

**Az alapvető jogok biztosa és  
a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes  
Közös Jelentése  
az AJB-2031/2014. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

Az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese javaslatára az alapvető jogok biztosának hogy Békés megyei általános vizsgálata nyomán hivatalbóli vizsgálatot indított Békéscsaba Megyei Jogú Város levegőminőségével, az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái érvényesülésével kapcsolatosan az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján. A vizsgálat során az alapvető jogok biztosa megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot, az Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőséget (OKTVF), a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (TTI KTF), az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőséget (ATI KTF) az ügyvel kapcsolatos tájékoztatás és iratok megküldése érdekében.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- Az Európai Parlament és a Tanács 2008. május 21-i 2008/50/EK IRÁNYELVE a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról (Irányelv)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 481/2013. (XII. 17.) Korm. rendelet (KTFr.)
- Az Országos Meteorológiai Szolgálatról szóló 277/2005. (XII. 20.) Korm. rendelet (OMSZr.)
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.)
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.)
- A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet (KvVMr.)

**A megállapított tényállás**

A vizsgálat során bekért iratok és a megkeresett szervektől kapott tájékoztatás alapján az alábbi tényállást állapítottuk meg.

## I. Békéscsaba önálló légszennyezettségi zóna és a levegőminőség javítására 2003-ban készített Intézkedési Program

1. Békéscsaba Megyei Jogú Város 2002-től jogszabályban kijelölt városként önálló légszennyezettségi zónának minősül.<sup>1</sup> A város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje 2002-2006-ig a jogszabályi besorolás alapján határérték és a tűréshatár között volt (a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettség szempontjából a zónatípusok közül a „C” osztályba tartozott). 2007-től a jogszabály szerint a város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje a határértéket és a tűréshatárt is meghaladja, ezért a szállópor szennyezettség szempontjából a zónatípusok közül a „B” osztályba tartozik,<sup>2</sup> tehát a levegőkörnyezet jogszabályban meghatározott állapota a 2002. évhez képest romlott.

2. A Tiszántúli Környezet- és Természetvédelmi Felügyelőség (TTI KTF) vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása<sup>3</sup> szerint 2003-ban az akkor hatályos jogszabályok szerint illetékességgel rendelkező Kőrös-Vidéki Környezetvédelmi Felügyelőség elkészítette a város intézkedési programját. Az Intézkedési Program<sup>4</sup> két manuális mérőeszköz használatával, a város közigazgatási területén összesen 20 kijelölt mérőponton<sup>5</sup> mért adatokon alapult. A rögzített eredmények szerint 11 mérőpont adatai közül csak 3 esetén *nem* mért a PM<sub>10</sub> szállópor 24 órás egészségügyi határértékét meghaladó levegőterhelést, a többi 8 mérőponton azonban az esetek 14,3-78,1%-ában határérték túllépést rögzítettek, az átlagérték pedig 4 esetben haladta meg az egészségügyi határértéket.

A mérési eredmények között különösen aggasztó adat, hogy a Békéscsaba Haán Lajos út 2/4. szám alatt, a Belvárosi Általános Iskola udvarán kijelölt mérőpont adatai szerint a határérték-túllépés gyakorisága 57,1% volt, a 9. számú általános iskola (Békéscsaba, Thurzó utca 33.) udvarán kijelölt mérőponton pedig a határérték-túllépés gyakorisága 71,4% volt.<sup>6</sup>

A 2003-as intézkedési program megállapításai szerint Békéscsaba szállópor légszennyezettségét elsősorban és legjelentősebb mértékben a közlekedés befolyásolja. A városon átvezető közlekedési főútvonalak, különösen a 44-es főút és a 47-es főút forgalma a város belterületén, a Szarvasi úti szakaszon közös nyomvonalon halad, ezzel gyűjti-elosztja nemcsak a városba érkező célforgalmat, hanem a régió környező településeire irányuló forgalmat is. Románia közelségéből adódóan - két közúti átkelő felé irányultan - jelentős nemzetközi tranzitforgalom is terheli a város úthálózatát.

A Békéscsaba városon átvezető közlekedési utak nagy forgalmán kívül a burkolatlan bel- és külterületi utakról történő sárfelhordás is hozzájárul a közlekedés által okozott porterheléshez. További problémát jelentett az intézkedési program szerint, hogy a burkolt közutak és felületek tisztítása a terület túlzott széttagoltsága, valamint a feladatokat ellátó cégek munkamegosztásából adódó nehézségek miatt nem kellően hatékony.

A közlekedésen kívül az Intézkedési Program a város területén a szilárd nem toxikus légszennyező anyag kibocsátó ipari tevékenységeket: fafeldolgozást, bútorigart, a téglá- és cserépgyártást, takarmánykeverést és gyártást, terménytisztítást és szárítást említi a légszennyezés kiváltó okaiként.

<sup>1</sup> A KvVMr. 1. számú mellékletének 11. pontja szerinti Kijelölt város zónacsoportban Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe önálló légszennyezettségi zóna. A KvVMr. 1. §-a szerint a rendelet alkalmazásában zónacsoport a légszennyezettség alapján kijelölt olyan területegységet jelent, amelyen belül a környezetvédelmi hatóság által meghatározott helyen a szennyező anyag koncentrációja tartósan, vagy időszakosan a Hér. 5. mellékletében meghatározott tartományok valamelyikébe esik. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint B csoport: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűréshatárt (...) meghaladja.

<sup>2</sup> A zónák típusait a Hér. 5. melléklet tartalmazza. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint B csoport: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűréshatárt (...) meghaladja. A KvVMr.-t 2007. január 1-től hatályosan módosította a 48/2006. (XII. 27.), a módosítás előtt Békéscsaba PM10 szállópor szennyezettségi állapota alapján a jobb „C” zónacsoportba tartozott

<sup>3</sup> 90184-041/2014.

<sup>4</sup> A programot a TTI KTF a 90184-041/2014. számú tájékoztatásához nem küldte meg, azonban az a <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=9&sid=47&hid=1078> honlapon elérhető.

<sup>5</sup> Intézkedési program 5. számú melléklete

<sup>6</sup> Ld. Intézkedési program 6. számú mellékletének adatait

Az ipari eredetű kibocsátás a város északi és déli peremén jelentkezik<sup>7</sup>, az ipari tevékenység során kibocsátásra kerülő szilárd légszennyező anyag nincs hatással az immissziós mérőhelyen mért légszennyezettségre.

A kiemelkedően magas szállópor-szennyezettség okai között az Intézkedési Program továbbá a mezőgazdasági tevékenységet említette. A dokumentum kiemelte, hogy Békés megye területének 80 %-a mezőgazdasági terület, országos viszonylatban itt a legnagyobb a szántóterület aránya, ugyanakkor az erdővel és réttel borított terület kevés. A mezőgazdasági területekről és a magánkertekből nagymennyiségű por kerül, ill. kerülhet a települések levegőjébe. A mezőgazdaság által okozott porszennyezettség alakulására hatást gyakorolnak többek között a meteorológiai tényezők (pl. csapadékmennyiség, páratartalom, szélirány, szélereőség stb.), valamint a mezőgazdasági területek borítottsága is. A várost övező területek nagy része szántó- illetve mezőgazdasági művelés alatt álló földterület, füves terület és rét a déli, összefüggő erdő a keleti területen található. Megfigyelhető, hogy hiányoznak a várostestet övező, védelmi rendeltetésű erdők, a lakóterületet az ipari övezetektől izoláló erdősávok. A város levegőjének porterheléséhez a fentiek túl a téli hónapok kommunális tüzelése is jelentős mértékben hozzájárul.

