



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

A JÖVŐ NEMZEDÉKEK ORSZÁGGYŰLÉSI BIZTOSÁNAK ÁLLÁSFOGLALÁSA

az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről

Ügyszám: JNO-420- /2011.
Ügyintéző: Dr. Babai-Belánszky Tamás¹

I. A vizsgálat indokai

1. A lakossági és egyéb hulladékégetéssel kapcsolatosan 2008. és 2011. között a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodájához számos panasz érkezett, melyeket alapvetően két csoportba sorolhatunk.
2. Az egyik csoportba azon beadványok tartoznak, amelyek esetén a panaszban kifogásolt hulladékégetést – a panaszosok szerint gyakran engedély nélkül folytatott – vállalkozói tevékenységgel összefüggésben végzik. E tevékenységek legtöbbször gépkocsijavítással, gépkocsibontással, asztalosmunkákkal, nyílászárók cseréjével kapcsolatosak. A vállalkozók a munkájuk során keletkező veszélyes, vagy veszélyes anyagot tartalmazó hulladékkal (fáradt olaj, gumiabroncs, olajos rongy, bútorigipari hulladék, régi ablakkeretek stb.) fűtik a műhely-, illetve lakóépületeket vagy így akarnak megszabadulni hulladékkezelési kötelezettségeiktől.
3. A másik csoportba azok a beadványok sorolhatók, ahol kertés házak lakói különféle hulladékokat égetnek el – leggyakrabban fűtési célból (ilyenek pl. lomtalanításból származó bútorok; autógumi; bitumenes vasúti talpfák; vegyi eljárással kezelt, festékes, gyantás pácolt asztalosipari fahulladék). A Legfőbb Ügyész a fentieket megerősítve hozzáfűzte, hogy a „növényi maradványok és a tarló égetése szintén nagy légszennyezéssel járó, rendszerint illegális tevékenység. Kifejezetten gazdasági célú, ugyanakkor súlyos környezeti károkat okozó égetési mód a huzalok, kábelek műanyag szigetelésének eltávolítása, illetve a szemétkerakók felgyújtása az esetlegesen ott található fémek, fém maradványok kinyerése céljából.”
4. Az égetés során a kéményeken, illetve az égetés nyílt helyszínén bűzös füst, mérgező anyagok és korom keletkezik. A panaszok szerint a kémények is gyakran engedély nélkül épültek, rossz állapotban vannak, illetve balesetveszélyesek. A panaszosok sérelmezik továbbá, hogy a hatóság a bejelentéseket nem, vagy nem megfelelően vizsgálja ki. Ezekben az esetekben a legfőbb problémát a bizonyítás nehézségei jelentik, mivel a háztartásokban történő hulladékégetés tényének igazolása szinte lehetetlen, illetve tettenérés, vagy nagyon költséges eljárás eredményeként lehetséges csak. A panaszosok gyakori kifogása, hogy a lakossági illegális hulladékégetés esetén nem megfelelő hatékonysággal zajlik a beérkező panaszok kivizsgálása, illetve a jogellenes cselekmény

¹ Közreműködők: Dr. Mohos Edit, dr. Báthory Mónika, dr. Friedrich Ábel, dr. Kuslits Béla, dr. Ujvári Viola

szankcionálása. A jegyző és a felügyelőség között keletkező hatásköri vita eredményeként a hatékony fellépés elmarad. Gyakran merül fel ez a probléma lakossági fórumokon, ahol az önkormányzati képviselőtestület tagjai a hatáskörrel rendelkező jegyzőhöz irányítják az érintetteket. A panaszosok álláspontja szerint a bírság összege is csekély, így visszatartó ereje nincs.²

5. A hulladékok illegális égetésének hátterében sokszor megélhetési problémák, kisvállalkozók esetében a költségek minimalizálása (az elégetett hulladék ártalmatlanításáról már nem kell külön gondoskodni és egyben a tüzelőanyag is biztosított), néha azonban a tudatosság, a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya áll. Ez a jelenség a növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre gyakoribb, és mikro szinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává vált.

6. A hivatalunkhoz érkező panaszok, az Iroda által szervezett levegővédelmi konferencia³, illetve egyéb levegővédelmi tárgyú szakmai előadások alapján egyértelmű, hogy a lakossági illegális hulladékégetés a levegőszennyezésben egyre növekvő szerepet tölt be, egyre szélesebb körű problémát okozva ezzel ország-szerte.

7. Mindezek alapján hivatalból vizsgálatot indítottunk arra vonatkozóan, hogy a lakossági illegális hulladékégetés elleni fellépés tekintetében milyen jogszabályi lehetőségek állnak fenn, ezek gyakorlati alkalmazására mennyiben kerül sor, illetve milyen további lehetőségek vannak ennek az egyre növekvő jelentőségű problémának a kezelésére, illetve megelőzésére. Állásfoglalásunkkal arra is fel kívánjuk hívni a figyelmet, hogy a – ma már társadalmi jelenségként kezelendő – illegális hulladékégetés megszüntetésében nem lehet elsődleges, vagy kizárólagos szerepe a jogi, felelősségi eszközöknek. Szemléletbeli és szociológiai okokra tekintettel elsősorban komplex társadalmi intézkedésekre, tudatformálásra, tájékoztatásra, szegénységet, illetve tüzelőgondokat enyhítő kormányzati és önkormányzati intézkedésekre van szükség.

8. Állásfoglalásunk tervezetét (továbbiakban: Tervezet) véleményezésre megküldtük a Közigazgatási és Igazságügyi, a Vidékfejlesztési, valamint a Belügyminisztériumnak, a Legfőbb Ügyészségnek, az Országos, Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek, továbbá a Tervezetet honlapunkon nyilvánosságra hoztuk. Állásfoglalásunkat a beérkezett észrevételek alapján véglegesítettük.

II. A hatáskör megalapozása

9. Az Alkotmány 18. §, illetve 70/D. § (2) bekezdései szerint a Magyar Köztársaság elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, és a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogot – többek között – az épített és a természetes környezet védelmével valósítja meg.

10. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (továbbiakban: Obtv.) 27/B. § (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja (a továbbiakban: Biztos) feladata a környezet és a természet állapotának

² JNO-240/2011. számú ügy toalmási hulladékégetéssel kapcsolatban, JNO-555/2010. számú ügy, háztartási hulladék égetése kapcsán

³ 2010. október 4-én a levegővédelmi szabályozás gyakorlati kérdései címmel megrendezett konferencia

fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. Feladata továbbá a mindezekkel kapcsolatban tudomására jutott visszasságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

11. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 4. § 1. és 2. pontjával összhangban a Biztos eljárása vonatkozásában környezeti ügynek a környezeti elemekre, azok rendszereire, folyamatára, szerkezetére vonatkozó tevékenység, mulasztás, döntés, intézkedés stb. vizsgálata minősül. A Kvt. környezeti elemként nevesíti – többek között – a levegőt; tehát a levegő minőségével, szennyezésével kapcsolatban felmerülő emberi tevékenység, és az erre adott hatósági, állami válasz, intézkedés mindenképp olyan ügynek minősül, amely a Biztos hatáskörét megalapozza.

12. Az Obtv. 27/B. § (1) bekezdése alapján a Biztos vizsgálhat minden olyan jogilag szabályozott viszonyt, amely befolyással bír a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságára és javítására. Ennek körébe tartozik – többek között – a környezet-egészségügy témája is.

13. A fentiekben meghatározott hatásköri szabályok alapján a vizsgálat elsősorban arra terjedt ki, hogy az illegális lakossági hulladékégetés jogszabályi környezete kellő garanciális szabályokat tartalmaz-e a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, illetve az ezzel kapcsolatban felmerülő lakossági panaszok kivizsgálására vonatkozóan.

14. Vizsgálata alapján a Biztos az Obtv. rendelkezései szerint meghatározott intézkedések megtételére jogosult. Ezek körében többek között felhívhatja a hatáskörrel rendelkező hatóságokat a környezet védelmére vonatkozó intézkedés megtételére, feladatkörében általános jelleggel, valamint egyedi ügyben meghatározott szerv, intézmény, hatóság vagy személy részére ajánlást bocsáthat ki, jogalkotásra tehet javaslatot.

III. Környezet-egészségügyi értékelés

A) A lakossági (hulladék)tüzelés következtében fellépő levegőterhelés és ennek egészségügyi hatásai

15. Az illegális lakossági hulladékégetés jelentős mennyiségű port, SO₂-t, CO-t valamint egyéb légszennyező anyagokat juttat a levegőbe, amelyek az alábbiakban kifejtettek szerint komoly egészségkárosító hatással rendelkeznek.

16. A hulladékok „házi” égetése körében gyakori a műanyagok égetése. A műanyagok kőolajból készülnek, előállításuk során nagyon sokféle, az emberi egészségre általában káros adalékanyagot is felhasználnak, amelyek az égetés során további igen szennyező részecskékkel terhelik a levegőt.

17. A továbbiakban rövid áttekintést adunk az illegális hulladékégetés következtében levegőbe kerülő egyes légszennyező anyagokról, a légszennyezettség egészségügyi hatásairól.

18. A probléma súlyát kiemeli, hogy a légszennyezettség tekintetében egyre meghatározóbb tényező a lakossági tüzelés. 2007-ben Magyarországon az össz-részecsk kibocsátás forrásai közül a lakossági kibocsátás 30%-t (18,15 ezer tonna/év) tett ki⁴.

Az egyes légszennyező anyagok egészségügyi hatása

19. A levegő szennyezettsége az egészségügyi kockázatok kiemelt jelentőségű faktorának tekinthető. Szív- és érrendszeri, valamint légzőszervi betegségeket okozva átlagosan 8,6 hónappal rövidíti meg az európaiak életét, amely azonban a legszennyezettebb területeken akár a 13 hónapos értéket is elérheti⁵. A városlakók körülbelül 90%-a ma is a World Health Organization (a továbbiakban: WHO) határértékeknél magasabb szennyezőanyag mennyiségnek van kitéve. Az allergia és az asztma a legsúlyosabb és legelterjedtebb népbetegségek közé tartoznak. Ezek kialakulásában a levegőterhelés szerepe rendkívül fontos.

20. A legfőbb szennyezők a szálló por, az ózon és a nitrogéndioxid. Az ezekkel kapcsolatos rizikó nem csökkent, sőt, egyes helyeken nőtt 2000 és 2006 között.⁶ Az egyes légszennyező anyagok egészségügyi hatását a következőkben foglaljuk össze.⁷

A szálló por (particulate matter: PM)

21. A szálló por esetében nem a hétköznapi értelemben vett porról van szó, hanem a levegőben lebegő úgynevezett *aeroszol* részecskékről⁸, amelyek átmérője a mikrométernél (a milliméter ezredrészénél) is kisebb lehet. A 10 mikron átmérőjű PM₁₀ frakció a talaj eróziójából, valamint az utak kopásából és ipari tevékenységből származó részecskéket is tartalmaz.

22. A legveszélyesebbek a 2,5 mikrométernél kisebb szemcsék (hivatalos jelölésük PM_{2,5}). Számos vizsgálat kimutatta, hogy az emberi egészségre károsabbak, mint a durvább mérettartományba eső aeroszolak, mert mélyebben behatolnak a légzőszervekbe, és felületükön veszélyes, rákkeltő anyagok telepedhetnek meg.

23. A PM_{2,5} aeroszol részecskék fő – emberi tevékenységből származó – forrásai a közlekedés (főleg a dízelüzemű járművek), az energiatermelés (szén-, olaj-, fatüzelésű kazánok), az ipar (fémkohászat, cementgyártás) és a mezőgazdaság (biomassza-tüzelés, tarlóégetés). **2008. évi adatok szerint Magyarországon PM_{2,5} kibocsátás tekintetében a**

⁴ Fővárosi Levegőtisztaság-védelmi Kft., 2010.

⁵ WHO jelentés alapján

⁶ WHO Europe: The European Health Report 2009

⁷ Magyarország környezet-egészségügyi helyzete
http://efrirk.antsz.hu/oki/kehelyz/Kornyezetegeszseguyi_helyzet_2007.pdf

⁸ Az *aeroszolak* a 10 µm-nél kisebb átmérőjű szennyezőanyagok. Halmazállapotukat tekintve lehetnek szilárd és cseppfolyós anyagok egyaránt, közös tulajdonságuk, hogy kis tömegük következtében ülepedési sebességük is kicsi. Halmazállapotuk szerint csoportosíthatók:

- finom por, ami csak szilárd szemcséket tartalmaz
- füst, ami szilárd és folyékony anyagok diszperz rendszere
- köd, ami csak cseppfolyós anyagokból áll.

