JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSA
1051 Budapest, Nádor u. 22.
1387 Budapest, Pf. 40.
Telefon: 475-7100 Fax: 269-1615

Észrevételek
a levegő védelméről szóló egyes jogszabályokra vonatozó Tervezetet illetően

I. Általános észrevételek

Üdvözlendő és előremutató lépésnek értékeljük, hogy a levegő védelméről szóló egyes jogszabályokra vonatkozó tervezet (továbbiakban a „Tervezet") - az európai uniós előírásoknak megfelelően - szigorúbb levegőminőségi előírásokat határoz meg számos légszennyező anyag vonatkozásában és a szálló porral (PM 10, PM 2,5) kapcsolatban.

Ugyanakkor a Tervezettel kapcsolatban általában elmondható, hogy nem érvényesül a norma átláthatóság. A Tervezet egyrészt nehezen átlátható és értelmezhető, ezáltal megnehezíti a jogalkalmazó szervek és állampolgárok számára, hogy átlássák, hogy kit és milyen jogok és kötelezettségek terhelnek a levegőtisztaság-védelem területén. Másrészt a bevezetett új fogalmi rendszer is nehezen átlátható, illetve hiányos és a Tervezet többször nem alkalmazza konzekvensen a fogalmakat. Így például nem világos és konzekvens a „levegőterheltség", „légszennyezettség", „egészségügyi határérték" fogalmának a használata. Ez különösen szembetűnő a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló VM-NEFMI együttes rendelet 1. számú melléklete kapcsán. A tervezett levegő védelméről szóló kormányrendelet 7. §-a úgy használja az „alap légszennyezettség fogalmát", hogy a fogalom-meghatározásai között csupán az „alap levegőterheltség" fogalma szerepel. Hiányzik továbbá a hatásterület általános fogalmának a meghatározása, amely nélkül az 5. §-ban foglalt általános rendelkezések nem értelmezhetőek.

II. Részletes észrevételek a levegő védelmére vonatkozó kormányrendelet tervezetéről

1. A levegő védelmének általános szabályai

A tervezett új szabályozás központi eleme a levegő védelméről szóló kormányrendelet (továbbiakban az „új Lr".) 5. §. (2) bekezdése, amely szerint a levegővédelmi követelményeket a légszennyező forrás hatásterületén biztosítani kell. Ez a rendelkezés, amely elviekben szigorúbb szabályt jelent a korábbihoz képest annyiban, hogy nem lehet eltekintetni a védelmi övezeten belül a levegővédelmi követelmények betartásától, csak akkor nem jelent nagyobb kockázatot a légszennyező források hatásterületén élő lakosság számára, ha az új levegővédelmi szabályok gyakorlati megvalósítása során a szabályok valóban betartásra és ellenőrzésre kerülnek.

Az új Lr. 5. §-a általános szabályt fogalmaz meg a légszennyező forrásokra. Az 5. § (2) bekezdésében foglalt szabály következtében a hatásterület fogalma felértékelődik. Aggályosnak tekintjük ugyanakkor, hogy a hatásterület fogalma a 2. §-ban szereplő fogalom meghatározások körében csak a helyhez kötött légszennyező források körében került meghatározásra. Jogbizonytalanságot eredményezhet, hogy a diffúz és a vonalforrások esetében alkalmazható-e és milyen paraméterekkel az 5. § (2) bekezdésben meghatározott általános érvényű szabály.

2. A védelmi övezettel kapcsolatos észrevételek

Az új Lr. 5. §-a értelmében, a tervezett új szabályozás nem tartalmaz védelmi övezetre vonatkozó szabályokat a bűzzel járó tevékenységek kivételével.

Az új Lr. 5. § (3)-(5) bekezdéseiben a környezeti hatásvizsgálat köteles vagy egységes környezethasználati engedély köteles bűzzel járó tevékenységek, illetve létesítmények tekintetében átveszi a korábbi védelmi övezetre vonatkozó szabályokat. Lényeges különbség azonban, hogy a rendelet-tervezet nem rendelkezik a védelmi övezet kialakításával és fenntartásával járó költségek kérdésével, amelyet a jelenleg hatályos 21/2001-es kormányrendelet 6. § (10)-(12) bekezdései tartalmaznak. Véleményünk szerint indokolt lenne annak egyértelművé tétele, hogy a védelmi övezetben az ingatlanhasználati és egyéb korlátozásokból eredő károkat a környezethasználónak kell fizetnie.

A védelmi övezet kijelölésének földhivatali bejegyzésével kapcsolatban továbbiakban is gondot jelent az a felügyelőségek által már régóta jelzett probléma, hogy a felügyelőségek által a vonatkozó engedélyben kijelölt védelmi övezetek földhivatali bejegyzése sok esetben bizonytalan. Ezért annak érdekében, hogy a bűzzel kapcsolatosan kialakítandó védelmi övezetek tényleges bejegyzése és érvényesítése ne okozzon problémát, szükséges lenne egységes szempontok kialakítására a védelmi övezetek földhivatali bejegyzéseinek (törléseinek) eljárása során és ennek megfelelően szükséges lenne a megfelelő jogszabályi rendelkezések megteremtésére.

Továbbá kifejezetten aggályosnak találjuk, hogy a Tervezet csak a hatásvizsgálat, illetve egységes környezethasználati engedély köteles bűzös tevékenységek ad lehetőséget védőtávolság előírására. Véleményünk szerint számos olyan nem KHV, vagy EKHE köteles bűzzel járó tevékenység van, amelyeknél a bűzzel járó problémák fennállnak (pl. limit alatti állattartó telepek stb.), és amelyek esetében indokolt a védelmi övezet előírásának biztosítása.