A 2003. évi Intézkedési Program a levegő állapotának javítása érdekében az alábbi lehetséges intézkedéseket tartalmazta:

- Békéscsaba város köztisztasági helyzetének javítására irányuló intézkedések kidolgozása.
- A közlekedés porszennyező hatásának csökkentésére a városon belüli közlekedési utak további folyamatos burkolása.
- Forgalmiszervezés eszközeivel, a közlekedési szokások átalakításával a város kritikus útvonalain és pontjain az alábbi megoldásokkal csökkenteni a forgalomterhelést: a torlódási pontok felszámolása, útkarbantartási munkák hatékony irányítása, sebességkorlátozások, forgalmi információs rendszer kiépítése, környezetkímélő (nem motorizált) közlekedési módok segítése (gyalogos zónák és összefüggő kerékpárút-hálózat és létesítmények kialakítása), parkolóhely gazdálkodás, autómentes, ill. forgalomcsillapított lakóövezetek, városi logisztikai, szállítási központok kialakítása.
- Az út menti burkolatlan területek füvesítése, cserjékkel, fákkal történő beültetése, a szabad területek parkosítása közterületeken, intézmények udvarán, lakótelepeken.
- A szálló por csökkentése elsősorban a várost elkerülő út megépítésétől, valamint a várost körülvevő védőerdősáv kialakításától várható.

## **II. Békéscsaba tekintetében a jogszabályban kijelölt, illetékes környezetvédelmi hatóságok változásai 2003-tól és az Intézkedési Program végrehajtása**

A 2003-as Intézkedési Program végrehajtása idején Békéscsaba vonatkozásában a levegőterheltségi szint mérését végző, illetve a levegőtisztaság-védelmi ügyekben hatáskörrel rendelkező hatóság többször is változott. 2002-től 2006. év szeptemberéig a PM<sub>10</sub> szállóport az akkor hatályos jogszabályok alapján a Kőrös-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség laboratóriuma mérte.

Ezt követően 2006 szeptemberétől 2008 márciusáig Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területét a jogszabály<sup>8</sup> az Alsó-Tiszavidéki Környezetvédelmi Felügyelőség (ATI KTVF) illetékességi területéhez sorolta, a levegőterhelés mérésének eredményeit is ennek a felügyelőségnek a laboratóriuma értékelte.

<sup>7</sup> Ld. Intézkedési program 8. mellékletét

<sup>8</sup> A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

2008 áprilisától a környezetvédelmi hatóságok illetékességi területét megállapító jogszabály módosítása<sup>9</sup> Békéscsaba megyei jogú várost a TTI KTVF illetékességi területéhez sorolta, így ezen időponttól a TTI KTVF Laboratóriuma végzi a légszennyező anyagok, közöttük a szálló por mérését. Megjegyezzük, hogy az intézkedési programnak a 2006-2008 közötti időszakára végrehajtása ellenőrzésével kapcsolatos megkeresésünket<sup>10</sup> az ATI KTF végzésével<sup>11</sup> áttette az általunk szintén már megkeresett TTI KTF-hez, noha ezen időszak vonatkozásában a 2003-as Intézkedési Program végrehajtásának ellenőrzése az ATI KTF feladata volt. A TTI KTF tájékoztatása szerint a 2003. évi Intézkedési Programhoz készült, 20 mérőponton végzett manuális méréseken alapuló átfogó vizsgálatot követően a mintavételt az illetékes felügyelőség manuális mérőeszkővel Békéscsaba belvárosában kijelölt *egyetlen* mérőhelyen (Gyulai út) végezte illetve végzi 2008-tól<sup>12</sup>, folyamatos mérésre szolgáló automata mérőállomás a város területén nincsen. A Felügyelőség e tájékoztatása szerint PM<sub>10</sub> szállópor mérése a jogszabály által előírt minimális mérési időszakban meghatározottak szerint, az év folyamán egyenletesen elosztott 8 hét intervallumban, összesen 56 alkalommal történik évente. A 2003-as Intézkedési Program végrehajtásának ellenőrzése során az illetékes felügyelőségek a programban meghatározott feladatok teljesítéséről és azok megvalósításáról többször kértek állásfoglalást Békéscsaba Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalától, (például 2005-ben az 56 mintavételből 29 esetben túllépte a PM<sub>10</sub> szállóporra megállapított 24 órás határértéket). A TTI KTF tájékoztatása szerint az aljegyző tájékoztatta a Felügyelőséget a megtett intézkedésekről, azonban arra nem tért ki, hogy azok hogyan viszonyultak az Intézkedési Programban foglaltakhoz.

### **III. A Levegőminőségi Terv készítésének szükségességével kapcsolatos ellentmondások a 2010-et követő időszakban**

1. 2007-től Békéscsaba a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettségi állapota romlott: a korábbi „C” zónacsoportba képest a módosítás alapján, a hatályos jogszabály szerint Békéscsaba a *rosszabb levegőminőségi állapotot jelentő* „B” zónacsoportba tartozik.<sup>13</sup> A TTI KTF tájékoztatása szerint 2010-et követő időszakra vonatkozóan Békéscsaba város levegőminőségének javítására nem készült levegőminőségi terv, mert az éves levegőminőségi értékelés eredményei ezt nem indokolták. A tájékoztatásban foglaltakkal kapcsolatban azonban a vizsgálatunk szempontjából fontos az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM)<sup>14</sup> honlapján közzétett adatok és értékelések figyelembevétele is. Az OLM honlapja „Értékelések” cím alatt tartalmazza<sup>15</sup> 2005-től a települések levegőjének éves szennyezettségi szintjére vonatkozó, az automata, illetve a manuális mérőhálózat adatainak feldolgozásával készült értékeléseket, amelyeket 2006-2007 években a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet (VITUKI) Kht. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Igazgatóság – Levegővédelmi Referencia Központja készített. 2008-tól az automata és manuális mérőhálózat adatainak értékelését az OMSZ Megfigyelési Főosztály – Levegővédelmi Referencia Központ készítette el, 2009-től pedig előbbieket mellett az OMSZ minden évben elkészítette az „Egyes települések levegőjének szállópor PM<sub>10</sub> mintavételből meghatározott szennyezettsége” értékelését is<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet módosításáról szóló 15/2008. (I. 30.) Korm. rendelet

<sup>10</sup> AJB-2031-5/2014.

<sup>11</sup> ATI KTF 100406-1-1/2014. számú végzése

<sup>12</sup> A Gyulai úti, egyetlen mérőpont 2005-től működik, korábban 2005-2006-ig a KVKTVF, 2006-2008-ig pedig az ATI KTF volt a mérést és az eredmények értékelését végző hatóság

<sup>13</sup> Ld. a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet módosításáról szóló 4/8/2006. (XII. 27.) KvVMr.-t

<sup>14</sup> A Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ működtetőjeként az Országos Meteorológiai Szolgálat (OMSZ) egyebek mellett az OLM adatközponti feladatait is ellátja 2010. január 1-től.

<sup>15</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/results.php> (2014. november 12-től: <http://www.levegominoseg.hu/ertekelesek> honlapon is)

<sup>16</sup> A dokumentum címe: Az OLM 20xx szálló por PM10 mintavételi programjának összesítő értékelése”

A PM<sub>10</sub> szállópor mintavételének adatai éves értékelését tartalmazó ezen dokumentumok szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége 2005-ben<sup>17</sup> és 2011-ben<sup>18</sup> haladta meg az éves egészségügyi határértéket. „Az OLM 2011. évi szállópor PM<sub>10</sub> mintavételi programjának összesítő értékelése”<sup>19</sup> című dokumentumban 2011. év légszennyezettségi index szerinti értékelés Békéscsaba Gyulai út (Agrimill) mérőpont adatai alapján a város éves PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége a „szennyezett (4)” besorolást kapta<sup>20</sup> az OLM üzemeltetésének ügyrendjének részeként meghatározott, 5 fokozatú Légszennyezettségi Index alapján. Békéscsaba levegőjének a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége éves átlagban 40-80 µg/m<sup>3</sup> között volt, vagyis az éves légszennyezettségi határértéket meghaladta.<sup>21</sup>

2. Ugyancsak a TTI KTF vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint „2013. évben a Vidékfejlesztési Minisztérium KmF/322/2013. ikt. számú, 2013. augusztus 16-án kelt levelében az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget kérte fel az intézkedési programok felülvizsgálatára. A Tiszántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a program értékelését – a Hivatal bevonásával – elkészítette, és az értékelést megküldte a Főfelügyelőség részére.”

A Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján közzé is tette a „Levegőminőségi terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba Zónacsoport területén 2014-2020.”<sup>22</sup> című dokumentumot (továbbiakban: LMT).

Az LMT tartalmazza a „Szállópor PM<sub>10</sub> frakció éves periódusok statisztikai paraméterei 24 órás átlagok alapján” a 2005-2012. közötti egy kijelölt mérőponton végzett manuális mérések eredményét, a 24 órás egészségügyi határértékek túllépésének számát évente, és ezek alapján az éves légszennyezettségi indexet az OLM üzemeltetésének ügyrendjének részeként meghatározott, 5 fokozatú Légszennyezettségi Index alapján. A közzétett táblázat szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége alapján 2005-ben, 2006-ban és 2011-ben minősült „szennyezettnek”.

Az LMT rögzíti, hogy „A 2011. évi szennyezett minősítés az időjárási viszonyokra vezethető vissza, ugyanis a 2011. évben Békéscsabán a vizsgált időszakban 2010. évhez képest a jóval magasabb szennyezettséget elsősorban a meteorológiai körülmények, valamint az eltérő mintavételi időpontok okozhatták (2010-ben az év végi legszennyezettebb november-december hónapokra nincs adat a mintavevő meghibásodása miatt.)”

Az LMT tartalmazza a 2003-as Intézkedési Program 8. pontjában foglalt intézkedések felülvizsgálatát is, s rögzíti, hogy az úthálózat korszerűsítése megvalósult, összesen 933 méter szilárd útburkolatú út létesítésével és forgalomba helyezésével, valamint a 44-es számú főút tervezett elkerülő szakaszának megépítésével, amelyet 2007-ben adtak át, s amely révén lehetővé vált az országhatár felé irányuló és egyéb átmenő teherforgalom városközpontból történő elterelése.

Az LMT szerint a tömegközlekedést biztosító Körös Volán Zrt. jelenleg országosan is az egyik legfiatalabb járműparkkal rendelkezik, amely járművek fokozottan környezetbarát kialakításúak. Ugyancsak megvalósult a belváros revitalizációs terve, három helyen parkolóház épült, valamint 11479 méter hosszúságú kerékpár utat is létesítettek. A 2013-at megelőző öt évben belterületen 1250 db, külterületen 600 db facemete, valamint 6,7 ha erdő telepítése valósult meg, a zöldterületek, véderdők telepítése ezt követően is folyamatos.

<sup>17</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) 25. oldal (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) is)

<sup>18</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) 10., 23. és 34. oldal (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) is)

<sup>19</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_automata\\_ertekeles.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_automata_ertekeles.pdf) (2014. november 12-től:

[http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011\\_automata\\_ertekeles.pdf](http://www.levegominoseg.hu/Media/Default/Ertekeles/docs/2011_automata_ertekeles.pdf) is)

<sup>20</sup> Id. 10. oldalon 2. táblázat

<sup>21</sup> Id. 23. oldalon az 1. diagramot is

<sup>22</sup> <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-minisztérium/környezetügyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/levegominosegi-tervek> a „11. Kijelölt városok” linkre kattintva érhető el

A 2013. december 23-án készült dokumentum végkövetkeztésként azt állapította meg, hogy „*Békéscsaba szálló por terhelése a várost elkerülő főút megépítését követően a belvárosi gépjármű forgalom csökkenésével mérséklődött, azonban a légszennyezettség a célállapotot még nem érte el.*” A korábbi Intézkedési Programhoz képest ugyanakkor a levegőszennyezés okainak részletes méréseken alapuló vizsgálatára, az ipari kibocsátásokra, a védendő objektumok típusára, jellemzőire, illetve a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedésekre vonatkozó adatokat az LMT nem tartalmaz.

## **A vizsgálat megállapításai**

### **I. A hatáskör tekintetében**

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18.§ (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A vizsgálatra az alapvető jogok biztosának hatáskörét a vizsgálatot érintett hatóságok tekintetében az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapozza meg. Az Ajbt. 18. § (6) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosának a vizsgálati lehetősége az 1989. október 23-át követően indult eljárásokra terjed ki.

### **II. Az alapjogok tekintetében**

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, az alapvető jogok biztosa eljárása során irányadónak tekinti a testület eddigi megállapításait. Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.<sup>23</sup>

Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> 9/1992. (I. 30.) AB határozat

<sup>24</sup> 56/1991. (XL. 8.) AB határozat

2. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>25</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét. Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította,<sup>26</sup> hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összegzése. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is. Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>27</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a védelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni<sup>28</sup>.

### **III. A vizsgálat érdemében**

#### **1. A légszennyezettségi zóna és a levegőminőségi terv szükségességének indokai**

A Lr. 10. § (1) bekezdése szerint Magyarország területén a levegőterheltségi szint mértéke szerint a vizsgálati küszöbértékek alapján légszennyezettségi agglomerációk vagy zónák kerülnek kijelölésre. A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára a levegőterheltségi szintet befolyásoló körülmények jelentős változása esetén, de legalább öt évenként kerül sor.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>26</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>27</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

<sup>28</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>29</sup> Lr. 10. § (2)

A KvVmr. 1. számú mellékletének 11. pontja szerinti Kijelölt város zónacsoportban Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe önálló légszennyezettségi zóna. A KvVmr. 1. §-a szerint a rendelet alkalmazásában zónacsoport a légszennyezettség alapján kijelölt olyan terület egységet jelent, amelyen belül a környezetvédelmi hatóság által meghatározott helyen a szennyező anyag koncentrációja tartósan, vagy időszakosan a Hér. 5. mellékletében meghatározott tartományok valamelyikébe esik. A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint *B csoport*: azon terület, ahol a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűrészatárt (...) meghaladja. Békéscsaba légszennyezettségi zóna a PM<sub>10</sub> szállópor koncentrációja szerint a B csoportba (osztályba) tartozik,<sup>30</sup> azaz a jogszabályi rendelkezések alapján a levegőterheltségi szint egy vagy több légszennyező anyag tekintetében a levegőterheltségi szintre vonatkozó határértéket és a tűrészatárt<sup>31</sup> meghaladja. A kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok<sup>32</sup> között a PM<sub>10</sub> szállóporra megállapított éves határérték 40 µg/m<sup>3</sup>, a tűrészatár 20%. A KvVmr. B csoportba sorolás alapján megállapítható, hogy a jogszabály alapján a PM<sub>10</sub> szállópor levegőszennyezés mértéke a KvVmr. 2007. január 1-jétől hatályos felülvizsgálata<sup>33</sup> szerint 48 µg/m<sup>3</sup> fölötti Békéscsaba tekintetében.

A Lr. 14. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-oxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása biztosítható.

## **2. A levegőminőség monitorozásával, illetve a levegőminőségi terv készítésével összefüggő hatósági feladatok**

A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkör – egyes kivételek mellett<sup>34</sup> – a felügyelőség gyakorolja<sup>35</sup>. A levegőminőségi tervet a felügyelőség készíti el, az egészségügyi államigazgatási szerv, a közlekedés tekintetében az érintett útkezelő, vasút üzemeltető nyilatkozata alapján a hatáskörében érintett közlekedési hatóság, valamint a vonalforrás hatásterületével érintett települési önkormányzatok véleményének figyelembevételével, az érintett légszennyezők bevonásával, valamint az érintett nyilvánosság véleményének figyelembevételével.<sup>36</sup> Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe a hatályos jogszabályi rendelkezés szerint a TTI KTF illetékességébe tartozik.<sup>37</sup>

Az általános illetékességi szabályok mellett ugyanakkor az egyes környezeti elemek, köztük a levegő mérésével-megfigyelésével, monitorozásával, a regionális laboratórium működtetésével kapcsolatosan a jogszabályok speciális rendelkezéseket tartalmaznak, tekintettel arra, hogy a környezet állapotára jellemző ezen adatok (köztük a légszennyezettség adatai is) az Országos Környezetvédelmi Információs Rendszerbe tartoznak és a felügyelőségek számára kiemelt, speciális feladatot jelentenek.