Szinte minden tüzelőanyag elégetésekor keletkezik ilyen szennyeződés, egyéb ipari tevékenységek (kőolaj-finomítás, vegyipari üzemek, kohászat, stb.) során is keletkeznek. Méretük szerint két csoportba oszthatók:

- 10-0,1 µm átmérőjűek lassan ülepednek, stabil aeroszolt képeznek,
- 0,1-0,001 µm átmérőjűek már nem ülepednek, viselkedésük a gázokéhoz hasonló.

lakossági tüzelés – kazánok, kályhák – megelőzi a közlekedést, a fémkohászatot, a mezőgazdaságot és erdőgazdálkodást, valamint a cementgyártást is. Ezért a városokban a PM_{2.5} koncentrációja télen, fűtési időszakban kétszerese is lehet a meleg évszakokban mért értékeknek.

24. Ezt támasztja alá az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (a továbbiakban: OLM) 2009. évi szálló por PM₁₀ mintavételi programjának összesítő értékelése⁹ is. Eszerint a szálló por PM₁₀ frakció koncentrációjának éves szinten mért 24 órás átlag értékeit összehasonlítva látható, hogy a fűtési időszakban mért értékek lényegesen meghaladják a nem fűtési időszakban mért értékeket. A határérték-átlépés Miskolc, Búza téren volt a legnagyobb (21.43%), a legmagasabb napi átlagot viszont Pécs, Szabadság úton mérték (97.98 Jg/m³). A túllépéseket valószínűleg a közlekedés és a lakossági fűtés együttes hatása okozza, a szennyezettség alakulását továbbá lényegesen befolyásolhatják a meteorológiai viszonyok is.

25. A kültéri levegő szálló por tartalma hosszú távon szív- és érrendszeri, légzőszervi betegségek előidézése által jelentős várható élettartam-csökkenést okozhat. A szálló por koncentráció emelkedése növeli az általános halálozást, az asztmát, a krónikus nem specifikus légzőszervi betegségeket, a szív-érrendszeri betegségeket és a nem rosszindulatú tüdőbetegségeket miatti halálozást is.¹⁰ Egyre több bizonyíték van arra is, hogy a megemelkedett szálló por koncentráció növeli a keringési és légzőszervi megbetegedések miatti kórházi betegfelvételek számát. Meg kell jegyezni, hogy az epidemiológiai vizsgálatok nem tudtak olyan küszöbértéket meghatározni, amely alatt már nem kellene számolni a szálló por egészségkárosító hatásával. A jelenlegi szennyezési szint hatását figyelembe véve egy átlagos magyar ember több mint egy évet veszít az életéből csak a PM_{2.5} részecskeszennyezés következtében. A PM₁₀ szennyezettség miatti életvesztés tekintetében – a lakosság számához viszonyítva – egy 38 ország adatait feldolgozó felmérés megállapításai szerint Magyarországon a legrosszabb a helyzet: évente körülbelül 15865 ember halálát okozza a PM₁₀ légszennyezés.¹¹

Nitrogén-oxidok (NO, NO₂)

26. A nitrogén-oxidok elsősorban a járművek üzemanyagának elégetése során, az energia-termelésből, valamint a fűtésből származnak.¹² A külső légtérben jelenlévő oxidáló anyagok hatására a NO gyorsan átalakul NO₂-dá. A nitrogén-dioxid és reakciótermékei csökkent tüdőfunkciót és különféle légzőszervi megbetegedések kockázatának növekedését okozzák.¹³

Szén-monoxid (CO)

⁹ Országos Meteorológiai Szolgálat: Az OLM 2009. évi szálló por PM₁₀ mintavételi programjának összesítő Értékelése. Készítette: MFO Levegőtisztaság-védelmi Referencia Központ (http://www.kvvm.hu/olm/docs/2009_Ertekeles_Pah_nehezfe.pdf)

¹⁰ Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242
[http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(02\)11274-8/abstract](http://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(02)11274-8/abstract)

¹¹ Kevin Barrett, Frank de Leeuw et al: Health Impacts and Air pollution; ETC/ACC Technical Paper 2008/13
http://airclimate.eionet.europa.eu/docs/ETCACC_TP_2008_13_HealthImpact_AirPoll.pdf

¹² Holgate, S. T. and B. Brunekreef, Air pollution and health. The Lancet, 2002. 360p. 1233-1242

¹³ WHO, Health Aspects of Air Pollution with Particulate Matter, Ozone and Nitrogen Dioxide, 2003, World Health Organization Europe: Bonn

27. A szén-monoxid színtelen, szagtalan, erősen mérgező gáz; széntartalmú anyagok oxigénszegény környezetben történő, tökéletlen égetésekor keletkezik. Jellemzően a lakossági fűtés során, valamint (különösen hidegindításkor) a gépjárművek motorjában képződik.

28. A szén-monoxid erős mérég, az oxigénnél sokkal erősebben kötődik hemoglobinhoz, így gyengíti a vér oxigénszállító képességét. Elhúzódó oxigénhiányos állapotot, súlyos esetben halált okozhat – ez azonban a hulladékégetés esetében ritkának tekinthető. A szénmonoxid alacsonyabb koncentrációja elsősorban az idegrendszerre hat károsan: csökkenti többek között a memóriaműködést, a tanulási képességet, a figyelmet, és az elvont gondolkodást is.¹⁴

SO₂

29. A SO₂ szennyezés legfőbb okozói a tüzelési folyamatok. A kén-dioxid kibocsátás elsősorban az elégetett tüzelőanyag kéntartalmától függ.

30. Az SO₂ káros hatással van az élőlények szervezetére. Az állatoknál és az embereknél légzési nehézséggel járó mérgezési tüneteket eredményez, a nyálkahártya gyulladásos megbetegedésének egyik előidézője lehet. Emellett az embereknél gyakran orrmelléküreggyulladást, hörgőgyulladást és tüdőtágulatot vált ki. Vízzel reagálva kénessavat képez, amely a savas eső fő okozója. Savas esők hatására a talaj pH értéke 3,0 vagy még kevesebb is lehet. A savanyú csapadék csökkenti élővizeink pH értékét is. A kén oxidjai és a másodlagos reakciókban képződött származékaik a kibocsátás helyétől 100 km távolságban is károsíthatják a növényzetet, szennyezhetik a talajt és a vízkészleteket. A növényzet különösen érzékeny SO₂-ra. A levelekre lecsapódó nedvesség oldja a levegő SO₂ tartalmát, amely a klorofil megbontása útján gátolja a növényzet CO₂-asszimilációját. SO₂ jelenléte az épületek tartóssága szempontjából is káros, mert az esővel, hóval odakerülő kénessav reakcióba lép az építőipari kötőanyagokkal (pl. CaCO₃-al).

Műanyagok égetése során felszabaduló egyéb légszennyező anyagok

31. A lakossági hulladékégetés keretében gyakori a műanyagok égetése. Az ennek során levegőbe kerülő részecskék a légszennyező anyagok körében a legveszélyesebbek. A leggyakrabban előforduló műanyagok a polietilén (PE) és polipropilén (PP). Ezekből készül a háztartásban használt eszközök jelentős része, valamint számos csomagolóanyag, zacskó, üdítős flakon és a papír üdítőitalos doboz belső burkolata is. Égésükkor nem csak víz és széndioxid, hanem az egészségre súlyosan ártalmas, rákkeltő anyagok is keletkeznek (például benzol, toluol).

32. Szintén elterjedt a poliamid (nejlon) tartalmú hulladékok égetése – ebből ruházati termékek, használati tárgyak sora készül. Égésekor ammónia, hidrogén-cianid, nitrogén-oxidok, szénhidrogének, aldehidek (formaldehid és acetaldehid), ketonok (Pl. ciklopentanon), karbonsavak (mono- és dikarbonsavak, adipinsav) és benzol keletkezik. A PVC (poli-vinil-klorid) alapanyagú termékek (csövek, padlóburkolatok, háztartási termékek) égetésekor többek között foszgen – maró hatású a szemre, bőrre, tüdőre; rákkeltő vinil-klorid; illetve dioxinok szabadulnak fel. Az ily módon felszabaduló káros

¹⁴ Y Amitai, MD et al.: Neuropsychological Impairment From Acute Low-Level Exposure to Carbon monoxide Arch Neurol. 1998;55:845-848.

anyagok egymás hatását felerősítve támadják meg az emberi szervezetet.¹⁵ A műanyagok égetése következtében az egészségkárosodás számos fajtájának az esélye nő jelentősen: ilyenek a daganatos megbetegedések, az impotencia, a magzatkárosodás, a máj- és vesekárosodás, a hormonális rendszer zavarai (pl. meddőség), a légzési elégtelenség, illetve a tüdőgyulladás.

33. Mindezek mellett fontos megemlíteni, hogy ha ezek a hatások nem is okoznak közvetlenül kimutatható egészségkárosodást, a szív- és érrendszert, légzőrendszert vagy az immunrendszert károsító, gyengítő hatásukon keresztül megkönnyítik a más okokra visszavezethető betegségek, például légúti fertőzések kialakulását. Ezek a másodlagos megbetegedések további súlyos életminőség-romlást – vagy akár halált is – okozhatnak, különösen idősebb, vagy legyengült szervezetű emberekben.

Benzol

34. A benzol esetében a határérték-túllépés sokkal súlyosabb hatást okozhat, mint a korábban felsorolt anyagok esetén: – az illékony szerves anyagokra általánosan jellemző egészségügyi kockázatokon felül – rákkeltő, vérképzés-, magzat- és idegkárosító hatással bír .

35. Összefoglalóan megállapítható, hogy a lakossági kibocsátások jelentős mértékben (30%) hozzájárulnak a légkörbe juttatott légszennyező anyagok köréhez. A lakossági tüzelés következtében levegőbe kerülő légszennyező anyagok fajtái, illetve mértéke ezért nem elhanyagolható a levegő általános állapota szempontjából. Különösen fontos tehát, hogy a lakossági tüzelés során bekövetkező hulladékégetés megszűnjön, mivel ez olyan további ellenőrizetlen többlet károsanyag-terhelést jelent a levegőre, amely egészségkárosító hatása miatt jelentősen veszélyezteti az emberek általános egészségügyi állapotát. Ezért az állam egyik kiemelt feladata, hogy jogi és egyéb eszközökkel megpróbálja visszaszorítani a lakossági hulladékégetést.

¹⁵ Műanyagok égetésekor keletkező egészségkárosító anyagok és azok egészségkárosító hatása a Levegő Munkacsoport Ne égesd el! (második, bővített kiadás Budapest, 2006) kiadványa alapján:
Acetaldehid Károsítja az idegrendszert, szöveti elváltozásokat okoz.
Aceton Irritálja szemet.
Benzaldehid Irritálja a szemet, a bőrt, a tüdőt. Értelmi károsodást okozhat.
Benzol Rákkeltő, károsan hat a csontvelőre, a májra, az immunrendszerre.
Formaldehid Súlyos szemkárosító, rákkeltő, tüdővízenyőt okozhat.
Foszgén Az első világháborúban harcigázként alkalmazták. Maró hatású a szemre, bőrre, tüdőre.
Poli-klórozott dibenzo-dioxin Irritálja a bőrt, a szemet és a légzőrendszert. Károsíthatja a keringési, az emésztő- és az idegrendszert, a májat, a csontvelőt és a belső elválasztású mirigyeket. Bőrgyulladást okozhat. Rákkeltő lehet már egészen kis mennyiségben is. Állatkísérletek arra utalnak, hogy károsan hathat az emberi szaporodásra.
Poli-klórozott dibenzo-furán Irritálja a szemet és a légzőrendszert. Asztmát okozhat.
Toluol Irritálja a szemet és a légzőrendszert, depressziót okozhat. Csökkent tanulási képességet és pszichológiai zavarokat, valamint impotenciát idézhet elő.
Vinil-klorid Rákkeltő. Irritálja a szemet, a bőrt és a légzőrendszert. Hatással lehet a központi idegrendszerre, a tudati szint csökkenését okozza. Hatással lehet a májra, a lépére, a vére és a kézujjak perifériás ereire, szöveteire és csontjaira.
Xilol Irritálja a szemet. Hatással lehet a központi idegrendszerre, csökkenti a tudati szintet és rontja a tanulási képességet.

B) A lakossági hulladékégetésre vonatkozó nemzetközi előírások

36. A WHO budapesti és párizsi egyezménye (2004, 2010) a fő európai környezet-egészségügyi teendőket állapította meg (CEHAPE: Children's Environment and Health Action Plan for Europe).¹⁶ Ezek között szerepel a beltéri szilárd tüzelés visszaszorítása a műanyagégetés lehetősége és az ezzel kapcsolatos egészségügyi kockázatok miatt. Az Egyezmény külön foglalkozik a gyermekekkel; tekintettel arra, hogy a hulladékégetés hatásai hosszú idő alatt érvényesülnek, ezért amellet, hogy fejlődő szervezetként érzékenyebbek a szennyezésre, helyzetüknél fogva jobban érintettek is.