3. A bűzre vonatkozó jogi szabályozással összefüggő észrevételek

Tekintettel arra, hogy az irodánkhoz érkező levegővédelmi panaszok többsége bűzzel kapcsolatos, és látjuk az e körben jelentkező jogalkalmazási problémákat és bizonytalanságokat, hangsúlyozni kívánjuk, hogy e terület szabályozása rendkívül nagy körültekintést igényel.

a) Az általános tilalom és a jogkövetkezmények közötti összhang hiánya

A Tervezet 30. § tartalmazza a bűzzel járó tevékenységekre vonatkozó szabályokat, amelyek kapcsán pozitív előrelépésnek tartjuk, hogy annak előírásán túl, hogy a bűzzel járó tevékenység az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető, a Tervezet kimondja azt is, hogy ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag nem biztosítható a bűzzel járó tevékenység nem folytatható. Ugyanakkor véleményünk szerint ezzel a kategorikus tiltással szemben, ennek a rendelkezésnek az alapján való tényleges fellépés lehetőségét jelentősen korlátozza a 35. §-ban meghatározott jogkövetkezmények köre. A 35. § (3) bekezdése alapján ugyanis a környezetvédelmi hatóság kizárólag az ott meghatározott három esetben (elérhető legjobb technikától eltérő üzemeltetés, kizárólag zárt technológiaként üzemeltethető tevékenység

ettől eltérő üzemeltetése, vagy az előírt bűzcsökkentő műszaki követelmények be nem tartása esetén) korlátozhatja, függesztheti fel, vagy tilthatja meg a bűzterhelő tevékenységet. Véleményünk szerint ez a rendelkezés indokolatlanul szűkíti a jogalkalmazó szervek intézkedési lehetőségét.

b) Szagegységben kifejezett egyedi kibocsátási határérték előírásának a hiánya

A lakosságot zavaró bűz fennállásának a meghatározása – a bűz szubjektív jellegéből fakadóan – a gyakorlatban komoly problémát jelent a környezetvédelmi hatóság számára. A bűz által okozott zavarást, illetve ennek a mértékét a jogalkalmazó szervek egzakt jogi kapaszkodók hiányában, egyéni tényezők alapján kénytelenek mérlegelni. Véleményünk szerint ez a szubjektív elemeket is magában foglaló mérlegelési kötelezettség nem megkerülhető és fontos, hogy e téren a hatóságok a tényállás minél szélesebb felderítése alapján járjanak el, figyelembe véve például a bűzhatás gyakoriságát, a zavarás által érintett emberek számát stb. Ugyanakkor véleményünk szerint a felügyelőségek munkáját jelentős mértékben megkönnyíthetné, ha a jogszabály lehetőséget biztosítana arra, hogy a hatóság a bűzzel járó tevékenységre szagegységben[1] kifejezett egyedi kibocsátási határértéket írjon elő. Az olfaktometriás mérési kötelezettség előírásával a hatóság a bűz mértékének a megállításán túl objektív mérési eredményekkel tudná ellenőrizni az elrendelt és a környezethasználó által foganatosított intézkedések (például egy szagcsökkentő berendezés) hatékonyságát.

c) A bűzzel kapcsolatos szabályozás további hiányosságai

Hiányosságként merül fel továbbá, hogy a légszennyezettség és a helyhez kötött légszennyező források vizsgálatával, illetve ellenőrzésével kapcsolatos rendelkezések, amelyek előírják, hogy mely tevékenységek esetén és milyen gyakorisággal kell a szennyezőanyag kibocsátást méréssel meghatározni nem említik a bűzt kibocsátó tevékenységeket. Ezért javasoljuk, hogy a levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló kormányrendelet tervezete az időszakos kibocsátásmérést terjessze ki a kellemetlen szagot kibocsátó technológiákra.

[1] A bűz mértékének mérésére használható módszer az olfaktometria (MSZ EN 13725:2003), amely alapján a bűz mértékegységeként szagegység (SZE) határozható meg.

A szabályozás további hiányossága, hogy nem került meghatározásra, hogy mely technológiák bocsátanak ki „zavaró bűzt”. Ennek következtében a létesítés és a működés megkezdése után szembesülnek a hatóságok a tevékenység bűzhatásával. A megelőzés elvének teljesebb érvényesítése érdekében javasoljuk egy olyan – nem kimerítő lista – megalkotását, amely meghatározná, hogy a megfelelő hatóságnak mely tevékenységek esetén kell az engedélyezés során kötelező jelleggel vizsgálnia az adott tevékenység hatását a bűzterhelés vonatkozásában.

4. A füstköd-riadóval kapcsolatos észrevételek

Általánosságban elmondható, hogy a füstköd-riadó tervvel kapcsolatos rendelkezések nem mozdultak el – az egyébként, az eddig évek tapasztalatai tükrében indokoltnak tekinthető – szigorúbb szabályozás irányába. Különösen indokoltnak tartanák, ha a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló VM-NEFMI együttes rendelet 4. számú mellékletében a szálló porra (PM10) megfogalmazott tájékoztatási és riasztási küszöbértékeknél nem lenne feltétel, hogy két egymást követő napon át fennálljon az ott meghatározott határérték, hanem már egy napon át fennálló ilyen állapotot követően érvényesíteni lehessen a rendkívüli levegővédelmi intézkedéseket.

Budapest, 2010. október 21.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa