

- az Országbírói Értekezlet "törvényerejű" rendelkezése az adásvétel tárgyában (I. rész 149. §)
- az Országbírói Értekezlet "törvényerejű" rendelkezése a bányajogról (II. rész VII. fejezet)

#### VI. A korszak egyéb jelentős igazságügyi rendeletei\*

- 1853. július 18-i rendelet az ideiglenes csődrendtartásról
- 1858. február 7-i pátenstörvény a közjegyzőség bevezetéséről és működéséről

## A LEVEGŐ VÉDELMEK SZABÁLYAI A MAGYAR KÖRNYEZETJOGBAN

FODOR LÁSZLÓ\*\*

### I. Bevezetés

A környezeti hatások közül a legnagyobb problémát az ipari és lakossági energiatermelés, valamint a közlekedés által okozott levegőszennyezés jelenti. A légszennyezés nemcsak a települések lakóinak egészségét károsítja, hanem súlyos hatással jár a városi zöldterületekre, a mezőgazdasági kultúrterületekre és az épületállományra is. A zajterhelés pedig a környezeti hatások leginkább urbánus formája, amely az emberek egészsége mellett a közérzetet is befolyásolja.<sup>1</sup>

Jogtörténeti szempontból a levegő védelmének joga a környezeti jog egyik magterületének számít. Egyfelől az ökológiai megfontolásokat még nélkülöző, rendszerbe még nem álló középkori szabályok a vizek, az erdők védelme mellett foglalkoztak a levegő védelmével is (pl. Angliában a faszén égetésének tilalma a XIII. században, majd a levegő szennyezéséről szóló törvény a múlt században)<sup>2</sup>. Másrészt hatályos jogunk kialakulásának időszakában, a II. világháború utáni első évtizedekben is jelentős helyet foglalt el a levegő védelme a már környezeti szemlélettel rendelkező, a környezetet komplex rendszernek tekintő környezetvédelmi jogban. Ez igaz a dolgozatom homlokterében álló közjogi vonatkozásokon kívül a magánjogi elemekre is, a környezetvédelemmel kapcsolatos polgári jogi felelősség bírói gyakorlata is

---

\*\* DR. FODOR LÁSZLÓ

doktorjelölt

Miskolci Egyetem ÁJK Civilisztikai Tudományok Intézete

3515 Miskolc-Egyetemváros

<sup>1</sup> Nemzeti Környezet- és Természetpolitikai Konceptió, KTM, Budapest, 1994. 19. o.

<sup>2</sup> Bakács Tibor: Magyar Környezetjog. Springer, Budapest, 1992. 16-18. o.

\* A rendeletek a megjelölt forrásban nem szerepelnek

jelentős részben a levegő védelmével kapcsolatos eseteken fejlődött ki.<sup>3</sup> Márpedig ez a bírói gyakorlat az, amely közvetlen előzménye és oka a felelősségi viszonyok későbbi törvényi szabályozásának (ld. az 1976:II. tv-t).<sup>4</sup>

## II. A levegővédelem helye a környezetjogban

A levegő védelmére vonatkozó legalapvetőbb, törvényi szintű szabályokat ezidő szerint a Környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995:LIII. tv. határozza meg. Eszerint a levegő a föld, a víz, az élővilág és az épített környezet mellett az egyik ún. környezeti elem, amely azokkal együtt, a környezet rendszerében, a folyamatokra és összetevőkre is figyelemmel védelemben részesül [4. § a)-b)]. Természettudományos megközelítésben a levegő a Földet körülvevő gázelegy, mely tiszta állapotban színtelen, szagtalan. Fő alkotóelemei: oxigén, nitrogén, széndioxid, argon, stb.<sup>5</sup> A Környezetvédelmi Törvény (Kvt.) 22. §-ában szól a levegő védelméről. Anélkül, hogy a levegő fogalmának meghatározására kitérne, rögzíti a védelem terjedelmét: az kiterjed a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára.

A Környezetvédelmi törvény a környezetvédelmet kettős bontásban szabályozza, egyfelől a környezet elemei, másfelől az azokat veszélyeztető tényezők szerint. Ez utóbbiak körébe tartoznak a veszélyes anyagok és a hulladékok mellett a sugárzások, valamint a zajok és rezgések. Anélkül, hogy vitatható lenne a veszélyes anyagok és a hulladékok hatása (pl. párolgás, légnemű hulladékok formájában)<sup>6</sup> a levegőre, megállapítható, hogy a zaj- és rezgésvédelem, illetve a sugárzásvédelem az, ami a levegővédelemhez szorosan kapcsolódik. Zaj- és rezgés a Kvt. 31. §-a szerint: mesterségesen keltett energiakibocsátás, amely kellemetlen, zavaró, veszélyeztető vagy károsító hang-, illetve rezgésterhelést okoz. A sugárzás pedig (32. §): mesterségesen keltett és természetes ionizáló, nem ionizáló és hőszugárzás.

A Kvt. 22. §-ában megfogalmazott levegővédelem tehát a levegő anyagi mivoltát veszi figyelembe, és ebből következően a levegőminőségre koncentrálna, míg a 31-31. §-ok alapján a levegő intermedier közeg jellege domborodik ki.

A hazai szakirodalom a levegővédelmi jog körének meghatározásánál többnyire megmarad a hatályos törvényi szabályokban megfogalmazott levegővédelem korlátai között, a rendszerbe foglalásra, a kiterjesztő értelmezésre alig történtek kísérletek.<sup>7</sup>

A külföldi szakirodalomban különösen a német nyelvterületen találkozhatunk a témakör gazdag feldolgozásával. Az egyik elterjedt felosztás szerint a környezetjog részei:

<sup>3</sup> Novotni Zoltán: A környezetszennyezéssel összefüggő kártérítés. Publicationes Universitatis Miskolciensis, Series Juridica et Politika, Tomus III/b. Miskolc, 1988. 301. o.

<sup>4</sup> Sólyom László: Környezetvédelem és polgári jog. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980. 14. o.

<sup>5</sup> (Láng István:) Környezetvédelmi Lexikon, Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993. II. kötet, 34. o.

<sup>6</sup> Vagy épp a szilárd, de porzó hulladékoknál, mint ahogy azt az ún. kazincbarcikai azbeszt-ügy kapcsán mindenki megtanulhatta, ld. HVG. 1994. IV. 18. sz. 18-19. o.

<sup>7</sup> Ld. ez utóbbira: Fodor-Prugberger: A környezetjogi rendszere, elméleti és gyakorlati kérdései. KGI, Bp. 1996. 111. és köv. o.

- a természetvédelem joga,
- a vízvédelem joga,
- a talajvédelem joga,
- az imissziós jog,
- az atomenergia és sugárvédelem joga,
- a géntechnikával kapcsolatos jog,
- a kemikáliákra vonatkozó joganyag, valamint
- a hulladékjog.<sup>8</sup>

Itt tehát a sugárzásoktól való védelem az atomenergia-joghoz tartozik, míg az imissziós jog az, amely magába foglalja a levegőtisztaság, valamint a zaj- és rezgésvédelem szabályait. Az emisszió esetében meghatározott forrásból eredő részecske- vagy hulladék-kibocsátásról van szó, míg az imisszió a fellépő hatások és a kibocsátások együttes eredményeként beállt állapot, leegyszerűsítve: légszennyezettség. (Bár a két fogalom nem csak a levegőre, de ugyanúgy pl. a vízre, illetve a vízszennyezésre is vonatkoztatható, annak leszűkítése terjedt el mind a hazai természettudományos, mind a külföldi jogi irodalomban). E felosztás hátránya, hogy a sugárzások elleni védelem látóteréből kirekeszti a természetes, illetve a nem ionizáló sugárzásokat.

Egy másik megközelítésben a környezetjog (különös részének) területei:

- imissziós és sugárzásvédelmi,
- vízvédelmi,
- hulladékgazdálkodási,
- a természet-, táj- és talajvédelmi jog.

E megoldásban tehát összekapcsolódik a szűkebb értelemben vett levegővédelem a sugárzások elleni védelem kérdéseivel, elrugaszkodva az atomenergia hasznosításának kérdéseitől. E megközelítés indoka, hogy a sugárzások is értelmezhetők emisszióként, így az imisszió alakulásának egyik közrehatójaként.<sup>9</sup>

Az Európai Unióban mintegy kettőszáz környezetvédelmi tárgyú, közösségi szintű irányelvvel, illetve rendelettel találkozhatunk.<sup>10</sup> Ebben a hatalmas normaanyagban a levegő védelmével foglalkozó szabályok között jól elkülönülnek egymástól a levegő minőségére, illetve a zaj- és rezgésvédelemre vonatkozó előírások.<sup>11</sup>

A nemzetközi környezetjogban egyes speciális területekre vonatkozó egyezményekkel, szerződésekkel és általános környezetvédelmi megállapodásokkal számolhatunk. Egységes jogalkotói akarat hiányában itt (a nemzeti jogokkal ellentétben) a rendszerezésre csakis a jogtudomány részéről kerülhet sor. A levegő védelmével kapcsolatos egyezménycsoportok a következő témákról szólnak:

<sup>8</sup> Bender-Sparwasser: Umweltrecht. CF Müller, Heidelberg, 1995. 3. neuarbeitete und erweiterte Auflage 309. o.

<sup>9</sup> Schmidt, Reiner: Einführung in das Umweltrecht, C. H. Beck, München, 1995. 4. Auflage, 56-190. o.

<sup>10</sup> Peine, Franz Joseph: Der Einfluss des Umweltrecht der Europäischen Union auf das Deutsche Umweltrecht. Elhangzott a Miskolci Egyetem doktori képzésének keretében Miskolcon, 1997. VI. 21-én

<sup>11</sup> Az Európai Közösségek Jogszabályainak Gyűjteménye, Unió, 10. kötet II. rész

- a légkör védelme,
- az éghajlat védelme,
- sugárzásvédelem,
- ágazati levegővédelem,
- az ózonréteg védelme.<sup>12</sup>

Összegezve az eddigieket, figyelemmel a levegő önálló anyagi léte és közvetítő közeg jellegére, a levegővédelem jogának körét oly módon határozhatjuk meg, hogy abba tágabb értelemben véve beletartozik

- a levegő-tisztaságvédelem,
- a klíma védelme,
- a zajok és rezgések elleni védelem, valamint
- a sugárzások elleni védelem normarendszere.

A levegőtisztaság védelme szorosan összekapcsolódik a klíma védelmével, hiszen ez utóbbi tulajdonképpen egyes, a levegőt szennyező anyagoktól való védelmet jelent, különös tekintettel az üvegházhatásra és az ózonréteg vékonyodására. Ily módon e két terület az, ami a levegő védelmének szűkebb területét, és egyúttal további vizsgálódásom alapját jelenti.

### III. A levegő minőségének követelményrendszere

Mint azt már korábban említettem, a levegő védelmének minimális szabályait a Kvt. tartalmazza. Ebben a körben írja elő a jogalkotó azt, hogy a levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőségét veszélyeztető, vagy egyezséget károsító módon terheli [22. § (2) bek.]. Való igaz, hogy a környezeti elővigyázatosság és megelőzés elsősorban az emberi eredetű (abiotikus) körülmények is (pl. vulkánkitörés, szélvihar, erdőtüzek, mocsárgázok stb.) is okozhatnak, egyes esetekben pedig a különböző eredetű hatások együttesen jelentkeznek. Ezt figyelembe véve, valamint utalva arra, hogy a többi környezeti elem vonatkozásában a jogalkotó nem szűkítette le a védekezést a mesterséges hatásokra, ezt a magam részéről a levegő esetében (szemben az idézett törvényhellyel) sem tartom indokoltnak.