37. A WHO 4 fő prioritást fogalmaz meg a CEHAPE-ban:

- 1) Vízminőség okozta megbetegedések visszaszorítása
- 2) Balesetek okozta sérülések, és mozgáshiány okozta betegségek visszaszorítása
- 3) Kül- és beltéri levegőminőség okozta betegségek visszaszorítása
- 4) Veszélyes kémiai (vegyszerek), fizikai (pl. zaj) és biológiai hatások visszaszorítása, különösen a terhesekkel, gyermekekkel és kamaszokkal kapcsolatban.

38. A WHO egyezménnyel összhangban az Európai Unió tekintetében a SCALE folyamat foglalkozott a kérdéssel: 2004. június 9-én a Bizottság nyilvánosságra hozta a környezeti szennyeződés által okozott betegségek előfordulásának csökkentését célzó, 2004-2010 közötti időszakra érvényes cselekvési tervét ("Környezet és Egészség Cselekvési Terv 2004-2010"). Ez része az Európai Unió SCALE-kezdemenyezés néven ismert, 2003 júniusában elfogadott környezet-egészségügyi stratégiájának (SCALE - Science, Children, Awareness raising, Legal instruments and Evaluation. Ez egy tudományos alapokra épülő, gyermekekre összpontosító kezdeményezés, amelybe beletartozik a környezet és az egészség közötti összefüggéseket érintő tudatosság megteremtése, a folyamatos értékelés, valamint a jogi eszközök használata is). A stratégia elsődleges célja a környezet-szennyeződés által okozott egészségi hatások és az abból következő betegségek előfordulásának csökkentése, különös figyelemmel a gyermekekre. A végrehajtásért, a megvalósulásért a környezetvédelmi, a kutatási és az egészségügyi főbiztosok közösen felelnek.

39. A cselekvési terv a környezetvédelmi, a kutatási valamint az egészségügyi szektorok közötti koordináció javítását célozza, és három területen jelöl meg teendőket:

- Monitorozás (indikátorok kidolgozása a környezet és az egészség kapcsolatának mérésére, a szennyező anyagok szervezetbe jutásának feltérképezésére; biomonitorozás, vagyis vér-, vizelet- és hajminták rendszeres elemzése)
- Kutatás (elsősorban négy betegségcsoportra összpontosítva: asztma/allergia, idegrendszeri fejlődési rendellenességek, rákos megbetegedések, endokrin zavarok)
- Kommunikáció (a tudatosság fejlesztése a lakosság körében, az egészségügyi szakemberek továbbképzése, felkészítése az egészség és a környezet közötti kölcsönhatások figyelembevételére)

¹⁶ A 4. Európai Környezet és Egészség Miniszteri Konferencián (Budapest, 2004) fogadták el az „Európai cselekvési terv a környezetért és a gyermekek egészségéért” dokumentumot. A Cselekvési Terv céljai egybeesnek az Európai Unió 2004-2010-es évekre szóló környezet és egészség stratégiájával.

IV. A társadalmi okok kezelésének elkerülhetetlensége

40. A jogi eszközök és lehetőségek nem elsődlegesek, és önmagukban nem elegendőek. A szociális kényszerből hulladékkal tüzelő lakossággal szemben alkalmatlan eszköz a jogi szankció, a bírság. Ezért a jogszabályi környezet vizsgálatát megelőzően az alábbiakra kell felhívunk a figyelmet.

41. A hulladékok lakossági égetése mint jelenség mögött többnyire két ok húzódik meg. Egyfelől a szociális problémák, a tüzelőanyag hiánya, másfelől a tudatlanság. Az állam és a helyi önkormányzatok felelőssége, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében választ adjanak ezen problémákra is. Az egészséges környezethez való jog ugyanis nem szűkíthető le a jogi környezet és a hatósági szervezetrendszer megteremtésére és működtetésére. A közhatalom gyakorlóinak, az államnak és az önkormányzatoknak minden tevékenységükben, a különféle ágazati politikák kialakítása és működtetése során is figyelembe kell vennie a környezeti érdekeket, és biztosítaniuk kell a környezet állapotának megőrzését, lehetőség szerint javítását. Jelen esetben a szociális, az egészségügyi és a gazdasági politikák, intézkedések bírnak kiemelt jelentőséggel.

42. A lakosságnak általában sem a hulladékokat égető, sem pedig azok hatásait elviselni kénytelen része nincsen tisztában az illegális égetés környezeti, egészségügyi hatásaival, következményeivel. **Így a tájékoztatással, tudatformálással, környezeti neveléssel már önmagában jelentős kedvező változást lehet elérni.** Az államnak ezért meg kell ragadnia a rendelkezésre álló lehetőségeket és megfelelő módon fel kell hívnia a társadalom figyelmét a veszélyekre. Erre a lakossághoz közvetlenebb és közelebbi kapcsolatban álló önkormányzatoknak is hatékony lehetőségei vannak. Az önkormányzatok helyi újságokban, közérdekű honlapjaikon, hirdetőtáblákon tájékoztathatják a lakosságot.

43. Természetesen a tájékoztatás önmagában nem lehet elegendő, amennyiben a hulladékok tüzelőként való elégetésére a szociális, megélhetési problémák adnak okot. Ezt az állam és az önkormányzatok szociálpolitikai eszközökkel orvosolhatják. Főként a helyi önkormányzatok támogathatják a tűzifa vásárlását, vagy akár természetbeni segélyként adhatnak a rászorulóknak tüzelőt. Az intézkedések a környezeti ártalmak csökkenése révén a lakosság egészségi állapotának javulását, végső soron a társadalombiztosítási kiadások csökkenését eredményezhetik.

44. Még hatékonyabb megoldás lehet közmunka-programok keretében a különböző állami-önkormányzati kezelésű területeken az erdősítésbe, illetve a már meglévő fás területeken a kezelésbe bevonni a lakosságot. A rendes erdőgazdálkodási, kezelési tevékenység során kitermelt faanyagot a programban részt vevőknek lehet juttatni. Ez a megoldás hatékony eszköze lehet a lakossági falopások megakadályozásának is. Az erdőtelepítés továbbá nemcsak a helyben szükséges tüzelőanyagot biztosítja fenntartható módon hosszú távon, hanem a levegőminőség javításában is jelentős szerepe van (sok más ökológiai szolgáltatás mellett). Az államnak és az önkormányzatnak szervezési és jogi eszközökkel kell előmozdítania ezen lehetőségek gyakorlati alkalmazását, és ennek segítségével az egészséges környezethez való jog érvényesülését.

45. A KIM Tervezetre adott válaszában a fentiekkel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy határozottan törekszik a kis- és közepes vállalkozások támogatására, a szegénység

visszaszorítására. Ennek érdekében számos programot indított az adminisztratív terhek csökkentésére, a munkahelyteremtésre, és a közmunkák rendszerének kiterjesztésére. Mindennek elismerésével egyidejűleg kívánatosnak tartjuk célzott programok megvalósítását is, amelyek kifejezetten is foglalkoznak az adott problémával és annak felszámolásával.

46. Felhívjuk továbbá a figyelmet arra, hogy az eddigi tapasztalatok szerint az adminisztratív tehercsökkentési programok éppen a környezeti érdekek sérelmével valósultak meg. Az ilyen programokhoz ezért nagyon részletes hatásvizsgálatra és alkotmányossági elemzésre van szükség, figyelemmel arra az alkotmányos követelményre, hogy a vállalkozók terheinek csökkentése nem járhat az egészséges környezethez való jog sérelmével, az elért védelmi szint csökkenésével. Sok esetben ugyanis olyan „adminisztratív terheket” szüntetnek meg, amelyek a környezet, a környezeti érdekek védelmét hivatottak garantálni (tipikusan az engedélyek, szakhatósági és társadalmi részvétel csökkentése, megszüntetése). Az ilyen irányú „tehercsökkentés” semmiképpen nem fogadható el a vállalkozások és beruházások gyorsabb, egyszerűbb megvalósítása érdekében.

47. Az Alkotmánybíróság alaphatározatában hangsúlyozta, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ugyancsak nem teheti függővé az egészséges környezethez való jog érvényesülését a gazdasági körülmények alakulásától, hiszen véges javak, jelen esetben egyenesen az emberi egészség és élet kerül veszélybe. A környezeti érdekeket védeni hivatott jogi eszközök csökkentése az egészséges környezethez való jog korlátozásának minősül, amelyre az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdés szerint kizárólag más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

V. Jogi elemzés

1. Környezetpolitikai alapok

48. A hazai jogi szabályozás elvi szinten is rögzíti a légszennyezettség elleni fellépést. Elsősorban a Nemzeti Környezetvédelmi Programot (NKP), illetve a Nemzeti Környezetegészségügyi Programot (NEKAP) fontos kiemelni. Ezek a dokumentumok utalnak a lakossági tüzelésből származó légszennyező anyagok visszaszorításának szükségességére.

49. Az NKP¹⁷ alapvető célként rögzíti – többek között – a légszennyezettség kialakulásának megelőzését, a levegő minőségének védelmét. A konkrét célok között szerepel a szennyezettség csökkentése, az ún. zónákba nem sorolt tiszta levegőjű térségekben a jó minőség megőrzése, valamint 2010 és 2020 között a 2,5 mikrométernél kisebb átmérőjű szálló por részecskék 20%-os csökkentése.

50. A célok eléréséhez szükséges intézkedések köréből – a lakossági hulladéktüzelés vonatkozásában – az NKP az önkormányzatok és a lakosság szerepvállalását fogalmazza meg. Az önkormányzatok feladata:

¹⁷ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról

- jogszabályban előírt levegőtisztaság-védelmi feladatok teljesítése, elsősorban a kis tüzelőberendezésekkel kapcsolatosan;
- közreműködés a jogszabály által kijelölt, szennyezett levegőjű légszennyezettségi zónákra készült területi levegőtisztaság-védelmi intézkedési programok ütemezett végrehajtásában (pl. helyi közlekedéssel, lakossági fűtéssel kapcsolatos intézkedések);
- a szennyezés nélküli, vagy a legkisebb levegőszennyezést okozó megoldások előnyben részesítése a közlekedésfejlesztést, iparfejlesztést érintő önkormányzati döntések során;
- az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó helyi szabályozás megalkotása;
- szmogriadó tervek készítése, rendszeres felülvizsgálata és az új előírásoknak megfelelő módosítása;
- a lakosságot veszélyeztető levegőminőségi helyzet (szmogriadó) esetén a szükséges intézkedések megtétele (pl. gépjárműforgalom korlátozása);
- a lakosság folyamatos tájékoztatása.

51. A lakosság által megvalósítandó feladatok köréből kiemelendő:

- a háztartási tüzelőberendezések (pl. kályhák, kazánok, konvektorok) és a kémények rendszeres karbantartása;
- tisztább tüzelőanyagok használata;
- fűtőkorszerűsítés.

52. Az általános célkitűzések és programok gyakorlati megvalósulása a konkrét jogszabályokban megfogalmazott jogi eszközök meglétén, illetve azok tényleges alkalmazásán múlik. A környezetvédelmi tárgyú jogszabályok, illetve intézmények garantálják ugyanis a környezethez fűződő alkotmányos jog érvényesülését, ahogy erre az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozata is rámutatott: a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Ezért az alábbiakban röviden azt tekintjük át, hogy milyen lehetséges eljárások és jogkövetkezmények alkalmazhatóak illegális hulladékégetés esetén.

2. Jogi lehetőségek az illegális hulladékégetéssel szemben

A/ Közigazgatási jogi kérdések

a) Levegővédelmi hatáskörök

53. A hulladékok nyílt téri, illetve háztartási égető-berendezésekben történő égetésének tilalmát a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (továbbiakban a Lr.) egyértelműen rögzíti. A hatályos Lr. 27. § (2)-(3) bekezdései szerint hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos.

54. A levegővédelmi hatáskörök megoszlának a kistérségi jegyző és a felügyelőség között. A kistérségi jegyző rendelkezik hatáskörrel a háztartások hulladékégetése, továbbá a legfeljebb 140 kWh teljesítményű kazánokban égett hulladékok tárgyában, vagyis lényegében az esetek túlnyomó többségében. A felügyelőségek a nyílt téri

hulladékégetések miatt járhatnak el, tipikusan a kábelégetések és a hulladéklerakók meggyújtása miatt.¹⁸

55. A Lr. 9. számú mellékletének megfelelően a kiszabható bírság mértéke 100.000 és 500.000 Ft között van¹⁹.

b) Hulladékgazdálkodási hatáskörök megoszlása

56. A lakossági illegális tüzelés esetén nem kizárólag a levegőminőségi jogszabályok megsértése merül fel, mivel a panaszok tárgya különböző hulladékok (gazdasági tevékenység keretében, illetve attól függetlenül történő) égetése. Ebből adódóan a jegyző és a felügyelőségek hulladékgazdálkodási hatásköre sem hagyható figyelmen kívül.

57. A Hgt. 49. § (1) bekezdése szerint, aki tevékenységével, vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni. A hulladékgazdálkodási bírság nem mentesít emellett a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

58. A hatáskörök megoszlása a hulladék minőségéhez igazodik. Települési hulladékok tekintetében a jegyző rendelkezik hatáskörrel, így az ő feladata az ellenőrzés és bírságolás. A lakosok által a háztartásokban elégetett hulladékok települési hulladékok, így a jegyzőnek kell eljárnia. A felügyelőségek a „termelési” hulladékok égetése miatt járhatnak el, vagyis a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységéhez kötődően, annak keretében keletkezett hulladékok égetése miatt.

¹⁸ 36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkört – a (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja.

(2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője

a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával,

b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával,

c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával,

d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és

e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

(3) A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

¹⁹ A Lr. 9. melléklete szerinti, a levegővédelmi követelmények megsértéséhez kapcsolódó levegőtisztaság-védelmi bírságok mértéke

17. Bármely anyag a jogszabályi előírásokat megszegve, illetve engedély nélkül háztartási tüzelőberendezésben történő égetése; 300.000 Ft 18. Bármely anyag a jogszabályi előírásokat megszegve, illetve engedély nélkül a nyílt téren történő égetése; 100.000 Ft 19. Vonalas létesítmény mentén növényzet, lábon álló növényzet, tarló, vagy növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék égetése; 500.000 Ft

59. A hatóság általában is köteles a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellenőrizni. Így amennyiben a hulladékok égetésének ténye nem is bizonyítható, megállapítható lehet jogsértés az ingatlanon felhalmozott, engedély nélkül kezelt hulladékok miatt. Irodánkhoz is érkezett olyan beadvány, amely szerint az ipari tevékenységet végző vállalkozás a tevékenysége során keletkezett hulladékokat égeti el, illetve nagy mennyiségben vesz át, majd tárol hulladékokat, és azokat égeti el. Ugyancsak előfordul, hogy magánszemélyek a háztartásukban keletkezett, sőt kifejezetten ilyen célból összegyűjtött hulladékokat égetik el rendszeresen. A vonatkozó jogszabályok azonban ezt természetesen nem teszik lehetővé.

60. A Hgt. 13. § (1) bekezdése szerint a hulladék termelője, birtokosa a tevékenysége gyakorlása során keletkező, illetőleg más módon a birtokába kerülő hulladékot köteles gyűjteni, továbbá hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról gondoskodni.

61. A (2) bekezdés alapján a hasznosításra vagy ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét a kötelezett kétféle módon teljesítheti. Vagy a jogszabályokban meghatározott feltételekkel, megfelelő hasznosító vagy ártalmatlanító eljárást, berendezést, létesítményt maga alkalmaz, vagy a hulladékot az erre feljogosított és engedéllyel rendelkező kezelőnek adja át, és a kezelés költségeit megfizeti.

62. Az ingatlan tulajdonosát, birtokosát, használóját általános kötelezettség terheli a Hgt. 20. § (1) bekezdése alapján, mivel köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.

63. Azok a gazdálkodó szervezetek mentesülnek csak a fenti kötelezettség alól, amelyek a környezetvédelmi hatóság által engedélyezett – települési hulladék ártalmatlanítására alkalmas – hulladékkezelési berendezéssel, létesítménnyel rendelkeznek, ha a tevékenységük során képződött települési hulladékok ártalmatlanításáról ezekben a berendezésekben, létesítményekben gondoskodnak. Az 51. § (1) és (2) bekezdése alapján a hulladék termelője, birtokosa és kezelője a külön jogszabályokban meghatározott módon és tartalommal köteles a tevékenysége során keletkező, más birtokostól átvett vagy másnak átadott hulladék mennyiségét és összetételét fajtánként nyilvántartani, az általa végzett kezeléssel, a kezelt és a kezelés eredményéből származó hulladékokról nyilvántartást, a kezelőlétesítmények működéséről üzemnaplót vezetni, és ezekről a hatóságoknak bejelentést tenni.

64. A fenti törvényi kötelezettségek teljesítését a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve települési hulladékok esetén a jegyzők ellenőrzik. A Hgt. 44. § (1) és (2) bekezdései alapján a környezetvédelmi hatóság a hulladék termelőjétől, birtokosától, illetve a hulladékkezelőtől – hatósági ellenőrzés keretében – tájékoztató adatot, összefoglalót, jelentést kérhet kötelezettségei teljesítéséről. Helyszíni ellenőrzés pedig akár hulladéktalanul is végrehajtható a (2) bekezdés szerint akkor, ha azt környezetvédelmi vagy közegészségügyi veszélyhelyzet teszi szükségessé vagy a hulladék kezelésével kapcsolatos súlyos kötelezettségszegés alapos gyanúja áll fenn.

65. A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtése és tárolása csak zártan, gyűjtőedényben, illetve más edényzetben vagy ideiglenes

tárolásra szolgáló berendezésben (a továbbiakban: gyűjtőedény) történhet, a további kezelésnek megfelelő módon elkülönítve.

66. A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés a) pontja alapján a bírság kiszabására a települési önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: jegyző) jogosult, amennyiben az ingatlantulajdonos a települési hulladék gyűjtésére és átadására vonatkozó kötelezettségét megszegi.

67. A fenti jogszabályi rendelkezések alapján tehát az eljáró hatóságok – a hulladék fajtájától függően a felügyelőség vagy a jegyző – az égetés bizonyíthatóságának hiányában is felléphetnek a gyűjtésre, nyilvántartásra vonatkozó hulladékgazdálkodási jogszabályok megsértése miatt.

68. Sajátos problémát jelent a kábelégetés, ezért indokolt erről is szólni röviden. Az elkövetők a kábelek színesfém tartalmát nyerik ki, hogy azt értékesítsék. Az átvételi ár alacsonyabb, ha a műanyagborítással együtt adják át a fémeket, ezért azt „célszerű” eltávolítani. Az eltávolítás megfelelő módja a fizikai lecsupaszítás, egyszerűbb és gyorsabb módja azonban annak leégetése. A cselekményből, annak céljából látható, hogy az elkövető a műanyagborítástól szándékozik megszabadulni, ezért égeti el azt. A műanyagborítás ebből következően hulladéknak minősül, leégetése pedig jogellenes hulladékkezelés²⁰.

c) Eljárási bizonytalanságok és bizonyítási nehézségek a közigazgatási eljárásokban

69. A fentiekben bemutatott jogszabályok alapján megállapítható, hogy illegális hulladékégetés esetén egyrészt a (kistérségi és települési) jegyző, másrészt a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség is rendelkezhet hatáskörrel.

70. A gyakorlatban mégis sok esetben problémát jelent a beérkező panaszok kivizsgálása, illetve a jogellenes cselekmények szankcionálása. A jegyzők – általában mérőeszköz hiányára hivatkozva – nem folytatnak le hatósági ellenőrzést, a felügyelőségek pedig jegyzői hatáskörnek értékelik a lakossági hulladékégetésre vonatkozó bejelentést és emiatt nem indítanak eljárást. Továbbá – amennyiben az égető nem ismeri el a hulladékégetés tényét – kétséges, milyen formában és kit terhelő költségekkel folytatható le az igen költséges bizonyítási eljárás. Végül sok esetben a felelősség megállapítása sem vezet eredményre, mert a bírság (és az esetleges egyéb költség) nem hajtható be a jogsértőn, a jogsértés pedig tovább folytatódik.

d) Az illegális lakossági hulladékégetésre vonatkozó beadványokkal kapcsolatos legfontosabb eljárási kérdések

71. Mindenekelőtt általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy a hatóságok mely törvény alapján és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni a hulladékégetést kifogásoló lakossági bejelentések tárgyában. A lakossági bejelentésekre

²⁰ A kábelek jogszerű kezelése esetén is nyilvánvalóan hulladéknak minősül a kábelcsupaszító géppel eltávolított műanyagborítás. A hulladékminőség tekintetében tehát nyilvánvalóan nincsen jogi jelentősége az eltávolítás módjának.

ugyanis két jogszabály is irányadó, melyekből eltérő eljárási rendelkezések, jogok és kötelezettségek erednek.

72. A hatóságok általában az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: panasz-törvény) 141-143. §-ait alkalmazzák. Ezek tartalmazzák ugyanis a panaszokra és közérdekű bejelentésekre vonatkozó szabályokat. A panasz-törvény 141. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

73. Az ezt követő rendelkezések írják elő, hogy az állami és helyi önkormányzati szervek milyen módon kötelesek eljárni a kivizsgálás érdekében, és annak eredményéről miként kell tájékoztatni a bejelentőt. Ezek szerint az érintett szervnek egy sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatni, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

74. A panasz-törvény alapján egy egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására kizárólag akkor kerülhet sor, ha a sérelem hatósági (bírósági) hatáskörben nem vizsgálható ki, mert az nem jogsértést fogalmaz meg. Kizárt, hogy a közigazgatási jog körébe eső, valamely jogszabálysértésre vonatkozó bejelentésben foglaltakat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénytől (a továbbiakban: Ket.) függetlenül lehetne kivizsgálni. A törvény által használt szavak, fogalmak is arra utalnak, hogy a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében teremtette meg a közérdekű bejelentés jogintézményét. A közérdekű bejelentés a panasznál általánosabb tárgyú bejelentést fogalmaz meg, amely nem egyedi sérelem orvoslására, hanem annál általánosabb körülmények, hiányosságok jelzésére irányul, amely kisebb-nagyobb közösségek, esetleg a társadalom egészét érintheti. Egy a környezetre ártalmas magatartást azonban nem lehet a panasz-törvény szerinti „körülmény”-nek tekinteni, mivel a közigazgatásnak kifejezett és feltétlen kötelezettsége – erre irányuló felhívás nélkül is – hivatalból fellépni a jogsértő magatartásokkal szemben. A panasz-törvény továbbá a „szerv” fogalmat használja, amely lényegesen tágabb kört jelent, mint a hatóság fogalma.

75. A korábban leírtak szerint kiemelt társadalmi érdek fűződik a levegő szennyezésének megakadályozásához, a környezetvédelmi, levegővédelmi szabályok hatályosulásához. E tekintetben nincs annak jelentősége, hogy egy környezetre veszélyt jelentő magatartással szembeni fellépés csak egy vagy több ember közvetlen érdekében szükséges, vagyis, hogy hány embert zavar közvetlenül az adott magatartás. A megítélés szempontja kizárólag az, hogy a bejelentés jog- vagy érdeksérelem meglétét jelzi, amely esetben fel sem merülhet a panasz-törvény alkalmazása, amely egyébként sem tartalmazza a részletszabályokat, a garanciális rendelkezéseket (ügyféli jogok, jogorvoslat lehetősége stb.), amelyek a jogok és kötelezettségek hatóság általi érvényesítéséhez nélkülözhetetlenül szükségesek.

76. Mivel a hulladékok égetése miatti lakossági bejelentés alapján a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a ténye vitatott, így annak kivizsgálása is kizárólag a

közigazgatási jog szerint történhet. Azt kell ugyanis tisztázni, hogy a hulladékok égetésére vonatkozó jogszabályi tilalmat valóban megsértették-e, és ennek függvényében milyen jogkövetkezményeket kell alkalmazni. Az erre szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés, melynek keretén belül a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését²¹.

77. A Ket. alapvető rendelkezései is egyértelművé teszik, hogy a jogsértés kivizsgálását, vagyis a hatósági ellenőrzést kizárólag a Ket. alapján lehet lefolytatni. A 12. § (1) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A (2) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

78. Minderre tekintettel az állapítható meg, hogy a panasztörvény által szabályozott jogintézmények a jogsértésnek nem minősülő olyan sérelmek orvoslására szolgálnak, amelyek egyetlen hatóság hatáskörébe sem tartoznak. Előfordulhatnak olyan helyzetek, amelyek nem valósítanak meg jogszabálysértést, így hatósági (bíróági) segítség (állami úton is kikényszeríthető jogkövetkezmények alkalmazása) nem vehető igénybe, ugyanakkor egyéni, vagy társadalmi érdekeket sértenek, és orvoslásuk a közhatalom gyakorlóinak fellépésével lehetséges. Ez tipikusan a nem hatósági, hanem más egyéb állami, önkormányzati feladatkörbe tartozó, tulajdonosi, fenntartói, kezelői jogviszonyok esetén képzelhető el. A jogalkotó tehát a hatósági fórumrendszeren kívül eső, ezért hatóságilag ki nem vizsgálható, de mégis sérelmes helyzetek orvoslására alkotta meg a panasz-törvény jogintézményeit.

79. Mindebből az a következtetés vonható le, hogy környezetvédelmi jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló lakossági bejelentésben foglaltakat a Ket. és nem a panasz-törvény szerint kell kivizsgálni.