Az ezzel kapcsolatos jogszabályok között a Kvt. 49. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a környezet állapotának és használatának figyelemmel kísérésére, igénybevételi és terhelési adatainak mérésére, gyűjtésére, feldolgozására és nyilvántartására a miniszter – a Kormány által meghatározottak szerint – mérő-, észlelő-, ellenőrző (monitoring) hálózatot, Országos Környezetvédelmi Információs Rendszert (OKIR) létesít és működtet.

<sup>30</sup> A Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint.

<sup>31</sup> A Lr. 2. § 42. pontja szerint a tűrészatár: az egészségügyi határérték azon százaléka, amellyel a légszennyezettségi határérték jogszabályban meghatározott feltételek esetén túlléphető.

<sup>32</sup> Hér. 1. melléklet 1.1.3.1.

<sup>33</sup> a 48/2006. (XII. 27.) KvVmr. 2. §-ának módosítása a PM<sub>10</sub> szállópor tekintetében Békéscsabát C csoportból B csoportba sorolta át.

<sup>34</sup> a Lr. 36. § (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel

<sup>35</sup> Lr. 36. § (1) bekezdése szerint

<sup>36</sup> Lr. 14. § (4) bekezdése szerint

<sup>37</sup> A KTFr. 4. § (2) bekezdése alapján az 1. számú melléklet IV. 6. A) pont b) alpontja szerint



A (3) bekezdés szerint az OKIR működtetéséhez szükséges területi feladatokat a környezetvédelmi igazgatási szerv látja el.

A KTFr. 39. § (2) bekezdése állapítja meg az OKIR működtetéséhez tartozó speciális feladatokat, amely szerint a 27. § szerinti felügyelőség az ott meghatározott területen valamennyi környezeti elem vonatkozásában környezetvédelmi igazgatási szervként működteti a hatósági tevékenység ellátásához szükséges regionális laboratóriumot, a rendkívüli szennyezések észlelése céljából a mérő-megfigyelő rendszert, valamint a környezet állapotértékeléséhez szükséges monitoring rendszert.

Az illetékességi rendelkezések szerint az OKIR működtetésével kapcsolatos speciális, a regionális laboratórium, a mérő-megfigyelő rendszer, valamint a környezeti állapotértékeléséhez szükséges monitoring rendszer működtetésével összefüggő feladatokat a KTFr. 1. melléklet IV. pontjában foglalt 10 felügyelőség közül a III. pontban meghatározott 7 felügyelőség látja el, így e feladatokat ellátó felügyelőségek kijelölésére az általános illetékességi kijelöléshez képest külön, speciális illetékességi szabályok vonatkoznak.

Békéscsaba közigazgatási területe tekintetében ugyanakkor az OKIR-ral kapcsolatos, monitorozási-mérési, adatfeldolgozási és adattovábbítási feladatokat a KTFr. 1. számú melléklet IV. 6. B) pontjában foglalt illetékességi rendelkezés alapján ugyancsak az általános illetékességű TTI KTF látja el.

Ezzel szemben a KvVMr. 2. számú melléklete azt a rendelkezést tartalmazza, hogy kijelölt városként Békéscsaba közigazgatási területe az ATI illetékességébe tartozik.<sup>38</sup>

Fentiek alapján a KvVMr. 2. számú mellékletében a kijelölt városok, mint légszennyezettségi zónák között Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területe vonatkozásában az ATI KTF illetékességére utaló rendelkezés ellentétes a KTFr. 4. § (2) bekezdésével és 1. számú mellékletével. A vizsgálathoz adott tájékoztatásában a környezetügyért felelős földművelésügyi miniszter is elismerte azt, hogy a KvVMr. 2. számú mellékletében a kijelölt városok tekintetében az illetékes felügyelőségekre vonatkozó adatok ellentétesek a hatályos jogszabályokkal, bár álláspontja szerint a KvVMr. KTFr.-rel ellentétes rendelkezése nem bír joghatással. A miniszter tájékoztatása szerint ugyanakkor a KvVMr. soron következő módosításakor a 2. számú mellékletből az illetékes felügyelőségekre vonatkozó rendelkezések hatályon kívül helyezését kezdeményezni fogja.

Tekintettel arra, hogy a tényállásban bemutatottak szerint Békéscsaba tekintetében az illetékes felügyelőségeket kijelölő jogszabályok szokatlanul gyakran, 2006-ban, majd 2008-ban is változtak, álláspontunk szerint a KvVMr. KTFr.-rel ellentétes, a korábban hatályos szöveget rögzítő rendelkezése a jogbiztonság követelményének nem felel meg, még akkor sem, ha a hatályos jogszabályok a hatáskörrel rendelkező illetékes felügyelőséget egyébként meghatározzák. *Megállapítottuk ezért, hogy jelenleg hatályosan a KvVMr. 2. számú mellékletének fenti, ellentmondó és felesleges rendelkezése sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és azzal összefüggésben az egészséges környezethez való jogot.*

### **3. A levegőminőségi mérési adatok nyilvánosságának biztosítása**

A Kvt. 12. §-a tartalmazza a nyilvánosság és tájékoztatás alapelvét. Ezek szerint a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését. Mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni.

<sup>38</sup> 2008. március 31-ig tartó hatállyal Békéscsaba Megyei Jogú Város közigazgatási területe mind az általános, mind az OKIR működtetésével összefüggő speciális feladatok ellátása tekintetében a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet IV./10. pontja alapján az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség illetékességi területéhez tartozott.

A Kvt. 12. § (3) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, az önkormányzatok – kivéve a bíróságok és a jogalkotó szervek e minőségükben – a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek feladatkörükben kötelesek a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

A Magyarország területén a levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) vizsgálja. Magyarország területén a Levegőtisztaság-védelmi Referenciaközpont látja el az OLM mérési rendszereinek (módszerek, berendezések, hálózatok) jóváhagyását, a mérések pontosságának biztosításához szükséges feladatok ellátását, a vizsgálati módszerek elemzését, az adatok alapján a levegő minőségének rendszeres értékelését, és a minőségbiztosítási programok koordinálását.<sup>39</sup>

A Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ (LRK) 2009. január 1-től működik az OMSZ szervezeti egységeként. A LRK Kalibráló Laboratórium és Légszennyezettségi Adat Központ osztályokkal a levegőminőség monitoring módszertani elemzését és koordinációját, a mérőműszerek kalibrálását, a minőségbiztosítás feladatát, valamint az alközpontok adatszolgáltatásának koordinációját és kérelem, vagy jogszabály előírása szerint az adatszolgáltatás feladatát látja el.<sup>40</sup> Az OMSZ állami feladatként ellátja a Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ működtetőjeként az OLM minőségirányítási, mérőműszerek típus alkalmassági felülvizsgálatát, valamint adatközponti feladatait.<sup>41</sup> Az LRK működtetésének állami feladatát az OMSZK. „nyomán” az Lr. vezette be 2011. január 15-től hatályosan a levegővédelmi szabályozásba. Az OLM által mért levegőterheltségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, és a nyilvánosság folyamatos tájékoztatását, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapja biztosítja.<sup>42</sup>

Ehhez kapcsolódóan meg kell jegyeznünk azt, hogy a vizsgálat idején a <http://www.kvvm.hu/olm/index.php> honlap biztosította az OLM által mért levegőminőségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, amely az adatokat a tényállásban bemutatottak szerint a manuális mérőállomások tekintetében 2013 decemberéig tartalmazza.

Vizsgálatunk ideje alatt 2014. november 12-től a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett Földművelésügyi Minisztérium regisztrálta a <http://www.levegominoseg.hu> domain-nevet<sup>43</sup>, ettől kezdődően az OLM adatainak közzététele ismét megfelel a Lr. 9. § (4) bekezdésének.

Vizsgálatunk lezárásakor azonban az új honlap is ugyanazt az adattartalmat tartalmazta Békéscsaba város manuális levegőmérési adatai tekintetében, vagyis a legutolsó adatok 2013. decemberi keltezésűek. A manuális mérőhálózat adatai Békéscsaba megyei jogú város tekintetében 2002-2013-ig tartalmazzák két mérőponton a NO<sub>x</sub> kibocsátási adatokat<sup>44</sup>, 2013. december 31. óta azonban az adatok nem frissültek.<sup>45</sup> Meg kell jegyeznünk ugyanakkor, hogy az OLM honlapján az automata mérőhálózat adatai naponta frissülnek.

Az OLM honlapján közzétett adatok szerint Békés megyében a manuális mérőhálózat keretében Békésen 2002-2004 között az ülepedő por (ÜP) mérése folyt, az ezt követő időszakra vonatkozó adatok nem találhatóak az OLM, illetve a Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) honlapja Békéscsaba megyei jogú város PM<sub>10</sub> szállópor-terhelése tekintetében.

<sup>39</sup> Lr. 9. § (1) és (2) bekezdése

<sup>40</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/info.php?id=4>

<sup>41</sup> Az OMSZK. 2. § (1) bekezdésének 2010. január 1-jétől hatályosan beiktatott i) pontja szerint

<sup>42</sup> Lr. 9. § (4) bekezdése

<sup>43</sup> [http://www.domain.hu/domain/domainsearch/whois.html?domain=levegominoseg.hu&ekes=levegominoseg.hu&crypt=1q5sseovfrfgsmzg\\_zrw3d90oyi2kbg0&printable=&code=8sdeqti](http://www.domain.hu/domain/domainsearch/whois.html?domain=levegominoseg.hu&ekes=levegominoseg.hu&crypt=1q5sseovfrfgsmzg_zrw3d90oyi2kbg0&printable=&code=8sdeqti)

<sup>44</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/riv.php?id=248&telepnev=B%E9k%E9scsaba&megyenev=B%E9k%E9s>

<sup>45</sup> <http://www.kvvm.gov.hu/index.php> nyitóoldalon szereplő tájékoztatás szerint a honlap már nem frissül, a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapja a [www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) honlapon érhető el.

*Megállapítottuk, hogy az OLM adatai között Békéscsaba város levegőminőségi adatai között a PM<sub>10</sub> szállópor légszennyezettségi adatai, mint környezeti információk nyilvánossága biztosításával kapcsolatos feladatai elmulasztásával a 2005-től 2010. május 29-ig tartó időszak tekintetében a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, az ezt követő 2014. június 5.-ig tartó időszak tekintetében a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a 2014. június 6-tól november 12 közötti időszak tekintetében a Földművelésügyi Minisztérium a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

#### **4. A levegőminőségi terv szükségességének jogszabályi feltételei a levegőminőségi mérési adatok alapján**

A TTI KTF vizsgálatunkhoz adott tájékoztatása szerint a 2010-et követő időszakra vonatkozóan Békéscsaba város levegőminőségének javítására nem készült levegőminőségi terv, mert az éves levegőminőségi értékelés eredményei ezt nem indokolták. Az Lr. már hivatkozott 14. § (1) bekezdése alapján azokra a zónákra és agglomerációkra, amelyekben a levegő kén-dioxid, nitrogén-oxid, nitrogén-dioxid, PM<sub>10</sub>, PM<sub>2,5</sub>, ólom, benzol vagy szén-monoxid szintje az éves levegőminőségi értékelés alapján meghaladja a határértéket, levegőminőségi terv készítése szükséges, amelynek végrehajtásával a légszennyezettségi határértékek betartása biztosítható. Az OLM honlapja „Értékelések” cím alatt tartalmazza<sup>46</sup> 2005-től a települések levegőjének éves szennyezettségi szintjére vonatkozó, az automata, illetve a manuális mérőhálózat adatainak feldolgozásával készült értékeléseket, amelyeket 2006-2007 években a Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet (VITUKI) Kht. Környezetvédelmi és Természetvédelmi Igazgatóság – Levegővédelmi Referencia Központja készített. 2008-tól az automata és manuális mérőhálózat adatainak értékelését az OMSZ Megfigyelési Főosztály – Levegővédelmi Referencia Központ készítette el, 2009-től pedig előbbieket mellett az OMSZ minden évben elkészítette az „Egyes települések levegőjének szállópor PM<sub>10</sub> mintavételből meghatározott szennyezettsége” értékelését is<sup>47</sup>.

A PM<sub>10</sub> szállópor mintavételének adatai éves értékelését tartalmazó ezen dokumentumok szerint Békéscsaba levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége 2005-ben<sup>48</sup> és 2011-ben<sup>49</sup> haladta meg az éves egészségügyi határértéket. A Lr. 33. § (2) bekezdés szerint a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter éves jelentést készít, melyet honlapján október 1-jéig közzétesz.<sup>50</sup> Azonban a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján 2010-2013 időszakra vonatkozó éves jelentés a vizsgálat idején nem volt közzétéve. Az OMSZ LRK által közzétett éves jelentések adatai csak utalás-szerű, informatív értékkel bírnak a levegőminőség állapotáról, a jogszabályi előírás szempontjából nem jelenítenek kötelezően figyelembeveendő feltételt.

*Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszak tekintetében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2005-től 2010 május 28-ig, ezt követően 2014. június 5-ig a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a Földművelésügyi Minisztérium azzal, hogy a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter által készített éves jelentés honlapján október 1-jéig való közzétételének feladatát elmulasztotta, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

<sup>46</sup> <http://www.kvvm.hu/olm/results.php>

<sup>47</sup> A dokumentum címe: Az OLM 20xx szállópor PM<sub>10</sub> mintavételi programjának összesítő értékelése”

<sup>48</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009\\_Ertekeles\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfem.pdf) 25. oldal

<sup>49</sup> [http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011\\_PM10\\_Pah\\_nehezfem.pdf](http://www.kvvm.hu/olm/docs/2011_PM10_Pah_nehezfem.pdf) 10., 23. és 34. oldal

<sup>50</sup> Lr. 33. § (2) bekezdés szerint

## 5. A levegőminőségi terv jogszabályi feltételei a vonatkozó európai uniós irányelvi rendelkezései alapján

A levegőminőségi tervek hazai szabályozásának értékeléséhez figyelembeveendő, a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló Európai Parlamenti és a Tanácsi Irányelv rendelkezése a levegőminőségi tervek készítésének szempontjából az Lr. rendelkezéseinél általánosabb szabályt tartalmaz.

Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése szerint „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.”

Ahogy említettük, az Lr. 14. § (1) bekezdése azon zónákra írja elő levegőminőségi terv készítését, amelyekben egyéb szennyezőanyagok mellett a PM<sub>10</sub> szállópor szintje az éves levegőminőségi jelentés alapján a határértéket meghaladja, vagyis olyan konjunktív feltételeket állapít meg, amelyek az Irányelvi rendelkezésekhez képest szűkebben írják elő a levegőminőségi terv készítésének szükségességét. Az Irányelv a levegőminőségi terv készítésének kötelezettségét ugyanis **bármilyen** határérték vagy célérték túllépéséhez köti.