A Kvt. szól még arról, hogy a tevékenységek tervezésénél, megvalósításánál, folytatásánál, illetve a termékek előállításánál törekedni kell arra, hogy a légszennyező anyagok kibocsátása a lehető legkisebb mértékű legyen. A közös szabályok (33-36. §§) szerint meg kell határozni a környezeti elemek mennyiségi és minőségi értelemben vett célállapotát, védelmi övezetek jelölhető ki, ahol korlátozások és tilalmak érvényesíthetők. Minden elem vonatkozásában igénybevételei, kibocsátási és szennyezettségi határértékeket kell megállapítani, a célállapot figyelembe vételével.

A környezeti elemek (így a levegő) védelmére, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelemre vonatkozó átfogó szakterületi szabályokat külön törvények, a törvényi szintet nem igénylő szabályokat kormányrendeletek állapítják meg. A külön

<sup>12</sup> Bándi-Brubács-Kiss-Raimond: Nemzetközi Környezetvédelmi Jog, ELTE JTI, Budapest, 1993. 26-29. o. és Bakács, i. m. 130-131. o.

törvényi szintű szabályozás érvényesül már a víz és a föld vonatkozásában, részben az élővilágot illetően (csak részben, mert állatvédelmi törvényünk még nincs)<sup>13</sup>, illetve most van előkészítés alatt a települési környezet védelméről szóló törvény. A környezeti elemek (és a veszélyeztető tényezők) vonatkozásában, tehát kettős törvényi szabályozás érvényesül: a Környezetvédelmi törvény mellett minden esetben ott áll a szakterületi törvény is. Ez alól egyetlen kivétel van, és ez éppen a levegő, mert a Kvt. 3. §-a (mely felsorolja a Kvt.-vel összhangban rendelkező külön törvényeket), illetve a Környezetvédelmi normaalkotás ütemezéséről szóló 108/1995. (XJ. 9.) ÖGy határozat nem tűzi ki célul ennek megalkotását. Ugyanakkor a 36. § értelmezése, illetve a környezetjog anyagának rendszertani értelmezése alapján, és figyelemmel a Kvt. szabályainak túlzottan általános és tömegében is csekély voltára szükség volna egy ilyen törvény megalkotására.

Az ez idő szerint érvényesülő legfontosabb konkrét követelményeket a levegő tisztaságának védelméről szóló 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet, az ennek végrehajtásáról szóló 4§1986. (VI. 2.) OKTH rendelkezés, valamint az 5/1990. (XII. 6.) NM rendelet tartalmazza, ez utóbbi a légszennyezettség méréséről szól. A gépjárművek, mint mozgó légszennyező források környezetvédelmi előírásait a 18/1991 (XII. 18.) KHVM rendelet tartalmazza.

A jogforrási helyzet e rövid áttekintése után vizsgáljuk meg a követelményrendszer egyes elemeit.

A 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet az ország területét két kategóriába sorolja, kiemelten védett és védett területekre. Az előbbi csoportba a levegő-tisztaságvédelmi szempontból fokozott védelemben részesítendő területek, így a természetvédelmi területek, gyógy- és üdülőhelyek tartoznak. A második csoporthoz az összefüggő ipari területek, mezőgazdasági nagyüzemi telepek tartoznak, ha lakott, illetve kiemelten védett területekkel nem érintkeznek. Itt alacsonyabb levegő-tisztaságvédelmi követelmények határozhatók meg. Ahol ilyen alacsonyabb szintű előírások ténylegesen érvényesülnek, azok a védett II. kategóriájú területek, ezeket a környezetvédelmi felügyelőség és az ÁNTSZ állásfoglalása alapján a települési önkormányzat jelöli ki a jogszabály szerint.

Mivel azonban az ezen a területen érvényesülő előírások az általánostól eltérőek, értelmezésem szerint alkalmazni kell a Kvt. 48. § (1) bekezdésének rendelkezését, mely szerint az önkormányzatok illetékességi területükön a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhatnak meg, rendeleti úton, és ezt is csak a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon tehetik. A kormányrendelet e szabálya tehát ebben a formában ellentétes a Kvt. idézett szakaszával.

A kiemelten védett (illetve a védett I., tehát az előbb vitatott csoportba nem tartozó) területeken tilos egyes (az ún. I. veszélyességi osztályba tartozó) légszennyező anyagok kibocsátásával járó tevékenységet folytatni, tüzelőanyagként pedig csak gázt, könnyű, kénmentes fűtőolajat, kocszot és fát szabad használni.

<sup>13</sup> Id. többek közt Lányi György: Az állatvédelem aktualitása - egy konferencia tükrében. Környezet és Fejlődés, 1996/1-2. 61-66. o.

Azt, hogy egyes területeken különböző követelmények érvényesüljenek, több körülmény is indokolja. Ezek között kell számontartanunk a levegőszennyezettség területi eloszlását, illetve különbözőségét (pl. iparváros - kistelepülés, zárt völgyek - síkvidéki területek). Ezt, illetve a különböző elvárásokat hivatott megjeleníteni a zonalitás elve, vagyis az, hogy a Kvt. 87.- §-a szerint különböző területekre eltérő ökológiai, egészségügyi, tervezési, illetve rendkívüli helyzetben alkalmazandó határértékeket kell megállapítani. Ezeknek tekintettel kell lenniük a háttérszennyezettségre, a levegő öntisztulási képességére és a szennyezettség időbeli megoszlására is. Ez utóbbi jelentheti a fűtési időszakok, a munkanapok és pihenőnapok, az üdülési szezonok váltakozására tekintettel kialakított időszaki határértékek bevezetését is. Hatályos jogunkban az időbeli megoszlás alakulásának a rendkívüli helyzetben (szmogriadó) alkalmazandó előírások, valamint a hétvégi ún. "kamionstop" szempontjából van jelentősége.

Az általános levegővédelmi előírások (4/1986 (VI. 2.) OKTH rek.) szerint a légszennyező forrás üzemeltetője köteles tisztítóberendezéseit megfelelően működtetni, illetve a rendkívüli légszennyezések megelőzése és megszüntetése érdekében mindent megtenni. A szennyezések elkerülésére, a kibocsátások csökkentésére a technika mindenkori állásának megfelelő intézkedéseket kell tenni.

Hulladékot nyílt téren égetni csak engedéllyel szabad, legyen szó akár kommunális, ipari vagy mezőgazdasági hulladékról is. E körben kiemelt gyakorlati problémát jelent a kommunális szemétkerakóknak a biztonságos tárolásra és őrzésre vonatkozó előírásainak (pl. elkerítési, takarási, őrzési kötelezettség) a megszegése következtében történő kigyulladás. Ez engedély nélküli égetésnek minősül ugyan, de - önkormányzati lerakókról lévén szó - a szankciórendszer gyakorlatilag működésképtelen.

A tarlóégetés ma Magyarországon bejelentés-köteles, illetve feltételekhez köthető, tehát nem tiltott tevékenység. Ennek az az oka, hogy a mezőgazdaság széndioxid-kibocsátása viszonylag alacsony, sőt egyes elemzések ezt nullának veszik számításuknál.<sup>14</sup> Tekintettel a megelőzés és elővigyázatosság alapelveire, illetve arra, hogy a különböző légszennyező hatások összeadódnak, szükségesnek látom az itt előírt követelmények szigorítását. A mezőgazdasági széndioxid-kibocsátás csökkentése érdekében emellett szükséges volna azonban a mezőgazdasági termelés szakképesítéshez kötése, a helyettesítő megoldások (beszántás, komposztálás) állami támogatása is. Sajnálatos módon azt kell azonban megállapítanunk, hogy ebben a körben még a formális értékű hatályos szabályok sem érvényesülnek a gyakorlatban.

Az avar, kerti hulladék égetésének feltételeit az önkormányzatok kötelesek kidolgozni, míg nyomvonalas létesítmény melletti árok, töltés, bevágás növényzetének égetése tilos. Közút lakott területen kívüli szakasza mellett pedig a Közúti Közlekedésről szóló 1988.I. tv. végrehajtásáról szóló 30/1988. (IV. 21.) MT rendelet 31. § (2) bekezdése értelmében száz méteren belül egyáltalán nem is lehet égetni, legyen szó bármilyen anyagról. A száz méteren túl is csak állandó felügyelet mellett és

<sup>14</sup> Az üvegházhatású gázok kibocsátásának korlátozása Magyarországon, Fenntartható Fejlődés Bizottság, Budapest, 1995. 26. o.

csak akkor szabad, ha az a közúton a látótávolságot nem csökkenti. Gyakorlati tapasztalat, és nem szükséges hangsúlyozni, hogy e tv. előírásai sem érvényesülnek.

Ezen általános követelményeken túl a levegőminőségi előírásokat a 21/1986-os kormányrendelet a nyugat-európai megoldásoknak megfelelő felosztásban tartalmazza.<sup>15</sup>

a) A helyhez kötött légszennyező forrásokkal kapcsolatos követelmények

Különböző előírások érvényesülnek az újonnan létesítendő és a már működő létesítmények vonatkozásában. Új létesítmény tervezése, létesítése, illetve már meglévő bővítése, korszerűsítése során olyan technológiát, eljárást, berendezést kell előnyben részesíteni, amely nem okoz káros légszennyezést. Egyes létesítmények esetében a beruházónak kibocsátási határérték megállapítását kell kérnie a hatóságtól. Ez a határérték vagy a jogszabályban meghatározott területi és technológiai küszöbérték közül a kisebbik, vagy ún. (az általánosnál csakis szigorúbb) egyedi, a hatóság által határozatban megállapított határérték lesz.

A 152/1995. (XII. 12.) Korm. r. pedig meghatározza azon létesítmények és tevékenységek körét, amelyek környezeti hatásvizsgálati eljárás alapján engedélyezhetők. Ez a jogszabály nem tesz különbséget a beruházások között a tekintetben, hogy milyen környezeti elemet károsíthatnak, minden egyes érintett létesítmény esetében a környezetvédelmi felügyelőség jár el, adja ki a környezetvédelmi engedélyt. A környezeti elemért felelős többi szerv szakhatóságként működik közre.<sup>16</sup> Ez a megoldás eltér a Nyugat-Európában alkalmazott megoldásoktól.<sup>17</sup> Különösen szembeütő ez a német jog esetében, ahol az adott problémáért felelős hatóságok folytatják le a hatásvizsgálati eljárást, illetve több engedély szükségessége esetén a tagállam kormánya által, a több eljáró hatóság közül kijelölt szerv végzi el ugyanezt. Ehhez járul még az a specialitás, hogy a német Immisszióvédelmi Törvény külön szempontokat határoz meg a hatásvizsgálathoz, és külön rendelet sorolja fel a levegővédelmi szempontból engedélyköteles tevékenységeket.<sup>18</sup>

E megoldásnak az a hátránya, hogy egy szakigazgatási szervnek kell a hatásvizsgálatban a többi speciális szerv szempontjait is érvényesíteni. Ezzel szemben a magyar megoldásban, ahol mindig ugyanaz a szerv folytatja le a vizsgálatot, (a szakhatósági állásfoglalások mellett) a környezetvédelmi felügyelőségek valamennyi szempontot egységesen, egyszerre tudják érvényesíteni. A probléma itt csupán az, hogy

<sup>15</sup> Dreyhaupt-Peine-Wittkämper (Hg.): Umwelt, Handwörterbuch, Walhalla, Berlin-Bonn-Regensburg, 1992 307-312. o.

<sup>16</sup> Fodor László: A környezeti hatásvizsgálat intézményének kialakulása, szabályozásának alapkérdései, Magyar Közigazgatás, 1996/12. 730. o.

<sup>17</sup> Schmidt, Reiner, hiv. mű 15. o.

<sup>18</sup> Bundes-Immissionschutzgesetz BGBI I S 880., módosítva: 1996. X. 9-étől, BGBI I S 1498. 26-31. §§ és a 1985. VII. 24-i (4. számú) végrehajtási rendelet, BGBI I. S. 1586, mód. 1996-ban, BGBI I. S 1959.

a tizenkét környezetvédelmi felügyelőség a KTM területi szerveiként nem alakított ki egységes elbírálási gyakorlatot.<sup>19</sup>

A már működő, helyhez kötött légszennyező források között különbséget kell tenni az egyébként hatásvizsgálat -, illetve környezetvédelmi engedélyköteles, illetve az ilyen kötelezettséggel nem terhelt létesítmények között. Természetesen - működő beruházásról lévén szó - előzetes hatásvizsgálatra nem kerülhet sor, szó lehet viszont ún. környezetvédelmi felülvizsgálatról (Kvt. 73-76. §§). Ezt a felügyelőség rendeli el, ha környezeti veszélyeztetést vagy károsodást észlel, és

- korábban hatásvizsgálatra nem került sor, mert pl. a tevékenységet a hatásvizsgálati kötelezettség bevezetése előtt kezdték meg, vagy
- korábban történt hatásvizsgálat, de az felülvizsgálatra szorul, vagy
- a hatásvizsgálati kötelezettségtől függetlenül, természetvédelmi területen folyik az érintett tevékenység.

A felülvizsgálat tartalmi elemeit és eljárási szabályait (ide értve a közmeghallgatást, Kvt. 80. §, és a szakhatósági közreműködést is, Kvt. 78. §) a hatásvizsgálathoz hasonlóan határozza meg a Környezetvédelmi törvény. A felügyelőség ennek keretében fennmaradási engedélyt adhat ki, biztosítékadási kötelezettséget állapíthat meg, korlátozhatja, felfüggeszheti a tevékenység folytatását.

A nem hatásvizsgálat-köteles légszennyező források esetében is előírhatók új, indokolt esetben szigorúbb határértékek, tisztítóberendezés létesítésére kötelezhető az üzem birtokosa.<sup>20</sup>

b) A konkrét levegőtisztaság-védelmi követelmények második csoportja egyes termékekre vonatkozik. Ezek a termékek egyrészt a gépek, gépi berendezések és tüzelőanyagok, másrészt közlekedési eszközök, amelyeket mint mozgó légszennyező forrásokat indokolt külön is tárgyalni. Közös szabály, hogy a levegőtisztaság-védelem szempontjából a minősítési feltételeknek meg nem felelő termék nem hozható forgalomba. A minősítés szabályait részben a Kvt. 84-86. §-ai, részben szaktárcarendeletek (KTM, illetve a többi érdekelt tárca, elsősorban az IKIM és a KHVM előírásai) határozzák meg, illetve fogják meghatározni. A minősítési feltételek alól egyébként indokolt esetben (miniszteri) felmentés adható.

A minősítendő termékek köre a nyugat-európai előírásoknak megfelelően alakul.<sup>21</sup>

c) *Mozgó légszennyező-források - azaz a közlekedés légszennyező hatásai elleni védelem kérdései*

Az utóbbi években a közlekedés a legjelentősebb légszennyező forrássá vált Magyarországon, míg a többi ágazatban (ipari, mezőgazdasági, kommunális eredetű

szennyezések) csökkenőben van, addig itt növekszik a légszennyezés mértéke.<sup>22</sup> A közlekedés okozta levegőszennyezés kéndioxid-, nitrogéndioxid-, por-, korom-, füst-, szénmonoxid- és ólomterhelést is jelent. Ezek közül egyedül az ólomterhelés területén sikerült a rendszerváltás óta eredményeket elérni, de az ellenőrzések során végzett mérések tíz százaléka meg mindig határérték-túllépést mutat.<sup>23</sup>

Az Európai Unió tagállamaiban az üzemanyagban lévő ólomtartalom külön adó tárgya. Ennek összege különösen Dániában és Norvégiában magas, míg Franciaországban, Spanyolországban, de még Ausztriában is viszonylag alacsony.<sup>24</sup> Magyarországon ez a teher az üzemanyagokra vonatkozó termékdíjfizetési kötelezettségben, illetve az ólommentes benzinre vonatkozó kedvezményben jelentkezik.

Az Európai Unió 1985. III. 20-án kelt, 85/210(EGK) számú tanácsi irányelve a tagállamok jogszabályainak egységesítéséről szól, a benzin ólomtartalmára vonatkozóan. Eszerint 1989. óta a benzin benzoltartalma öt térfogatszázaléknál nem lehet több, az ólomvegyület-tartalmat a tagállamok pedig folyamatosan kötelesek 0,15 g/l alá csökkenteni. A meghatározottnál kisebb oktánszámú kisebb ólmozott benzin forgalmazását a tagállamok megtilthatják (ez az áruk szabad forgalmának egyik környezetvédelmi szempontú korlátozása). Németországban 1971. óta külön törvény szól a benzin ólomtartalmáról, több tekintetben is ez volt a kiindulópontja a közösségi szabályozásnak (pl. az említett 0,15 g/literes korlát tekintetében).<sup>25</sup>

Ugyancsak a német, valamint a francia szabályozás szolgált alapjául az 1970. III. 20-án kiadott 70/220 (EGK) számú irányelvnek, mely a gépjárművek emissziója miatti levegőszennyezés elleni intézkedésekről szól.<sup>26</sup> Az itt megfogalmazott követelmények továbbfejlesztésére 1987-ben került sor (88/77. EGK irányelv, 1987. XII. 3.).<sup>27</sup>

A közlekedést, mint légszennyező forrást, hatályos jogunk az egyes gépjárműveken, mint mozgó légszennyező forrásokon keresztül ragadja meg. A Levegő Munkacsoport vetette fel azt az értelmezési problémát, hogy vajon lehet-e a közutat, amelyen adott esetben rendkívül nagy a forgalom, helyhez kötött légszennyező forrásként kezelni. Ebben az esetben ugyanis vonatkoznának rá az előírt határértékek. Más megközelítésben: lehet, hogy az adott útszakaszon áthaladó valamennyi gépjármű megfelel a 18/1991. (XII. 18.) KHVM rendelet, illetve a 6/1990 (IV. 12.) KÖHÉM rendelet előírásainak, mégis, a valamennyi autó által előidézett kibocsátás meghaladja a határértékeket.<sup>28</sup> Egy ilyen értelmű szabályozás gyakorlati haszna vitathatatlan. Hatályos szabályaink közül itt azonban egyelőre meg kell elégednünk a környezeti hatásvizsgálatról, és a felülvizsgálatról szóló rendelkezésekkel (a 152/1995. (XII. 12.) Korm. r. mellékletének 62-64. pontjai alapján az utak jelentős

<sup>19</sup> A Miskolci Akadémiai Bizottság Környezetvédelmi Munkabizottságának állásfoglalása a 102/1996. (VII. 12) Korm. r. módosításához, javaslatok a KTM számára, Miskolc, 1997. V. 23

<sup>20</sup> 21/1986 (VI. 2.) MT r. 5-6 § és a szigorítás egy friss, konkrét esetben felmerült problematikájára: HVG, 1997. június 21. 125-127. o.

<sup>21</sup> Dreyhaupt-Peine-Wittkämper (Hg.): i. m. 310. o., Bundes-Immissionschutzgesetz 34. § és végrehajtási rendeletei, különösen a 3. sz. (1975. I. 15.) BGBl I S. 20, a 19. sz. (1992. I. 17.) BGBl I S 75.

<sup>22</sup> Környezet és Fejlődés, 1996/5-6. sz. 29. o.

<sup>23</sup> HVG 1997. június 14. 115. o.

<sup>24</sup> Dajka József: A közlekedés okozta levegőszennyezés csökkentésének lehetőségei. Környezet és Fejlődés, 1995/7. 28. o. Pl. Norvégia: 553 ECU/kg., Spanyolország: 190 ECU/kg.

<sup>25</sup> Benzinbleigesetz, 1971. VIII. 5., BGBl I S. 1234, és 1994-es módosítása, BGBl I S. 1416.

<sup>26</sup> Az Európai Közössége Jogszabályainak Gyűjteménye, Unió, 10. kötet, 241-249. o.

<sup>27</sup> Ld. az előző jegyzetet, 10/266-267. o.

<sup>28</sup> Állampolgári részvétel a környezetvédelmi döntéshozatalban, Kézikönyv. Közép- és Kelet-Európai Regionális Környezetvédelmi Központ, Budapest, 1994. 157. o.

része ugyanis hatásvizsgálat-köteles). Környezetvédelmi szempontból korszerűnek nevezhető közúti közlekedési törvényünk (1988:I. tv.) a rendőrséget és a közlekedési felügyeletet is feljogosítja [28. §, és a vhr., a 30/1988 (IV. 21.) MT r. 19. §] arra, hogy a járművek által keltett zaj- és légszennyező hatást a közúti forgalomban, sőt az üzembentartó telephelyén is ellenőrizze.

A közlekedés okozta levegőszennyezés körében meg kell jegyezni, hogy ez az a terület, ahol jellemzően kisebb szerepe lehet csak a szankcionáló-megtorló intézkedéseknek. Sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni a közgazdasági eszközökre, vagy éppen a környezeti nevelésre, melyek segítségével elérhető lenne a kevésbé környezetszennyező közlekedési módok és szokások elterjedése, illetve a közlekedési igények csökkentése.

#### d) Rendkívüli intézkedések

Azonnali intézkedést igénylő - rendkívüli - veszélyes légszennyezettség kialakulása, vagy annak veszélye esetén az emberi élet, egészség, illetve a környezet megóvása érdekében

a) a levegőtisztaság-védelmi hatóság az érintett körzetben a helyhez kötött légszennyező források üzemeltetőit más energiahordozó használatára, illetőleg a légszennyezést okozó tevékenységük időleges korlátozására vagy felfüggesztésére kötelezi;

b) a közlekedési hatóság a mozgó légszennyező források közlekedését és működését ideiglenesen korlátozza vagy megtiltja.

Vannak olyan települések, ahol az ilyen rendkívüli helyzetek ismétlődhetnek, ahol a levegő szennyezettség időszakosan elérheti vagy megközelítheti az ún. szmogriadó határértéket. Ezekben a településeken szmogriadó - (füstködriadó-, rendkívüli levegőtisztaság-védelmi-) tervet kell az önkormányzatoknak készíteniük, rendeleti úton, az érdekelt miniszterekkel (NM, KTM, KHVM) egyetértésben.

A szmog (füstköd) a légszennyező anyagoknak az általános határértékeket nagy területen, huzamos időn át, jelentős mértékben meghaladó halmozódása. Okai között a nagymennyiségű emissziók mellett a kedvezőtlen meteorológiai körülmények és a domborzati viszonyok is megtalálhatók. Kétfajta szmogról beszélhetünk, egyfelől redukáló (London-típusú), másfelől oxidáló (Los-Angeles-típusú) füstköd ismeretes. Magyarországon a '60-as években előbbi volt a gyakori, míg a '80-as évekre megjelent az utóbbi is. Október és február között jellemző a redukáló, vagy téli szmog (fűtés, ipari tüzelés stb.), míg a napos, szélcsendes nyári időszakban (közlekedési kibocsátás, fotokémiai folyamatok) jellemző az oxidáló típusú füstköd.<sup>29</sup> A kétfajta rendkívüli helyzet okai különbözőek, ugyanakkor a hatályos szabályozás nem érvényesíti a kétfajta intézkedési terv iránti igényt. Sőt, a határértékek meghatározásakor ugyanazon szennyezőanyagok koncentrációját kell figyelembe venni minden esetben. Ilyen szennyezőanyagok a kén-dioxid, nitrogén-dioxid, a szénmonoxid, 1993. óta (ld. a 17/1993 (VIII. 25.) NM rendeletet) az ózon, valamint a kén-dioxid és a szálló por. Ahhoz, hogy el lehessen rendelni a három intézkedési fokozat (készültség, riadó 1-2)

<sup>29</sup> Környezetvédelmi Lexikon (ld. korábban is) I. kötet, 326-327. o.

valamelyikét, a külön szmogriadó-határértékek három órát meghaladó túllépésére van szükség. A Kvt. már idézett, általános felhatalmazása alapján azonban nem kizárt, hogy egyes önkormányzatok saját területükön erre nézve is szigorúbb feltételeket állapítsanak meg. A határértékek vonatkozásában ilyen szigorításoknak jelen esetben azonban nincs indokoltsága, hiszen 1993. óta Magyarországon az osztrák határértékek, és ezzel Közép-Kelet-Európa legszigorúbb követelményei érvényesülnek.<sup>30</sup> A megfigyelő-mérő hálózat hiányos kiépültsége pedig sajnálatos módon még a NM rendeletben megfogalmazottakat is kérdésessé teszi jónéhány érintett településen.

Németországban a jogalkotók csak az oxidáló, vagy ahogy ők nevezik, nyári szmoggal számolnak. Korábban a tartományok szabályozták e kérdést, 1995-ben azonban szövetségi szintű törvény váltotta fel az alacsonyabb szintű szabályozást.<sup>31</sup> A megközelítés egyoldalúságából az is következik, hogy ők az ilyenkor megtehető intézkedéseket a közlekedés forgalomkorlátozására koncentrálják. Ilyenkor kivételt tesznek a tömegközlekedési, elektro- és mentőautókkal.<sup>32</sup> Ugyanakkor a német szabályozás sem veti fel a sebességkorlátozás szükségességét.

#### IV. Néhány gondolat a levegő védelmének közigazgatási eszközeiről

Jóllehet, az eddig vizsgált előírások is dominánsan közigazgatási jogiak, e pontban néhány speciális környezetvédelmi igazgatási kérdést kívánok felvetni.

A levegő védelme terén a közigazgatási jogi eszköztár a domináns, megállapíthatjuk, hogy a többi környezeti elemmel való összehasonlításban a többi jogág szerepe itt jóval kisebb. Igaz ugyan, hogy a bevezetőben említett bírói gyakorlatban kezdettől fogva szerepelnek a levegővel kapcsolatos ügyek, de a polgári jogi kártérítés itt a kármak a nehezebb megfoghatósága (bizonyíthatósága, sőt kárjellegének sajátossága) miatt csak ritkán kerül alkalmazásra. Ebben elsősorban az játszik szerepet, hogy a levegő mint közvetítő közeg mutatkozik elsősorban, másrészt pedig a levegő terhelhetősége, öntisztulásának folyamata sajátosan alakul. A polgári bíróság többi eszköze (pl. tevékenységtől való eltiltás) egyben közigazgatási eszköz is.

A büntetőjog szerepe a környezetvédelemben általában (sajátos módon) jelentéktelen. Bár 1976. óta tartalmazza a Btk. a környezet elleni bűncselekmények tényállásait, sőt ezek száma egyre nő napjainkban, a bírói szakaszba kerülő ügyek száma rendkívül csekély. Az első jogerős ítélet ez év tavaszán (tehát az 1976:II. törvénnyel történt Btk.-módosítás huszonegyedik évében!) született meg csak.<sup>33</sup> Aligha kétséges, hogy e jogág szerepének a levegő védelmében is növekednie kell a jövőben.

A levegővédelemmel kapcsolatos közigazgatási hatáskörök alapvetően négy szerv között oszlanak meg. Mozgó légszennyező források esetében a rendőrség és a

<sup>30</sup> HVG, 1993. IX. 11. 15. o.

<sup>31</sup> UmweltMagazin 9/1995. 6. o.

<sup>32</sup> Bender-Sparwasser-Engel, i. m. 394. o.

<sup>33</sup> A környezetvédelmi büntető-eszközrendszerre ld. Görgényi Ilona. A környezetvédelmi büntetőjog alapproblémái. in. Ünnepi tanulmányok Horváth Tibor professzor 70. születésnapjára, Miskolc, 1997. 21-36. o.

közlekedéssel végezhet levegőminőségi ellenőrzéseket. A vonatkozó határértékeket az új Kvt. és a 21/1986. (VI. 2.) MT rendelet [13. § (3) bek.] szerint együttes rendeletben állapítja meg a környezetvédelemért és a közlekedésért felelős miniszter (KTM-KHVM r.), a végrehajtás a KHVM feladata.