80. Alapvető problémát jelent ugyanakkor, hogy a lakossági bejelentés maga nem értelmezhető a Ket. rendszerében. Az ugyanis nem minősül kérelemnek, ahogyan a hatóságnak a bejelentés kivizsgálására irányuló eljárása sem minősül kérelemre indult eljárásnak. Ebből következően magára a lakossági bejelentésre nem lehet alkalmazni a kérelemre vonatkozó rendelkezéseket (pl. a bejelentőtől nem lehet illetéket kérni az eljárás megindításához) sem.

81. Így azonban nem világos, hogy a bejelentésre milyen válaszadási kötelessége van a hatóságnak, az alapján köteles-e, és milyen határidőn belül, milyen szempontok mérlegelésével intézkedni, vagyis a hatósági ellenőrzést megindítani. Ugyancsak általános probléma, hogy a hatósági ellenőrzésen a bejelentő részt vehet-e. E tekintetben éppen a panasztörvény tartalmaz garanciális rendelkezéseket.

82. Elvi élel állapítható meg az a követelmény, hogy valamely jogértelmezési kérdés által jelentett jogbizonytalanság nem vezethet a környezet védelme szintjének csökkenésére. A megelőzés és az elővigyázatosság elve alapján bizonytalan esetekben ezért a – a környezet és az ügyfél számára – magasabb védelmet nyújtó értelmezési megoldást kell követni. A

²¹ 88. § (1) bekezdés

tételes jogszabályi rendelkezések hiányában is megfelelő eligazítást adnak a Ket. alapelvei²².

83. Összefoglalva megállapítható, hogy a lakossági hulladékégetésre – akárcsak más környezeti ártalomra – vonatkozó bejelentés esetén a hatóságok a Ket. általános elvei és követelményei szerint hivatalból kötelesek megvizsgálni a bejelentés kapcsán a hatáskörüket és illetékességüket. A lakossági bejelentések nyomán a hatáskör és illetékesség megállapítása esetén hatósági ellenőrzés keretében haladéktalanul kötelesek kivizsgálni a bejelentésben foglaltakat, azt, hogy a kifogásolt környezethasználatot a vonatkozó jogszabályi és egyedi határozatba foglalt előírások szerint folytatják-e. A kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasításának, illetve az eljárás megszüntetésének eseteit is részletesen szabályozza a Ket., figyelemmel az ezekhez a döntésekhez kapcsolódó jogorvoslati lehetőségekre is²³.

84. A gyakorlatban ugyanakkor a megalapozatlan, rosszhiszemű lakossági bejelentések is általános problémát jelentenek. A lakossági bejelentés – az ún. petíciós jog gyakorlása²⁴ – nem vezethet mások zaklatására. A hatóságok a rendes működésük által jelentett feladatokat is egyre nehezebb tudják ellátni a személyi és tárgyi feltételek hiánya miatt. A jelentős munkateher színvonalas ellátásához igazodó költségvetési feltételek nem biztosítottak. Egyedi vizsgálataink során is tapasztaljuk, hogy mindezek a körülmények nagyban megnehezítik a lakossági bejelentések megfelelő kezelését. Különös problémát jelenthet tehát a rosszhiszemű panaszok, de még a jóhiszemű, ám lényegtelen vagy tévedésen, félreértésen alapuló panaszok kivizsgálása is, hiszen más érdemi tevékenységtől veszi el a lehetőséget. Súlyos felelősség hárul a hatóságokra, hogy hatósági ellenőrzést valóban csak indokolt esetben végezzenek, indokolt esetben viszont valóban következetesen fellépjenek.

85. A modern jogokban aligha találni olyan jogviszonyokat, amelyekben az egyik félnek csak jogosítványai vannak, kötelezettségei nincsenek. A társadalmi részvételre is igaz ez, a közösségi ügyekben panaszt tevőnek kellő gondossággal kell eljárnia és felelősséggel tartozik, ha a gondosság elmaradásából vagy rosszhiszeműségből kárt okoz. Minderre tekintettel a bejelentőtől elvárható, hogy a bejelentésben foglaltakat legalább valószínűsítse, bejelentésében konkrét jogsérelmet fogalmazzon meg, amelynek viszont nem feltétlenül kell neki magának is közvetlen érintettjének lenni. Nem várható tőle

²² 1. § (1) A közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

3. § (1) A közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül.

4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

5. § (1) A közigazgatási hatóság az ügyfél és az eljárás egyéb résztvevője számára biztosítja, hogy jogairól és kötelezettségeikről tudomást szerezzenek, és előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását.

22. § (1) bekezdése alapján a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

88. § (1) A hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését.

²³ Ket. 30.-31. §

²⁴ Kvt. 97. § (2) Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környeztkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

ugyanakkor olyan bizonyítás, amely már a hatóság feladata, vagyis a bizonyítási terhet, illetve annak költségét a hatóság nem háríthatja át a bejelentőre.

86. Végezetül szintén általános jogértelmezési kérdés, hogy a hatósági ellenőrzésen részt vehet-e a bejelentő. A Ket. általános ügyfél-fogalmát a 15. § határozza meg. A Ket. 15. § (1) bekezdése alapján ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz. A 87. § alapján a törvény rendelkezéseit a hatósági ellenőrzésre az e fejezetben szabályozott eltérésekkel kell alkalmazni.

87. Mivel a hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályok eltérő ügyfélfogalmat nem határoznak meg, ezért ezen eljárásokban is irányadó a 15. §. A 88. § (4) bekezdés szerint a helyszíni ellenőrzés lefolytatására, ezzel kapcsolatban az ügyfél értesítésére és a helyszíni ellenőrzés akadályozására e törvénynek a szemlére vonatkozó rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni azzal, hogy a szemletárgy birtokosára vonatkozó szabályokat az ügyfélre kell alkalmazni. Az 57/A. (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a szemle megtartása során – a tulajdonos értesítésével egyidejűleg – a szemletárgy birtokosa kötelezhető a szemletárgy felmutatására, illetve arra, hogy az ügyfelet a szemle helyszínére beengedje.

88. Ha a bejelentő saját egészsége, nyugalma védelmében fordul a hatósághoz a hulladék égetése miatt, akkor egyértelmű, hogy az eljárás érinti az érdekeit, tehát ügyfélnek minősül. Az ügyfél a fentiek szerint a szemlén és így a helyszíni ellenőrzésen részt vehet.

89. A hatósági ellenőrzés jogintézménye még számos más jogalkalmazási kérdést és problémát felvet, amelyek ismertetése ugyanakkor meghaladja a jelen állásfoglalás kereteit. Mivel azonban igen lényeges jogintézményről van szó, amely a hatékony hatósági kontrollt és így a jogsértő magatartások kiszűrését hivatott biztosítani, ezért mindenképpen indokolt átfogó vizsgálat is. Irodánk már korábban jelezte a közigazgatási és igazságügyi minisztériumnak, hogy a panasz-törvény és a Ket. összehangolása szükséges, a jövőben további egyeztetéseket kezdeményezünk.

e) A tényállás tisztázásának nehézségei

90. Mind a jegyző által lefolytatott levegővédelmi hatósági eljárásban, mind a felügyelőség hulladékgazdálkodási hatáskörben történő eljárása során problémát okoz a tényállás tisztázása, a bizonyítás lefolytatásának a nehézsége. A hulladék égetésének ténye leginkább csak tettenéréssel bizonyítható. Ezért a bizonyítás sikertelenségét eredményezheti, ha a hatóság nem tud azonnal a helyszínre menni, vagy ha az ügyintézőket nem engedik be az ingatlanra. Utólag az analitikai vizsgálatok, illetve a hulladékgazdálkodási előírások ellenőrzése jelenthet lehetőséget a hatósági fellépésre.

Helyszíni ellenőrzés

91. Amennyiben az égető nem ismeri el, hogy háztartási tüzelőberendezésében hulladékot égetett, közigazgatási eljárás során lefolytatott bizonyítás keretében helyszíni ellenőrzés foganatosítása során tudja a hatóság a tényállást tisztázni.

92. A helyszíni ellenőrzés lefolytatása tekintetében a szemlére vonatkozó, a Ket. 56. és 57. §-aiban megfogalmazott részletes szabályok elvileg széles jogkört biztosítanak a hatóságok számára arra vonatkozóan, hogy milyen formában kerülhet sor a helyszíni vizsgálatra, megengedve például – a jogszabályban szereplő feltételekkel – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzést, a hulladékégetés feltételezett helyszínére történő belépést, illetve szükség esetén a rendőrségi közreműködés igénybevételét.

93. A helyszíni ellenőrzés eredményessége, azaz a tényállás megfelelő feltárása nagy mértékben múlik azon, hogy arra a panasz bejelentéséhez képest mennyire gyorsan kerül sor. A jogsértés, vagyis a hulladékok égetése legegyszerűbben akkor bizonyítható, ha a tüztérben ténylegesen hulladékokat, vagy azok maradványait találja a hatóság ügyintézője. A legtöbb esetben azonban ez nem állapítható meg. Ilyenkor az egyéb körülmények mérlegelésére van szükség. Jelentősége lehet a tanúk elmondásainak, a kazán környékén félreérthetetlen módon felhalmozott anyagoknak, a kéményből felszálló füst színének, bűzének. A környezetvédelmi eljárásokban általában ritkán alkalmazzák a tanúbizonyítást, a hulladékégetéssel kapcsolatos ügyekben azonban a tanúvallomásoknak döntő szerepe lehet.

Mintavétel és a minta laboratóriumi elemzése

94. Amennyiben azonban a hatóságnak nem sikerül a hulladékégetőt „tetten érnie”, akár a hatósági ellenőrzés megkésettsége, akár a hulladékégetés hatósági ügyintézési időn kívülre időzítése miatt²⁵, és az égető nem ismeri el a hulladékégetés tényét, a hatóság a kéményből (tetőről, kazánból) vett koromminta laboratóriumi vizsgálatával bizonyíthatja a hulladékégetés tényét. Mintát akkreditált cég vagy környezetvédelmi felügyelőség vehet, melyben a rendőrség közreműködhet a lefolytatott helyszíni ellenőrzés során.

95. Tekintettel arra, hogy a kéményből, vagy a kazánból vett korom, illetve hamuminta laboratóriumi vizsgálatának költsége igen magas, arra a hatóságoknak legtöbbször nincsen fedezete, így a tényállás tisztázatlan marad. Ez vezet sokszor arra a megoldásra, hogy a hatóság a bejelentőt hívja fel a vizsgálat elvégzésére, szakértői vélemény beszerzésére, ez azonban nem jogszerű.

96. A bizonyítási eljárás kapcsán fontos megjegyezni, hogy a kéményből vett koromminta laboratóriumi vizsgálatának megelőlegezése a Ket. 156. § (2) bekezdése alapján a hatóságot terheli. A hivatalból indított eljárásban az egyéb eljárási költséget²⁶ a hatóság előlegezi. A rendőrség igénybevételével kapcsolatos költséget az igénybevételt kérő hatóság megelőlegezi. Ha a határozat az ügyfél részére kötelezettséget állapít meg, a felmerült költség viselésére az ügyfelet kell kötelezni. Ha a határozat több ügyfél részére állapít meg kötelezettséget, a hatóság köteles a költségek ügyfelek közötti megosztásáról is rendelkezni. A hatóság által megelőlegezett költséget a hatóság számlájára kell visszafizetni.

97. A tényállást a hatóság hivatalból köteles tisztázni, ezt a terhet nem háríthatja át a bejelentőre. A fentiekből kifolyólag a hulladék illegális tüzelésének bizonyítására vonatkozó költségek ugyan végső soron – amennyiben a hulladékégetés bizonyítást nyer – az égetőt terhelik, de annak megelőlegezése a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a hatóság feladata. Fontosnak tartjuk, hogy ez ne csupán elvi lehetőség legyen, hanem a

²⁵ A lakossági illegális tüzelésre sok esetben hétvégén, éjszaka, vagy a hajnali órákban kerül sor, részben annak érdekében, hogy ezáltal megnehezítsék a hatósági intézkedés lehetőségét.

hatóság (a jegyző, valamint a felügyelőség) a hatósági ellenőrzés gyors megindítása és lefolytatása keretében, a tényállás megfelelő tisztázása érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket, és amennyiben indokolt végezze, illetve végeztesse el a tüzelőberendezés kéményéből vett koromminta laboratóriumi elemzését a költségek megelőlegezése mellett.

98. A fentiekkel kapcsolatban a VM a Tervezetre adott válaszában a következőket fejtette ki: „Álláspontunk szerint a tettenérés esélye elenyésző. Ez adódik egyrészt abból, hogy a levélben vagy e-mailben beérkező panasz – ha nem rendszeres hulladékégetés a tárgya – jóval később, akár napokkal vagy hetekkel később jut el az ügyintézőhöz, mint maga a cselekmény, másrészt a felügyelőségek központja egyes esetekben 100 km-re is lehet a bejelentett esettől. Ha van is épp szabad szakember és jármű, amíg a helyszínre érnek már alig marad esély a tettenérésre. A vállalkozások általában ismerik a jogszabályokat, s felkészülten várják az esetleges ellenőrzést, vagyis nem lehet náluk találni illegális hulladékot, így ezekben az esetekben a tervezet által javasolt, egyéb hulladékgazdálkodási szabályok ellenőrzése sem hozna eredményt.

99. Véleményünk szerint helyileg eredményesebben lehetne kezelni az ilyen bejelentéseket. Például, ha a bejelentés a rendőrség helyi megbízottjához érkezik, neki lenne esélye haladéktalanul felkeresni a helyszínt, és felvenni a jegyzőkönyvet, ami alapján már el tud járni a hatóság. Ehhez azonban módosítani kellene a rendőrségi intézkedésre vonatkozó szabályozást.

100. Hasonló veszély, hogy a kisebb települések esetén a 2004. évi CVII. törvényben a kistérségi körzetközponti feladatra kijelölt jegyzőnek kell eljárnia a jegyzői hatáskörbe tartozó bejelentések ügyében. Ezzel az eljárásra jogosult szerv egyre távolabb kerül az eset helyszínétől.

101. Az égetés, tüzelés során keletkező koromból vagy hamuból történő mintavétel és annak laboratóriumi elemzését a hatóságok bizonyítási eszközül nagyon ritkán alkalmazzák. Ennek oka, hogy nehezen dönthető el, hogy mikor megalapozott egy bejelentés, így a hatóság nem vállalja fel a méréssel járó jelentős költséget. Ezt ugyanis az állásfoglalásban foglaltaknak megfelelően a hatóságnak kell megelőlegezni és ha

²⁶ Ket. 153. § (2) alapján eljárási költségek:

1. az eljárási illeték,
2. az igazgatási szolgáltatási díj,
3. az ügyfél megjelenésével kapcsolatos költség,
4. az anyanyelv használatával kapcsolatos költség,
5. az iratbetekintési jog gyakorlásával kapcsolatos költség,
6. az ügyfél képviselőjében eljáró személy költsége,
7. a tanú és a hatósági tanú költségtérítése,
8. a hatósági közvetítő költsége, továbbá a tevékenységével kapcsolatban indokoltan felmerült kiadás,
9. a szakértői díj, ideértve a szakértő költségtérítését,
10. a fordítási költség a 11. § (2) bekezdésében szabályozott eseten kívül,
11. az ügyfél, valamint az eljárás egyéb résztvevője részéről felmerült levelezési, dokumentumtovábbítási költség,
12. a végrehajtási költség és a végrehajtási költségátalány,
13. az eljárásban közreműködő rendőrségnél felmerült költség,
14. a helyszíni szemlével, valamint a szakértői tevékenységgel jogszerűen okozott kárért járó kártalanítás összege,
15. a törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott egyéb eljárási költség.

A Ket. 155. § (1) alapján a 153. § (2) bekezdésének 3-15. pontjában felsorolt költségek „egyéb eljárási költség”-nek minősülnek.

igazolódik a jogsértés, akkor a jogsértőn behajtható. Ha nem igazolható a mérésrel a jogsértés, akkor a hatóság költsége marad. Az önkormányzatok és a környezetvédelmi hatóságok jelenleg nincsenek olyan helyzetben, hogy a nagy számú panasz mérésrel történő kivizsgálásának költségét fel tudják vállalni.”

102. Ez utóbbi felvetéssel kapcsolatban megjegyezzük, hogy amennyiben az egyéb bizonyítékok, különösen is a tanúvallomások alapján nagy valószínűséggel következtetni lehet a hulladék-égetés tényére, akkor a laborvizsgálat költségeinek megelőlegezése kevésbé jelent kockázatot.

103. A fentiekkel összhangban a Legfőbb Ügyész a következőket hangsúlyozta: „Vizsgálataink szerint a jegyző – bár rendelkezik környezetvédelmi hatáskörökkel – rendszerint a környezetvédelmi felügyelőség segítségével képes azokat ellátni. Különösen a kisebb települések jegyzői nehezen birkóznak meg a speciális szakértelmet és műszerezettséget igénylő levegő-tisztaságvédelmi feladatokkal. (...) Az ingatlantulajdonosok felderítése, kötelezések, bírságolások, ellenőrzések lefolytatása, a hatósági hatáskörök tisztázása gyakran komoly nehézséget okoz az egyébként is túlterhelt jegyzőknek.

104. Egyetértve az állásfoglalás tervezetében megfogalmazott feladatokkal célszerűnek tartanánk, ha további hatóságok, hatósági feladatokat ellátó személyek is részt vennének a hulladékok égetésének megakadályozásában, a vészhelyzetek és a károk felszámolásában. Így például a lakosság egészségi állapotával kapcsolatosan (allergia, légzőszervi és daganatos megbetegedések stb.) a háziorvosi szolgálatnak és az ÁNTSZ-nek, az elhagyott hulladékok, illegális lerakók, illetve égetések miatt a jegyzőn kívül a közterület-felügyelőknek, mezőőröknek, a természetvédelmi őrszolgálatnak és nem utolsósorban a rendőrségnek is felelősséggel kellene eljárnia, illetve jeleznie az illetékes hatóságoknak.”

105. Magunk is egyetértünk azzal, hogy több hatóság együttes fellépésével lehet valóban hatékonyan fellépni az illegális cselekményekkel szemben. Fontos, hogy a hatóságok saját feladatkörüknek megfelelően, de egymás munkáját is segítve tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Ugyancsak jelentősége van annak, hogy a leghatékonyabb, leggyorsabb fellépésre képes, a helyszínhez legközelebb működő hatóságok rendelkezzenek a szükséges hatáskörrel. Ezen hatóságok számára ugyanakkor a szükséges szakmai, személyi és tárgyi feltételeket is biztosítani kell. Ezért a hazai közigazgatás megújítása, a hatáskörök és feladatkörök telepítése során a közigazgatási szervezetrendszer felépítését meghatározó szubszidiaritás elvére figyelemmel kell eljárni. Fontos továbbá, hogy a jogsértéshez, illetve a közigazgatás fellépését szükségessé tevő cselekményhez minél közelebb legyen az ügyintézés helye.

106. Látható továbbá az is, hogy a hatósági szervezetrendszer finanszírozási hiányosságai az ellenőrzések és hatósági fellépések elmaradását, a jogsértések szaporodását, összességében a környezeti állapot romlását idézik elő. A hatóságok működtetésén megtakarított kiadások ebből következően az egyéb társadalmi költségek növekedését idézik elő.

B/ Magánjogi lehetőségek

107. A környezetvédelmi jog, illetve annak érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jogág alá tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog segítségével is elősegítsék a környezetvédelmi jog – jelen esetben a jogellenes hulladékégetés tilalmának – kikényszerítését.

108. A polgári jogban két jogintézmény érdemel kiemelt figyelmet a környezetvédelem szempontjából: a szomszédjog, illetve a birtokvédelem.

a) Szomszédjog

109. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

110. A hulladékégetés zavaró hatásaira tekintettel lehetőség van arra, hogy a panaszos a szomszéd tevékenysége által okozott zavarás szükségtelenségének és ezáltal jogellenességének tényét bíróság előtt bizonyítsa anélkül, hogy az illetékes hatóságoknak bármilyen környezetvédelmi jogszabálysértést meg kellene állapítaniuk. A hulladékégetés és az ebből származó zavaró füst kibocsátás, bűzterhelés tényét dátummal ellátott videofelvételekkel, tanúkkal a per keretében lehet bizonyítani.

111. A gyakorlatban azonban megmutatkozik, hogy a polgári peres eljárás költség és időigényessége, valamint bizonyítási nehézségei miatt ritkán alkalmazott eszköz.

b) Birtokvédelem

112. A szomszédjogival elvileg egyenértékű a birtoklás zavartalanságához fűződő érdekek alapján indított eljárás, a Ptk. birtokvédelmi szabályozása. Eljárásjogilag annyiban különbözik mégis, hogy a birtokvédelmi eljárás két szakaszból áll, nem minden esetben kezdődik közvetlenül a bíróságon. Ha a birtoksértés óta nem telt el egy év vagy a vitának nem tárgya a birtokláshoz való jogosultság, a birtoklásában sértett félnek az eredeti birtokállapot helyreállítása illetve a birtoksértőnek e magatartásától való eltiltása érdekében az illetékes jegyzőhöz kell fordulnia. Amennyiben a jegyző nem orvosolta megfelelően a birtoksértést, határozatának megváltoztatását, annak kézbesítésétől számított 15 napon belül a polgári bíróságtól lehet kérni. Közvetlenül a bírósághoz kell fordulni, ha a birtoksértéstől már egy év eltelt, vagy a birtoklás jogalapja is vitatott.

113. A birtokvédelmi eljárás megindításától azonban sok panaszost elriaszt az eljárás illetékkötelessége.

114. A polgári jogi eszközök tekintetében tehát összefoglalóan elmondható, hogy azok rendkívül fontos és hatékony eszközei lehetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítésének. Ezért fontos, hogy az állampolgárok tudatában legyenek ezen jogi lehetőségeknek, amelyek a közigazgatási jogi eszközök mellett, illetve azoktól függetlenül rendelkezésre állnak. Ugyanakkor mind a szomszédjogi, mind a birtokjogi igények érvényesítésének költségessége, illetve a peres eljárás időigényessége legtöbbször nem teszi alkalmassá ezeket az eszközöket az illegális hulladékégetés esetén a gyors és

hatékony fellépésre. E tekintetben tehát továbbra is a fentebb elemzett közigazgatási eszközök érvényesítése jelenthet megoldást, ezért ezek hatékony működtetése különös jelentőséggel bír.

C/ Szabálysértési és büntetőjogi kérdések

115. A hulladékégetés elleni intézkedések szabálysértési és büntetőjogi lehetősége jelenti az állami represszív fellépések két fajtáját.

116. A szabálysértési jog gyors és eredményes fellépést biztosít a kisebb súlyú cselekményekkel szemben. A szabálysértési tényállások több csoportba sorolhatók, így megkülönböztethetők a bagatell büntetőjogi szabálysértések, a rendészeti és a közigazgatási szabálysértések. Más felosztás szerint a szabálysértések egy része ún. közigazgatás-ellenes cselekmény (például engedély-köteles tevékenység engedély nélküli végzése), másik része pedig az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartás, ún. kriminális cselekmény (például tulajdon elleni bűncselekmények értékhatárral elválasztott alakzatai).²⁷

117. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: SzabsTv.) 148. §-a értelmében környezetvédelmi szabálysértést követ el, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez, vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

118. A tényállás alapján megállapítható, hogy a közigazgatási előírások megsértését rendeli büntetni, jellegét tekintve közigazgatás-ellenes szabálysértés.

119. A SzabsTv. 1. § (2) bekezdése szerint szabálysértés nem állapítható meg, ha a cselekmény bűncselekményt valósít meg. Ennek alapján konkrét ügyben a két felelősségi forma kizárja egymást. A két felelősségi rendszer között a döntő elkülönítő ismérv elvileg a társadalomra veszélyesség mértéke. A társadalomra súlyosabban veszélyes cselekményeket büntetőjogi eszközökkel, míg a társadalomra csekélyebb mértékben veszélyes cselekményeket szabálysértési eljárás alapján indokolt elbírálni.

120. Az elméleti különbséget ténylegesen a tényállási elemek megfogalmazásával juttatja kifejezésre a jogalkotó, világosan megjelölve valamennyi kettős alakzatú tényállásnál, hogy mely kritériumok megvalósulása esetén minősül a cselekmény szabálysértésnek, és mikor bűncselekménynek.

121. A hulladékgazdálkodást érintő környezetvédelmi tényállások esetén a nehézséget ezen kritériumok hiánya adja, vagyis nincsenek az elhatárolás alapjául szolgáló ismérvek. A környezetvédelmi szabálysértés tényállása mellett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.). 281/A §-ban rögzített hulladékgazdálkodás rendjének megsértése tényállás releváns.²⁸

122. Ezen bűncselekmény a közigazgatási jogtól részben függő jellegű, vagyis a közigazgatási előírások megsértését rendeli büntetni – hasonlóképpen a környezetvédelmi

²⁷ 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

szabálysértéshez. A Btk. meghatároz azonban egy többlet fogalmi elemet, amennyiben a hulladéknak a (4) bekezdés a) pontja szerint valamilyen – pontosan meg nem határozott – veszélyességgel kell bírnia.

123. Azonban a fenti definíció azon kitétele, miszerint „amennyiben az alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére”, ténylegesen felöleli valamennyi, a Hgt. 1. számú mellékletében foglalt anyagot, ugyanis – külön szűkítés hiányában – egyértelműen a védett jogi tárgyak absztrakt veszélyeztetéséről van szó. Ezt az értelmezést támasztja egyértelműen a jogszabályhelyhez fűzött Kommentár, és a tényállás módosításainak Indokolása is.

124. A megfogalmazásból tehát az állapítható meg, hogy nem konkrét, közeli veszélyhelyzetnek kell fennállnia, hanem elegendő, ha a hulladék általában alkalmas a veszélyeztetésre. Ez azonban alapvetően megnehezíti a jogalkalmazást, és a szabálysértéstől való elhatárolást. Az absztrakt veszély ugyanis fogalmilag minden hulladéknál fennáll, hiszen ha azzal valamilyen kockázatos tevékenységet végeznek (lerakás, égetés, szállítás, gyűjtés stb.), akkor a konkrét körülmények függvényében konkrét környezeti sérelem is bekövetkezhet. Nem megfelelően kezelve bármely hulladék veszélyt jelent. Mindazon hulladékok, amelyek égetése tilos, veszélyt jelentenek, amire önmagában az égetésük tilalmából is lehet következtetni. Ezek a hulladékok alkalmasak az emberi egészség veszélyeztetésére, ha elégetik őket. Más hulladékok a lerakásuk folytán jelentenek kockázatot, ha belőlük nehézfémek, vegyi anyagok stb. juthatnak a talajba.

125. Mindebből következően a Btk. tényállás nem különbözik érdemben a környezetvédelmi szabálysértés tényállásától, amennyiben a hulladékgazdálkodási előírások megsértését kell szankcionálni. Világos elhatárolási szempont nincs meghatározva. A hulladékok égetése miatt így a SzabsTv. 1. § (2) bekezdése alapján szabálysértési felelősségre vonásnak nem lehet helye, bűncselekménynek kell minősíteni a cselekményt.

126. Érdekes gyakorlati problémát vet fel az a hivatalunk által is tapasztalt jelenség, amikor egyes más védett jogtárgyat sértő bűncselekményekhez, ha nem is szükségszerűen, de tipikusan kapcsolódnak tárgyunk körébe eső, esetlegesen a Btk. 281/A. §-t is megvalósító magatartások. Ilyen például az illegális színesfém-kereskedelmet kiszolgáló, a Btk. 316. § (4) bekezdés 5. pontja szerint minősülő lopási cselekmény is, amely esetben az elkövetés tipikus tárgyát képező kábelek műanyag borításától az elkövetők égetéssel szabadulnak meg. Ennek során az állásfoglalás elején már vázolt mérgező anyagok

²⁸ 281/A. § (1) Aki

a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez,

b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.(...)

(4) E § alkalmazásában

a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére,

b) hulladékkezelési tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása - ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

szabadulnak fel, amely – a bűncselekmény elterjedésének mértéke függvényében – egyes településeken jelentős számú ember egészségét sértheti.

127. Az ítélezési gyakorlatban a legritkább esetben jelenik meg a két bűncselekmény megállapítása. Ennek oka lehet az, hogy a nyomozó hatóságok szükségszerű utócselekményként kezelik pl. a műanyag borítás elégetését, de a valószínűbb ok az, hogy a nyomozó hatóságok elsődleges látószögén kívül esnek a közegészséget sértő, ritkábban előforduló cselekmények. Ezen cselekményekkel és egyre aggasztóbb jelenséggel szembeni hatékony fellépést mindenképpen szolgálhatná az összefüggések felismerése és értékelése – amennyiben ezt a bizonyítékok rendelkezésre állása, és a felelősségre vonás egyéb feltételei lehetővé teszik.

128. Végül megvizsgálandó, hogy az egyértelmű formáljogi következtetésen túlmenően, de lege ferenda jogpolitikai és környezetpolitikai szempontból a hulladékok illegális égetését a szabálysértési jog, avagy a büntetőjog körében indokolt-e értékelni. Kérdés ezért, hogy meghatározhatóak-e olyan szempontok, amelyek alapján egyértelműen elhatárolhatók lennének a kisebb súlyú, és így a szabálysértési jog által szabályozott cselekmények és a büntetőjogi fenyegetettséget kívánó súlyosabb jogsértések. A jogalkotó első következtetése nyilvánvalóan az volna, hogy nem szükséges és a gyakorlatban igen nehezen is megvalósítható az egyes vidékeken tömegesen előforduló, elsősorban a szegénységből és tudatlanságból eredő cselekmények büntetőjogi kezelése. Ugyanakkor megfontolandó, hogy a hulladékok égetése folytán felszabaduló anyagok fokozott egészségi, környezeti kockázatát figyelembe véve egyáltalán lehetséges-e az enyhébb elbírálás.

129. A hulladékégetés társadalomra veszélyessége a bűncselekmények általános karakterisztikáján (az elkövetők személyén, az elkövetés rendszerességén) túl nagymértékben a levegőbe juttatott káros anyagok hatásában rejlik. A hulladékégetés egészségügyi hatásait az állásfoglalás 14-35. pontjaiban ismertettük. A hulladékégetés fenti jellemzői miatt a tevékenység nagymértékben veszélyes a társadalomra, általános közegészségügyi hatásait tekintve az egész társadalomnak jelentős érdeke fűződik a hulladékégetések elleni legszigorúbb és leghatékonyabb fellépés iránt.

130. Fenti környezetegészségügyi okokból adódó magas társadalomra veszélyessége folytán a hulladékégetések elleni fellépésre a büntetőjogi fellépést látjuk indokoltnak.

131. A fentiekkel kapcsolatban a KIM a Tervezetre adott válaszában megállapította, hogy a szabálysértési és a büntető törvény folyamatban lévő felülvizsgálata során az általunk említett problémák megfelelő orvoslása indokolt. Nem foglalt azonban állást az általunk felvetett kérdésekben, és részletes érvelés nélkül csupán leírta, hogy a bűncselekmény „megállapíthatóságához azt szükséges vizsgálni, hogy a bűncselekmény elkövetési tárgya, jelen esetben a kérdéses hulladék alkalmas-e az emberi élet, (...) veszélyeztetésére”, majd indokul hivatkozott a Btk. hulladék fogalmára, ami a hulladék lényegi fogalmi elemeként határozza meg annak veszélyes voltát. A KIM értelmezésében továbbá úgy tűnik, hogy konkrét, nem pedig absztrakt veszély fennállását tartja szükségesnek a bűncselekmény megállapíthatóságához, ezért szükséges megvizsgálni ebben az értelmezésben is a tényállást.

132. A Btk-tényállás hulladék fogalma nem egyértelmű. A Btk. a hulladék fogalmi elemeként határozza meg a veszélyességet, ezért a joggyakorlatban bizonytalanságot

okoz, hogy ezt a veszélyes minőséget miként lehet megállapítani. A bizonyítás gyakran csupán a hulladék jellemzőinek, veszélyes tulajdonságainak igazolására irányul – független attól, hogy mit „tesznek” a hulladékkal. Hangsúlyozzuk azonban, hogy a hulladékok nem önmagukban, hanem az általuk végzett tevékenység (elhelyezés, tárolás, égetés stb.) révén jelentenek konkrét veszélyt a környezetre, ezért a büntető tényállás alkalmazása során is ezt kell értékelni. A tényállás is a hulladékkal végzett jogellenes *tevékenységet* (pl. elhelyezést) rendeli büntetni. Ha az *elhelyezés* révén relevánssá váló veszélyes jelleget értékelik (a szakértő azt vizsgálja, hogy az adott hulladék az adott helyen elhelyezve veszélyes-e), akkor szükségszerűen értékelni kell az *égetés* révén relevánssá váló veszélyességet is (adott hulladék elégetve veszélyes-e). Egy szakértői vélemény ugyanis könnyen juthat arra a megállapításra, hogy ugyanolyan műanyag hulladékok nem minősülnek veszélyesnek, ha azok illegális elhelyezése valósul meg, de veszélyesnek minősülnek, ha azok illegális égetése történik.

133. A meghatározó tényező tehát az, hogy milyen előírásokat sértenek meg a hulladékok kezelése során, és *így* származik-e tényleges környezeti veszély. A Btk. hulladék-meghatározásának veszélyes minőségét tehát a hulladékkal elkövetett magatartással szoros, elválaszthatatlan összefüggésben kell értelmezni.

134. Az ellenkező értelmezés súlyos aránytalanságokra vezet. Ha az adott helyzettől elválasztva értékeljük a hulladék veszélyes jellegét, akkor életszerűtlenné, és a védett érdekektől, jogi tárgyától idegenné válik a jogalkalmazás. Olyan magatartásokat fog büntetőjogilag értékelni, amelyekkel szemben elegendő a közigazgatási jog fellépése (pl. veszélyes hulladékokkal kapcsolatos adminisztratív, formális jogsértések), ugyanakkor olyan magatartásokat nem értékeli, amelyek a közigazgatási jogi sérelemnél súlyosabb fokban társadalomra veszélyesek, ennél fogva a büntetőjogi fellépést indokolják (pl. nem veszélyes hulladékok égetése). Így fordulhat elő az, hogy a háztartási, tehát különböző műanyagokat tartalmazó hulladékok égetését nem bűncselekményként értékelik a büntetőhatóságok, mert a háztartási hulladékokat általában – és gyakran a szakértői véleményekben – nem minősítik veszélyesnek. Ezzel szemben égetésük során dioxinok és más mérgező, rákkeltő anyagok szabadulnak fel nagy töménységben. A háztartási hulladék is veszélyes tehát, ha elégetik.

135. A KIM azt is megjegyezte, hogy „önmagában tehát az a tény, hogy a hulladékok égetése tilos, még nem egyenlő a büntetőjogi veszélyeztetésre alkalmasság kritériumával.” Ez a megállapítás is annak kérdését veti fel, hogy mi a „büntetőjogi veszélyeztetés” mértéke. A hulladékok elégetése ugyanis veszélyes a környezetre – legfeljebb nem éri el a jogalkotó által a – jövőbeni – pönalizáláshoz szükségesnek tartott mértéket. A levegővédelmi szabályok szerint ugyanis jogszerűen csakis olyan hulladékot lehet elégetni háztartási tüzelőberendezésben, amely ezáltal nem jelent veszélyt.²⁹ Vagyis a kezeletlen fán és a papíron kívül éppen azért tilos minden mást elégetni, mert az veszélyt jelent a környezetre. A ma hatályos tényállás alapján a bűncselekmény megállapításához ez elegendő. A kérdés tehát inkább az, hogy a jövőben ezt a veszélyt elegendőnek tartja-e a jogalkotó a büntetőjogi fellépéshez.

²⁹ A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 27. § (2) bekezdése szerint hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos.

136. A fentiekkel összefüggésben azt is meg kell jegyezni, hogy a konkrét büntetőeljárásokban gyakran szükségtelen bizonyítást folytatnak le, illetve tartanak szükségesnek, amikor a hulladék-égetés veszélyes voltát kívánják bizonyítani. A hulladékok égetésének veszélyes voltát ugyanis a fentiekből következően nem csak, hogy köztudomásúnak kell tekinteni, hanem egyenesen a jogszabályból következőnek, vagyis jogszabály által elismert ténynek – külön bizonyításra tehát nem szorul. Ehhez képest, ha egyértelműen megállapítható a hulladékok égetése, akkor a szakértői bizonyításnak nem a bűncselekmény megállapítása, hanem legfeljebb a büntetéskiszabás tekintetében van jelentősége (pl. a veszély mértékének megállapíthatóságához, hogy mennyi és milyen összetételű hulladékokat égettek, és azokból milyen és mekkora mennyiségű mérgező anyag szabadult fel).

137. A KIM kifejtette, hogy „a büntetőjogi értelemben vett veszélyeztetésre való alkalmasságot a feljelentés kiegészítés keretében minimum szaktanácsadónak kell valószínűsíteni, majd azt később szakértőnek kell megállapítania.” Ez az állítás csakis akkor állja meg a helyét, ha azt kell megállapítani, hogy mit égettek. Amennyiben egyéb körülményekből egyértelmű, hogy hulladékokat égettek (pl. a kábelégetések esetében), akkor a KIM által írottak nem állják meg helyüket a fentiekben kifejtettek miatt.

138. Összefoglalva megállapítható tehát, hogy a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése tényállását megvalósítja a hulladékok illegális égetése. Ugyanakkor a Btk. hulladékfogalma nem egyértelmű, egymástól lényegesen eltérő jogértelmezésekre vezet. Emellett a hulladék meghatározása felesleges is, elegendő lenne a hulladékgazdálkodási törvény fogalmainak használata.

139. Megjegyezzük továbbá a jövőbeni jogalkotás számára, hogy amennyiben a közigazgatási jogtól abszolút függő tényállást kívánnak alkotni, akkor eleve felesleges a hulladék, illetve a tevékenység veszélyességének vizsgálata. Ez esetben a közigazgatási előírások megszegése egyúttal büntetőjogi felelősséget is indukál. Amennyiben azonban a közigazgatási jogsértésen túl, a társadalomra nagyobb fokban veszélyes cselekményeket kívánják pönalizálni, ezen magatartások körét egyértelműen kell meghatározni, mégpedig a magatartás környezeti következményei alapján. Ebben az esetben a büntetőjogi fenyegetettséget csak azon magatartásokhoz kell kötni, amelyek konkrét és súlyos környezeti veszélyt, illetve károsodást idéznek elő. Ezzel egyidejűleg pedig át kell gondolni a környezetkárosítás tényállásával való kapcsolatot, hiszen az is ilyen magatartásokat rendel büntetni.