Az Irányelv rendelkezése szempontjából a KvVmr. 1. számú melléklet 11. pontjában Békéscsaba megyei jogú város jogszabályban való önálló légszennyezettségi zónaként kijelölése, és a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettség tekintetében „B” osztályba való sorolása<sup>51</sup> az Irányelv alapján önmagában figyelembe veendő lenne, különös tekintettel arra, hogy a „B” zónacsoporthoz tartozó meghatározás szerint a PM<sub>10</sub> szállópor esetén a határértéket és a tűréshatárt meghaladja, így a jogszabályban rögzített adat alapján felvetődik a levegőminőségi terv készítésének szükségessége. Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdéséhez képest az Lr. 14.§ (1) bekezdésének rendelkezése azzal, hogy a határérték túllépés éves levegőminőségi jelentésben való megállapításához köti formálisan a légszennyezettségi zóna levegőminőségi terv készítésének szükségességét, az Irányelv rendelkezésének nem felel meg, hiszen rendezetlenül hagyja azt a kérdést, hogy a jogszabályban megállapított egészségügyi határérték és tűréshatár túllépése esetén a levegőminőségi terv készítése szükséges-e. A hatályos magyar szabályozás szerint így a jogszabályban megállapított egészségügyi határérték és tűréshatár túllépésének ténye önmagában nem eredményezi levegőminőségi terv készítésének kötelezettségét, amelynek következtében a magyar szabályozás elmarad az Irányelvben megkövetelt szabályozástól. Fentiek alapján megállapítható, hogy a levegőminőségi terv készítésének Lr.-ben foglalt jogszabályi feltételrendszeréből – az Irányelv rendelkezései alapján – hiányzik az arra vonatkozó rendelkezés, hogy a kiemelt légszennyező anyagok tekintetében a jogszabályban rögzített határértéket meghaladó légszennyezettségi állapot esetén a levegőminőségi terv készítése és végrehajtása szükséges.

<sup>51</sup> A „B” osztályba való besorolás indoka, hogy a Hér. 5. mellékletének 2. pontja szerint a légszennyezettség PM 10 szállópor szennyezettség tekintetében a határértéket és a tűréshatárt meghaladja (lásd bővebben a tényállás 1. pontjában foglaltakat).

*Megállapítottuk, hogy amikor egy kijelölt város, vagy más légszennyezettségi zóna vonatkozásában jogszabály rögzíti a határérték (és tűréshatár) túllépését a levegőminőségi tervek készítésének kötelezettsége szempontjából a fentiek szerint fennálló jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okoz.*

## **6. A levegőminőség mérőpontok kijelölése, a monitorozás, mérés-megfigyelés területi feladatainak végrehajtása**

A TTI KTF OKIR-al összefüggő feladatai teljesítéséhez kijelölt illetékességi területén<sup>52</sup> automata mérőállomások Debrecenben (4 db), Nyíregyházán (1 db) és az OMSZ üzemeltetésében felszín közeli ózon mérésére Kunmadarason üzemelnek.

Ahogy a tényállásban bemutattuk, a 2003. Intézkedési terv alapjául szolgáló manuális mérések eredményei közül szembeötlő, hogy a Békéscsaba Haán Lajos út 2/4. szám alatt, a Belvárosi Általános Iskola udvarán kijelölt mérőpont adatai szerint a határérték-túllépés gyakorisága 57,1 % volt, a 9. számú általános iskola (Békéscsaba, Thurzó utca 33.) udvarán kijelölt mérőponton pedig a határérték-túllépés gyakorisága 71,4% volt.<sup>53</sup>

Az ombudsmani gyakorlatban a nevelési intézmények levegővédelmét, a gyermekek egészséges környezethez való alapvető jogának érvényesülését az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) és b) pontja szerinti sajátos feladatuknak megfelelően a jogelőd biztosok is mindig kiemelt figyelemmel vizsgálták, ahogyan azt többek között a JNO-273/2010. számú és az AJB-676/2013. ügyben kiadott jelentések is példázzák. Ezért a korábbi erre vonatkozó adatokat nem lehet amiatt idejétnak tekinteni, mert a későbbi mérések az esetleges változásokat rögzítő „kontraszt” adatai ezen oktatási intézmények területén mérhető légszennyezettségi állapotra vonatkozóan jelenleg hiányoznak.

A kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokat (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, CO, PM<sub>10</sub> szállópor, ólom, higany, benzol), valamint az arzént, a 3,4-benz(a)pirént, kadmiumot és nikkelt a VMr.-ben meghatározott módon rendszeresen ellenőrizni és értékelni kell.<sup>54</sup>

A VMr. szerint a levegőterheltségi szint mérését a (2) bekezdésben foglalt figyelembevételével a kijelölt mérőponton állandó helyre telepített mérőrendszerrel vagy időszakosan, ismételt, illetve eseti méréssel kell végezni folyamatos vagy szakaszos mintavételi és mérési módszerek alkalmazásával.<sup>55</sup> A mérőpontokat a jogszabályban megfogalmazott helymegválasztással és sűrűséggel kell a környezetvédelmi hatóságnak kijelölni. A jogszabályi előírások szerint a szálló por (PM) mérésére legalább kettő helyhez kötött mérésre szolgáló mintavételi pontnak kell azon agglomerációkban és zónákban, amelyek népessége legfeljebb 249 000 fő, és ahol a helyhez kötött mérés az információ egyedüli forrása, ha a maximális koncentrációk a felső vizsgálati küszöbértéket túllépik.<sup>56</sup> Tekintettel arra, hogy a Békéscsaba népessége nem haladja meg a 249 ezer főt, továbbá a KvVMr., a VMr. és a Hér. rendelkezései alapján<sup>57</sup> a felső vizsgálati küszöbértéket a szálló por (PM) tekintetében meghaladja.

A levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőpontok elhelyezésének követelményeit a VMr. 2. számú melléklete tartalmazza, amely egyebek mellett előírja a mérőpontok emberi egészség védelme szempontjából a lakosság expozíciójának legnagyobb mértéke, valamint általános, reprezentatív mértéke megállapítására alkalmas kijelölésének követelményét, valamint az az emberi egészség védelme érdekében a speciális szigeteken való kijelölés szükségességének mérlegelése követelményét a felügyelőségek számára.

<sup>52</sup> KTFr. 1. számú melléklet 6. pont

<sup>53</sup> Ld. Intézkedési program 6. számú mellékletének adatait

<sup>54</sup> Hér. 4. § (1) bekezdése szerint

<sup>55</sup> VMr. 3. § (1) bekezdése szerint

<sup>56</sup> VMr. 1. melléklete 1.1.3. pontja szerint

<sup>57</sup> Ld. KvVMr. 1. számú melléklet 11. pontja, VMr. 9. melléklet 3. pont, Hér. 1. számú melléklet 1.1.3.1. pont 7. alpontja

A mérőpontok kijelölését rendszeresen, legalább 5 évenként felül kell vizsgálni, a kijelölést és a felülvizsgálatot a 2. melléklet szerint dokumentálni kell.<sup>58</sup>

A TTI KTF tájékoztatása szerint Békéscsaba közigazgatási területén 2005 óta és jelenleg is egy kijelölt mérőponton folytatják a PM<sub>10</sub> szállópor mérését, manuális eszközzel. A tájékoztatás ugyanakkor nem utal arra, hogy a helyhez kötött mérésekből származó információkat modellezésből, vagy indikatív mérésből származó információkkal is kiegészítenék a VMr. 4. § (1) bekezdése szerint.

A tájékoztatás arra sem terjed ki, hogy a mérőpont kijelölésénél a Felügyelőség a jogszabályi előírásokat, mérlegelési szempontokat megfelelően vette-e figyelembe. Korábban megállapítottuk azt is, hogy a Gyulai úton kijelölt mérőpont adatai az OLM manuális mérési adatai között nem jelentek meg a vizsgált időszakban.

