethez való jogait sértik.

Rendkívül fontosnak tartjuk új létesítmények elhelyezésénél a levegővédelmi szempontokat is figyelembe vevő településrendezési eszközök elfogadását. A 28/1994. (V. 20.) AB határozat a jövő generációk életfeltételeinek védelme körében kifejezetten nevesíti, hogy az államnak az eszközei megválasztásakor elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést szolgálják. Hiszen a károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. Ez tökéletesen igaz a levegővédelemre, ahol megfelelő településrendezési eszköz megválasztásával sokkal könnyebb egy levegővédelmi problémát megelőzni, mint a már meglévőt helyrehozni.

6. Egészségvédelem:

Nem véletlen, hogy a fenntartható fejlődés tényleges megvalósítását középpontba állító Hatodik Környezetvédelmi Akcióprogram (2001-2010) egyik prioritást élvező környezetvédelmi területe a környezet-egészségügy. A környezet-egészségügy célja a lakosság egészségét megőrző környezet kialakítása és fenntartása. A kihívás komoly, hiszen a megbetegedések mintegy 15-30%-a egyértelműen valamilyen környezeti ártalomra vezethető vissza. Ez a folyamat pedig összekapcsolódik az egészségünket befolyásoló környezet állapotával, így a levegő minőségével, tisztaságával is.

Az európai környezet-egészségügyi folyamatban az 1989-es frankfurti I. Környezet és Egészség Miniszteri Konferencia mérföldkő volt, hiszen itt kezdődött meg a párbeszéd az összehangolt környezet-egészségügyi politika kialakítására. E folyamat fontos állomása volt legutóbb 2010. márciusában az V. Miniszteri Konferencia Parmában, ahol a globális klímaváltozás hatásainak körében levegővédelmi kérdések is napirendre kerültek.



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA IRODÁJA**

Tennivaló pedig bőven van! Az Európai Környezetvédelmi Iroda 2009. évi brüsszeli konferenciáján elhangzott tanulmány szerint Magyarországon több kelet-európai országgal együtt a vizsgált 38 ország közül rossz a helyzet különösen szálló por és ózonszennyezettség vonatkozásában.

A levegőszennyezés láthatatlanul károsítja az emberi egészséget, hiszen a szennyezők egy részét nem is érzékeljük. Ugyanakkor valamennyi szennyező tekintetében rendelkezésre állnak olyan megoldások, amelyek bevezetésének halogatása további károkhoz és egészségügyi kockázatokhoz vezet.

7. A konferencia résztvevői-a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának hozzájárulása a konferenciához:

A tanácskozáson a teljes levegővédelmi vertikum képviselteti magát. A konferencián előadást tartanak a környezetvédelmi közigazgatás (Vidékfejlesztési Minisztérium, környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség) képviselői az új szabályozásról és a környezetvédelmi hatósági munka tapasztalatairól. Megszólalnak a levegővédelmi szakmai terület képviselői is elsősorban az imisszió illetve a zavaró környezeti szaghatás kérdésében. A tanácskozáson előadással szerepel még egy civil szervezet és természetesen a házigazda jövő nemzedékek országgyűlési biztosának munkatársai is.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa mivel tud hozzájárulni a konferencia sikeréhez? Elsősorban azzal, hogy helyet biztosít a levegővédelmi konferencia számára, ami lehetőséget nyújt az új szabályozás megismerésére. Ezen túlmenően még azzal, hogy munkatársai ismertetik a levegővédelmi panaszok, perek feldolgozása során szerzett tapasztalatokat. Végezetül pedig azzal, hogy a konferencia előadásainak, eredményeinek átadásával segíti a jogalkotás és a jogalkalmazás munkáját.