A levegőtisztaság-védelmi kategóriákkal kapcsolatos szabályokat, a területi, és technológiai határértékeket, és általában a többi kormányzati feladatkörébe nem tartozó szabályokat a környezetvédelmi és területfejlesztési miniszter állapítja meg. Regionális szervei, a környezetvédelmi felügyelőségek látják el a levegőtisztaság-védelem hatósági feladatainak jelentős részét. A helyhez kötött légszennyező forrásokkal kapcsolatban ők járnak el, a szolgáltató létesítmények kivételével. Ez utóbbiak (pl. energiaellátás, vasúti szállítás, hulladékkezelés stb.) önkormányzati (polgármesteri, ill. jegyzői) hatáskörbe tartoznak. A hulladékégetés terén érvényesül itt csak korlátozás: a jegyző a rendeletben meghatározott hulladékégetési tevékenységeket (pl. tarlóégetés, mezőgazdasági hulladék nyílttéri égetése, nem védett területen nádas égetése stb.) engedélyezheti, minden más esetben a felügyelőség adja ki az engedélyt. A helyhez kötött létesítmények tevékenységének korlátozására, felfüggesztésére vonatkozó hatósági jogkör megosztása a szolgáltató - nem (csak) szolgáltató jelleg szerint azt eredményezi, hogy a közösségi-kommunális szennyezők működésébe az önkormányzatok kapnak beleszólást. Ha egy közösségi érdek és a levegő minőségvédelmének érdeke ütközik (?), ez a jogosítvány bizony visszajára is fordulhat. Ugyanakkor pedig, ha azt vesszük figyelembe, hogy az önkormányzatok semmiféle ellenőrző-, megfigyelő- és mérőkapacitással nem rendelkeznek, meg kell állapítanunk, hogy az idézett előírás a közösségi szolgáltatóknak a környezetvédelmi helyett a helyi közösségi (önkormányzati) szempontoknak történő alávetését jelenti csupán. A hatáskörök megosztásának ezt a helyi közérdeket és a környezetvédelmi érdeket értelmetlenül szembeállító módját tehát indokolatlannak tartom.

A népjóléti minisztertől kell még itt szót ejtenünk, ő határozza meg a légszennyező anyagok körét és a rájuk vonatkozó levegőminőségi határértékeket, illetve a légszennyezettség mérésére vonatkozó szabályokat, mely utóbbiak alapján az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat méréseit elvégzi. Csupán megemlítem a következő levegőminőség-védelmi szervezeteket: Országos Meteorológiai Szolgálat, Országos Közegészségügyi Intézet.

A légszennyezési bírság kiszabásának feltételeit a 4/1986 (VI. 2.) OKTH rendelkezés 13-18. §-ában szabályozza. Számos jogelméleti és jogpolitikai kérdést vet fel a "légszennyezők" azon véleménye, mely szerint több esetben is megfigyelhető, hogy a jogharmonizáció örve alatt az állam, hozzá nem értő módon vezet be szigorításokat - bevételszerzés céljából.<sup>34</sup>

A közigazgatási jogi eszköztárhoz kapcsolódóan érdemesnek látom egy jogeset leírását. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének valamennyi részese számára példa értékű ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága hozott ítéletet. Igaz ugyan, hogy az

<sup>34</sup> Hozzászólás a Miskolci Akadémiai Bizottság környezetvédelmi világnapi rendezvényén tartott előadásomhoz, Miskolc, 1997. június 9.

ítélet nem az egészséges környezethez való jogra, hanem a magánélet tisztelt tartásához fűződő jogra alapoz, de az alapügy a levegő minőségével kapcsolatos.<sup>35</sup>

Egy spanyolországi vállalat - felperes lorcai lakásától tizenkét méterre működő üzemében - bőrcserzésből származó króm tartalmú hulladékok újrafeldolgozását végezte. A tevékenység kezdete óta mérgező gázok terjengtek az érintett külvárosi övezetben. A városi közigazgatás kitelepítette a környéken lakókat, de az üzemet nem korlátozta tevékenységében. Néhány hónappal később a lakókat visszatelepítették, bár a körülmények nem változtak. Felperes kérte az üzem bezárását - hivatkozva gyermeke allergiájára. A nemleges másodfokú határozatra indult közigazgatási pert is elvesztette a felperes, mire elköltözött. Egy másik ügyben az üzem működését időszakosan korlátozták, de a felperes közben a EJEH-hoz fordult, amely a spanyol államot elmarasztalta, magas összegű kártérítést ítélve meg. Bár az ítélet hazánkban kevésbé ismert, annak jelentősége több szempontból is kiemelkedő:

- az egyezmény hatályba lépése (1950.) óta ez volt az első sikeres per a környezetvédelem területén,
- a bíróság kimondta, hogy környezetszennyezéssel megsérthetők az emberi jogok,
- a felelősség megalapozásához elegendő volt az okozati összefüggés (légszennyezés-betegség) lehetősége is,
- egy hatóság mulasztása is lehet ellentétes az Emberi Jogok Európai Egyezményének követelményeivel.

## V. Konklúziók

Dolgozatom befejezéséig nem maradt más hátra, mint a levont következtetések összegzése, a következők szerint:

- szükséges egy külön levegővédelmi törvény megalkotása,
- a levegő tisztaságát megfigyelő, mérő hálózat tovább fejlesztendő,
- az önkormányzatoknak környezetvédelmi feladataikat komolyabban kell venniük,
- növelni kell a büntetőjogi szankcionálás szerepét,
- a környezettudatos társadalmi magatartás elterjedésével párhuzamosan csökkenteni kell a leírt és a gyakorlatban érvényesülő normák közötti szakadékot.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Umweltmagazin, 8/1995. 30. o.

<sup>36</sup> A végrehajtás elégtelenségére ld. Schmidt, Reimer: i. m. 38. o.