*Megállapítható, hogy a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területén a jogszabályi előírásokkal ellentétesen annak ellenére egyetlen kijelölt levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőponton folytatja a PM<sub>10</sub> szállópor mérését, hogy Békéscsaba kijelölt város légszennyezettségi zóna a PM<sub>10</sub> szállópor szennyezettsége alapján a jogszabályban megállapított „B” zónatípusba tartozik, mert a PM<sub>10</sub> szennyezettség a határértéket és a túrértéket is meghaladja. Békéscsaba város lakosságszáma és a légszennyezettségi adatokra is figyelemmel is megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfelelő számú mérőpontok kijelölésének elmulasztásával, valamint ezzel összefüggésben az OKIR területi szerveként a levegőszennyezettség tekintetében monitoring és mérő-megfigyelő rendszer működtetésének részbeni elmulasztásával a Felügyelőség az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

## **7. A levegőminőségi terv tartalmi követelményei és nyilvánossága**

Ahogy a tényállásban azt ismertettük, az FM Környezetügyért Felelős Államtitkársága honlapja tartalmazza a Levegőminőségi tervek között 11 Kijelölt városok elérhetőségen a „Levegőminőségi Terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba zónacsoport területén 2014-2020.” című dokumentumot<sup>59</sup>, amelynek készítésében – tájékoztatása szerint – a TTI KTVF a Főfelügyelőséggel együttműködött.

Ahogy a tényállásban ismertettük, a közzétett dokumentum a 2003-as levegőminőségi program felülvizsgálata, amely egyben részlegesen tartalmazza ugyanakkor a „Szálló por PM10 frakció éves periódusok statisztikai paraméterei 24 órás átlagok alapján” a 2005-2012. között az egy kijelölt mérőponton végzett manuális mérések eredményét, a 24 órás egészségügyi határértékek túllépésének számát évente, és ezek alapján az éves légszennyezettségi minősítését is az egyes évek átlagai alapján „jó”, „megfelelő” és „szennyezett” kategóriák alkalmazásával.

A Lr. 14. § (4) bekezdése szerint a levegőminőségi tervek tartalmi követelményeit az 1. melléklet tartalmazza.

A levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell többek között a szennyezettséget megállapító mérőállomás vagy az időszakos mérések helye (térkép, földrajzi koordináták) és a zónában lévő védendő objektumok típusa, egyéb jellemzőit is.

A légszennyezettség okai között a levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell egyebek mellett: a szennyezést okozó fő kibocsátó források, tevékenységek jegyzékét (térképpel), a kibocsátások összes mennyisége (tonna/év), valamint a más zónákból származó, a légszennyezettségi állapotot befolyásoló kibocsátások jellemzői.

<sup>58</sup> VMr. 3. § (2) bekezdése szerint

<sup>59</sup> <http://www.kormany.hu/hu/vidékfejlesztési-miniszterium/kornyeztugyert-felelos-allamtitkarsag/hirek/levegominosegi-tervek> a „11. Kijelölt városok” linkre kattintva érhető el

A levegőminőségi terv tartalmi követelményei a helyzet elemzését tárgyaló fejezetben: a túllépésért felelős tényezők (pl. közlekedés, beleértve a határokon átnyúló közlekedést is; másodlagos szennyezőanyagok keletkezése a légkörben; transzmisszió, beleértve az országhatáron áterjedő légszennyezést, képződés) jellemzői, valamint a levegőminőség javítására irányuló lehetséges intézkedések felsorolása.

Tartalmi követelmény ezen túl egyfelől a javításra irányuló azon intézkedések és programok bemutatása, amelyeket a levegőminőségi terv készítése előtt végrehajtottak, közöttük egyaránt a helyi, regionális, országos, nemzetközi intézkedések, illetve ezen intézkedések megfigyelt hatásai.

Másfelől – a jövőre szólóan – ugyancsak tartalmi követelmény a légszennyezettség csökkentése érdekében szükséges azon intézkedések és programok részleteinek meghatározás, amelyeket az Lr. hatálybalépését<sup>60</sup> követően fogadtak el. (8.1. a programban lefektetett összes intézkedés felsorolása és leírása, 8.2. a végrehajtás ütemterve, 8.3. a légszennyezettség tervezett javulása eléréséhez várhatóan szükséges idő becslése.)

A levegőminőségi tervnek tartalmaznia kell a levegőminőség javításra irányuló, tervezett intézkedések és programok valószínűsíthető költségeit és forrásait, továbbá a hosszú távon tervezett intézkedések és programok részleteit, valamint a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedéseket is.

A VM honlapján közzétett „Levegőminőségi terv” nem felel meg a Lr. 1. mellékletében megállapított tartalmi követelményeknek, mert nem tartalmazza az időszakos mérések helyének térképi megjelenítését és földrajzi koordinátáit, a zónában lévő védendő objektumok típusát, egyéb jellemzőit, továbbá a szennyezést okozó fő kibocsátó források, tevékenységek jegyzékét (térképpel), a kibocsátások összes mennyiségét (tonna/év), valamint a más zónákból származó, a légszennyezettségi állapotot befolyásoló kibocsátások jellemzőit sem. A közzétett levegőminőségi terv hiányossága az annak készítése előtt a levegőminőség javításra irányulóan korábban tervezett intézkedések és programok végrehajtásának bemutatása mellett a Lr. hatálybalépését követően elfogadott a légszennyezettség csökkentése érdekében szükséges azon intézkedések és programok részleteinek meghatározását, ezek között a programban lefektetett összes intézkedés felsorolását és leírását, a végrehajtás ütemtervét, a légszennyezettség tervezett javulása eléréséhez várhatóan szükséges idő becslését, továbbá a levegőminőség javításra irányuló, tervezett intézkedések és programok valószínűsíthető költségeit és forrásait, a hosszú távon tervezett intézkedések és programok részleteit, valamint a gyermekek és más érzékeny népességcsoportok egészségének védelmére irányuló intézkedéseket sem.

A TTI KTVF tájékoztatásában foglaltak, illetve az FM honlapján közzétett dokumentum alapján nem megállapítható meg továbbá az sem, hogy a Lr. 14. § (4) bekezdés szerinti szervek, érintett települési önkormányzatok, az érintett légszennyezők bevonása, továbbá az érintett nyilvánosság véleményének megismerése a levegőminőségi terv elfogadása során megtörtént-e.

A Lr. 16. § (3) bekezdése szerint a felügyelőség a levegőminőségi tervnek, valamint annak módosításának, illetőleg felülvizsgálatának elfogadása előtt az érintett nyilvánosság által határidőben tett véleményeket, észrevételeket – tekintettel a környezetvédelmi érdekekre – kellő mértékben figyelembe veszi. A figyelembe vett véleményekről, észrevételekről, vagy figyelmen kívül hagyásuk esetén annak indokairól a felügyelőség a saját és az érintett települési önkormányzatok polgármesteri hivatalainak hirdetőtábláján, valamint *a saját és a minisztérium honlapján tájékoztatja az érintett nyilvánosságot. Egyúttal közzéteszi az elfogadott levegőminőségi tervet, és az elfogadás alapjául szolgáló indokokat.*<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Lr. 37. § szerint 2011. január 15.

<sup>61</sup> A Lr. 16. § (4) bekezdés szerint.

Megállapítható, hogy a TTI KTF honlapján a Lr. 16. § (4) bekezdése alapján a levegőminőségi tervet és az elfogadás alapjául szolgáló indokokat nem tette közzé.

*Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a jogszabályoknak megfelelő levegőminőségi terv elkészítésének és elfogadásának elmulasztásával, a levegőminőségi terv elfogadásában az érintett szervek és az érintett nyilvánosság részvételének biztosításának, valamint az elfogadott levegőminőségi tervnek az alapul szolgáló indokokkal együtt való megfelelő közzétételének elmulasztásával a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.*

## **Összefoglalás**

1. Békéscsaba Megyei Jogú Város 2002-től jogszabályban kijelölt városként önálló légszennyezettségi zónának minősül, a város levegőjének PM<sub>10</sub> szállópor levegőterheltségi szintje alapján a zónatípusok közül 2007-től a „B” osztályba tartozik, vagyis PM<sub>10</sub> szállópor jogszabályban megállapított szennyezettségi szintje a határértéket és a túréhatárt is meghaladja.

2007-et megelőzően a város besorolása a légszennyezettség szempontjából a jelenleginél kedvezőbb volt („C” osztály a levegőterheltség szintje a jogszabály szerint a határérték és a túréhatár között), vagyis a légszennyezettségi helyzet – a 2003-ban készített Intézkedési Program részbeni végrehajtása ellenére is – romlott.

2. A levegőminőségi terv készítése a jogszabály alapján abban az esetben szükséges egy zóna tekintetében, ha a kiemelt légszennyező anyagok közül valamelyik szennyezettségi szintje a határértéket meghaladja. 2003-at követően a kijelölt illetékes felügyelőség Békéscsaba tekintetében kétszer is változott (a Körös-Vidéki KTF-et az Alsó-Tisza-vidéki KTVF követte, 2008-tól máig a Tiszántúli KTF illetékességi területéhez tartozik). Az illetékességi szabályok változása nehezítette a 2003-ban elkészült Intézkedési Program végrehajtásnak folyamatát is.

A jelentésben megállapítottuk, hogy a hatályos szabályok szerint Békéscsaba levegővédelmi ügyeiben, a levegőminőségi terv készítésében és végrehajtásának ellenőrzése tekintetében területileg a TTI KTF illetékes, ennek ellenére a zónák kijelöléséről szóló KvVMr. hatályos rendelkezései az ATI KTF-et jelölik meg illetékes felügyelőségként, amely a jogbiztonság követelményét sérti.

3. Megállapítottuk, hogy az OLM adatai között Békéscsaba város levegőminőségi adatai között a PM<sub>10</sub> szállópor légszennyezettségi adatai mint környezeti információk nyilvánosságának biztosításával kapcsolatos feladatai elmulasztásával a 2005-től 2010. május 29-ig tartó időszak tekintetében a korábbi Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium, majd a 2014. június 5.-ig tartó időszak tekintetében a Vidékfejlesztési Minisztérium, és a 2014. június 6-tól november 12 közötti időszak tekintetében a Földművelésügyi Minisztérium a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

4. A vonatkozó jogszabályok szerint levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter éves jelentést köteles készíteni, melyet honlapján október 1-jéig közzé kell tennie. Azonban a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján 2010-2013 időszakra vonatkozó éves jelentés a vizsgálat idején nem volt közzétéve.

Megállapítottuk, hogy a vizsgált időszak tekintetében a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium 2005-től 2010 május 28-ig, ezt követően 2014. június 5-ig a Vidékfejlesztési Minisztérium, majd a Földművelésügyi Minisztérium azzal, hogy a levegőterheltségi szint vizsgálata alapján a határértékek, a célértékek, a hosszú távú célkitűzések értékei, a



tájékoztatási küszöbértékek és a riasztási küszöbértékek túllépéséről, azok valószínűsíthető okairól és hatásairól a környezetvédelemért felelős miniszter által készített éves jelentés honlapján október 1-jéig való közzétételének feladatát elmulasztotta, a közérdekű adatok megismerhetőségéhez való jog sérelmével összefüggésben az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Az Irányelv 23. cikk (1) bekezdése szerint „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.”

Az Irányelv rendelkezésével ellentétben a hatályos jogi szabályozás formálisan kizárólag a miniszter által készítendő (és közzéteendő) éves levegőminőségi jelentésben történő határérték-túllépés megállapításához köti a levegőminőségi terv készítésének szükségességét, a jogszabályban megállapított légszennyezettségi állapothoz azonban nem fűz olyan joghatást, amely alapján a levegőminőségi terv készítése kötelező lenne.

Így a hatályos jogi szabályozás a levegőminőségi terv készítése szükségessége szempontjából rendezetlenül hagyja azt az esetet, amikor *a határérték* (és a tűréshatár) *túllépését jogszabály rögzíti* – mint például Békéscsaba esetében.

A jelentésben ezért megállapítottuk, hogy a hatályos jogi szabályozás hiányossága az Irányelv rendelkezésére is figyelemmel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét valamint az egészséges környezethez való jogot is sérti.

6. A levegőterheltségi szint mérésére szolgáló mérőpontokat a felügyelőség jelöli ki, s azokat 5 évente felül kell vizsgálnia. A kijelölendő mérőpontok számát és feltételeit jogszabály határozza meg.

Megállapítható, hogy a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség (TTI KTF) Békéscsaba megyei jogú város közigazgatási területén a jogszabályi előírásokkal ellentétesen annak ellenére egyetlen kijelölt levegőterheltségi szintet vizsgáló mérőponton folytatja a PM<sub>10</sub> (szállópor) mérését, hogy Békéscsaba kijelölt város légszennyezettségi zóna a szállópor szennyezettsége alapján a jogszabályban megállapított „B” zónatípusba tartozik, mert a PM<sub>10</sub> szennyezettség a határértéket és a tűréshatárt is meghaladja.

Békéscsaba város lakosság számára és a vonatkozó légszennyezettségi adatokra is figyelemmel megállapítottuk, hogy a hatályos jogszabályoknak megfelelő számú mérőpontok kijelölésének elmulasztásával, valamint ezzel összefüggésben az OKIR területi szerveként a levegőszennyezettség tekintetében monitoring és mérő-megfigyelő rendszer működtetésének részbeni elmulasztásával a TTI KTF az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

7. Az FM Környezetügyért Felelős Államtitkársága honlapján közzétett „Levegőminőségi Terv a légszennyezettség javítására Békéscsaba zónacsoport területén 2014-2020.” című dokumentum tekintetében megállapítottuk, az nem felel meg a Lr. 1 mellékletében megállapított tartalmi követelményeknek, valamint azt a Felügyelőség nem tette a honlapján közzé az érintett szervek és az érintett nyilvánosság véleményének, észrevételeinek figyelembevétele mellett az elfogadása alapjául szolgáló indokokkal együtt.

Megállapítottuk, hogy a jogszabályoknak megfelelő levegőminőségi terv elkészítésének és elfogadásának elmulasztásával, a levegőminőségi terv elfogadásában az érintett szervek és az érintett nyilvánosság részvételének biztosításának, valamint az elfogadott levegőminőségi tervnek az alapul szolgáló indokokkal együtt való megfelelő közzétételének elmulasztásával a TTI KTF az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

## **Intézkedések**

1. A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – az alapvető jogok biztosa felkéri a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a) gondoskodjon a KvVMr. 2. számú mellékletében foglalt, visszásságot okozó rendelkezés jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelő kiküszöböléséről,
- b) gondoskodjon a levegőminőségi terv készítésének jogszabályi feltételeivel összefüggően a jelentésben megállapítottak szerint a Lr. olyan módosításának előkészítéséről, hogy a jogszabályban megállapított határérték túllépés esetén is előírja a levegőminőségi terv elkészítésének szükségességét.

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a vidékfejlesztési minisztert, hogy gondoskodjon a levegőminőséggel összefüggő környezeti információ jogszabályoknak megfelelő nyilvánosságáról a jelentésben foglaltaknak megfelelően.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a Tiszántúli Környezetvédelmi és Természetvédelmi Felügyelőség igazgatóját, hogy a vonatkozó jogszabályok szerint vizsgálja felül Békéscsaba, valamint az illetékességi területéhez tartozó légszennyezettségi zónák vonatkozásában a mérőpontok kijelölését, valamint gondoskodjon Békéscsaba levegőminőségi tervének jogszabályoknak és a jelentés megállapításainak megfelelő elkészítéséről, és a levegőminőséggel összefüggő környezeti adatok jogszabályok szerinti nyilvánossága biztosításáról.

Budapest, 2015. február

Székely László sk.

Szabó Marcel sk.