140. Állásfoglalásunk tervezetében részletesen foglalkoztunk a büntetőjogi és a szabálysértési tényállás elhatárolásának problémáival. A KIM válaszában azt írta, hogy a büntetőtörvény és a szabálysértési törvény folyamatban lévő felülvizsgálata során az általunk jelzett problémákat és megoldásuk lehetőségét vizsgálni fogják. Ehhez képest sajnálattal állapítjuk meg, hogy ez az információ valamilyen okból nem jutott el a szabálysértési jogalkotást előkészítő szervezeti egységhez, mivel a szabálysértési törvény Országgyűlés elé terjesztett tervezete a környezetvédelmi szabálysértés tényállását egyáltalán nem is tartalmazza (és más alkalmazható tényállást sem).

141. A KIM Tervezetre adott válasza ugyan nem foglal állást abban, hogy mit kíván a jövőben a környezetvédelmi büntetőjog körében szabályozni, de abból az olvasható ki, hogy túlzottan és szükségtelennek tartja a büntetőjogi felelősség alkalmazását a

jellemzően „lakossági (tehát szükségképpen kis mennyiségű) hulladékégetés” miatt. Ezt a nézőpontot kívántuk árnyalni a jelen állásfoglalásunkban.

142. Félő tehát, hogy amennyiben a Btk-t is olyan irányban módosítják, hogy az alapján nem minősül majd bűncselekménynek a hulladékok illegális égetése, akkor a napjaink egyik legnagyobb és lakosság széles körét közvetlenül érintő környezetegészségügyi problémájával szemben sem szabálysértési, sem pedig büntetőjogi úton nem lehet fellépni. Ennek azonban számos hátránya lenne.

143. Mindenekelőtt az ilyen környezetre veszélyes cselekmények büntetésének, így a speciális és generális prevenciónak a megszüntetése beleütközik a visszalépés alkotmányos tilalmába. A környezet védelmének jogszabályokkal elért védelmi szintje ugyanis ezáltal csökkenne. Ezzel összefüggésben figyelemre méltó és örvendetes, hogy a KIM a zaj elleni védelemről szóló állásfoglalásunk tervezetében kifejtetteket megerősítve kifejtette, hogy „Egyetértek Országgyűlési Biztos Úr azon megállapításával, hogy az Alaptörvény XXI. cikke, amely tartalmilag megfelel az Alkotmány 18. §-ának, továbbra is követendővé teszi az Alkotmánybíróság határozataiból következő mindazon jogalkotási követelményeket, amelyet az Alkotmánybíróság erre a rendelkezésre alapozott. Így különösen az objektív intézményvédelmi kötelezettséget, a megelőzés elvét és az elért jogszabályi védettségi szint fenntartásának környezeti-alkotmányossági maximáját”.³⁰

144. A büntetőjogi szabályozás megszüntetése mellett nem lehet arra hivatkozni, hogy az adott magatartást a közigazgatási jog is szankcionálja, hiszen a közigazgatási jogi felelősség egészen eltérő a büntetőjogi jellegű felelősségtől (mind jellegében, céljaiban, eszközeiben stb.), az egyik nem helyettesítheti a másikat. Mind a jelen állásfoglalásunk, mind pedig a KIM azt hangsúlyozza, hogy igen eltérő elkövetői háttér és motívumok jellemzik a hulladékok illegális égetését. A szociális problémák szülte kényszertől a veszélyes hulladékoktól való „megszabadulásig” számos egyéni körülmény figyelhető meg. Mindezeket a bűnösség és a büntetés kiszabás mérlegelése során csakis egyedileg lehet megfelelően értékelni, a közigazgatási jog pedig erre nem alkalmas.

145. A cselekmények, illetve a jelenség társadalomra veszélyessége egyértelműen nagy. Ellenérvként fogalmazódhat meg, hogy egyedileg kis súlyú cselekményekről van szó, hiszen a lakosság jellemzően csak csekély mennyiségű hulladékot éget. Ez a megközelítés azonban figyelmen kívül hagy két lényegi mozzanatot, így nem a valódi társadalomra veszélyességet ítéli meg.

146. Egyfelől nehezen meghatározható, hogy mihez képest minősül csekély mennyiségűnek a lakosság által elégetett hulladék. Össztársadalmi szinten, települési szinten, közvetlen lakókörnyezet, esetleg egyedi háztartás szinten lehet vizsgálni a kérdést. Ha csak egy egyedi, konkrét „háztartási” hulladékégetést veszünk figyelembe, akkor az valóban jelentősen eltörpül egy engedéllyel bíró hulladékégetőben kezelt hulladék mennyiségétől, azonban összeadódva már egy-egy településen is igen jelentős környezetvédelmi és közegészségügyi problémához vezet. A kettő azonban nem összevethető, s így a megítélés alapjául sem szolgálhat. A hulladékégető művekben is főként a háztartások hulladékait égetik el, csak éppen koncentráltan és szigorú feltételek mellett.

³⁰ A 157/2010. számú állásfoglalás-tervezetünkre érkezett KIM/XX-AJFO/1098/2/2011. számú válasz.

147. A legális hulladékégetésnek – éppen a tevékenység súlyos környezeti kockázatai miatt – rendkívül szigorú uniós és hazai engedélyezési és üzemeltetési követelményei vannak, amelyek garantálják a veszélyes és mérgező anyagok levegőbe jutásának megakadályozását. A háztartásokban, egyszerű kazánokban, vagy a nyílt téren való égetés során ezzel szemben akadálytalanul jutnak a környezetbe az égés során felszabaduló rákkeltő és súlyosan mérgező anyagok. Ebből következően nem az elégetett hulladék mennyisége, hanem az égetésből eredő mérgező anyagok mennyisége és veszélyessége a társadalomra veszélyesség alapja. További lényeges szempont, hogy a lakossági hulladékégetés éppen az adott lakóköznyezetben, sűrűn beépített részeken, állandó jelleggel okoz környezetegészségügyi konfliktust, ezért jelentőségét is ott kell megítélni. A mérgező anyagokat tehát a szomszédok közvetlenül, napi rendszerességgel és éveken keresztül lélegzik be.

148. Másfelől, ahogyan arra már utaltunk, az egyedileg esetleg kisebb környezetterhelések összeadódva igen súlyos környezeti problémát jelentenek. A kumulálódás két tekintetben is megvalósul, mind időben, mind térben. Egyrészt a lakosság érintett része rendszeresen éget hulladékokat, nem lehet egyedi esetként tekinteni a cselekményre. A közvetlen környezet tehát folyamatos terhelésnek van kitéve. Másrészt az egyes források (kémények) kibocsátásai is összeadódnak, ami tipikus problémája a levegőminőségvédelemnek. Ennek felismerése jelent jogi alapot az egyedileg egyébként jogszerű magatartások korlátozására, pl. szmoghelyzet esetén. A hatályos levegővédelmi szabályok alapján – az Országgyűlés elé beterjesztett új szabálysértési törvény szerint – szabálysértési felelősség terheli azt, aki szmoghelyzetben az előírások megsértésével használja gépjárművét, jóllehet egyébként gépjárműhasználata teljesen jogszerű. Ezzel szemben a hulladékok illegális égetése eleve jogsértő, továbbá veszélyesebb anyagok levegőbe jutását eredményezi, mint a gépkocsihasználát.

149. A szabálysértési/büntetőjogi felelősségrevonás teremt lehetőséget ezen egyéb tényezők megfelelő mérlegelésére, figyelembe vételére (a cselekmények elharapódzása, ismétlődő jellege, az elégetett anyagok jellege stb.). Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban tehát visszás helyzetet jelent, ha sem szabálysértési, sem pedig büntetőjogi úton nem lehet fellépni ezen magatartásokkal szemben.

V. Összefoglalás

Az illegális hulladékégetés ügye kapcsán általános jelleggel megállapítottuk a következőket:

150. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a lakossági kibocsátások jelentős mértékben hozzájárulnak a légkörbe juttatott légszennyező anyagok köréhez. A lakossági tüzelés következtében levegőbe kerülő légszennyező anyagok fajtái, illetve mértéke ezért nem elhanyagolható a levegő általános állapota szempontjából. Különösen fontos tehát, hogy a lakossági tüzelés során bekövetkező hulladékégetés megszűnjön, mivel ez olyan további ellenőrizetlen többlet károsanyag-terhelést jelent a levegőre, amely egészségkárosító hatása miatt jelentősen veszélyezteti az emberek általános egészségügyi állapotát.

151. Hangsúlyozzuk, hogy a környezethez való alkotmányos jog, így a levegő minőség védelmének gyakorlati megvalósulásához és érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer, illetve jogi eszközök léte. Ahogyan arra az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában rámutatott, a környezetvédelemhez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

152. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Ilyen garancia a környezetvédelmi hatósági rendszer is, amely ha elmulasztja a környezetvédelmi előírások következetes érvényesítését, a környezetvédelmi előírások kiüresedését okozza.

153. Az illegális hulladékégetésre vonatkozó jogi környezet vizsgálata keretében rámutattunk, hogy a hazai jogszabályok alapelvi szinten deklarálják a légszennyezettség kialakulásának megelőzését, a levegő minőségének védelmét.

154. Vizsgálatunk során megállapítottuk, hogy a jogellenes hulladékégetés elleni fellépéshez, mint a környezethez való alkotmányos jog egyik gyakorlati megvalósulásához szükséges közigazgatási jogi eszközök széles körben rendelkezésre állnak. A környezetvédelmi hatósági rendszer keretén belül lakossági illegális hulladékégetés esetén levegővédelmi hatósági, illetve hulladékgazdálkodási jogkörében egyrészt a jegyző, másrészt a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőség köteles eljárni. A gyakorlatban azonban a hatóságok sok esetben nem, vagy nem megfelelően folytatják le a megfelelő eljárást. E tekintetben hangsúlyozni kívánjuk, hogy a közigazgatási intézményrendszer részéről rendkívül fontos, hogy – a jogbiztonság követelményének megfelelően – érvényesítse a rendelkezésére álló jogi eszközöket. Mint ahogy ezt az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában kifejtette, hogy az „Alkotmány 2. § (1) bekezdésében meghatározott jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. (...) A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.”

155. A hatósági eljárások kapcsán kiemelendő, hogy az eljárások eredményessége, valamint a jogszabályok tényleges érvényesítése szempontjából nélkülözhetetlen, hogy a hatóságok tényállás-tisztázási kötelezettségüknek eleget tegyenek és a bizonyítékok minél teljesebb körű feltárása a lefolytatott hatósági ellenőrzés keretében valósuljon meg.

156. Mivel azonban jogértelmezés, jogalkalmazási bizonytalanságok nehezítik a hatékony hatósági fellépést, ezért az alábbiakra mutattunk rá:

- **A lakossági bejelentéseket nem a panasz-törvény alapján, hanem a Ket. rendelkezései szerint kell kivizsgálni.**
- **A hatóság megalapozott bejelentés alapján köteles a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés során tisztázni a bejelentésben foglaltakat.**
- **A tényállás megállapítása szempontjából a tettenérésnek különös jelentősége van, ezért a hatóság haladéktalanul köteles helyszíni**

ellenőrzést tartani. Az ellenőrzés során valamennyi égetésre utaló körülménynek jelentőséget kell tulajdonítani.

- **Más bizonyíték hiányában mintavétel segítségével kell vizsgálni a hulladékok égetésének tényét. Ennek költségei a hatóságot terhelik.**
- **A hatósági ellenőrzés során a bejelentő – amennyiben a cselekmény a jogait, érdekeit érinti, avagy a környezetvédelmi érdekek védelmére hivatott civil szervezet – ügyfélnek tekintendő.**
- **A hulladékok égetésének bizonyíthatatlansága esetén az egyéb, különösen a gyűjtésre és nyilvántartásra, átadásra vonatkozó hulladékgazdálkodási előírásokat is ellenőrizni kell.**

157. Megállapítottuk, hogy a hatályos jogi szabályozás a büntetőjogi eszközrendszer tekintetében nem biztosítja megfelelően az illegális hulladékégetés elleni fellépést, mivel a Btk.-ban a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás keretében meghatározott hulladékfogalom nem igazodik a hulladékgazdálkodási törvény hulladékfogalmához. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében a vonatkozó szabályozást módosítani szükséges.

158. Végezetül fel kívánjuk hívni a figyelmet arra, hogy mivel a lakossági hulladékégetés háttérében sok esetben egyrészt szociális problémák, másrészt a tudatosság, illetve a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya áll, nélkülözhetetlen, hogy az állam és a helyi önkormányzatok jogi eszközrendszeren kívül egyéb szociális és kommunikációs eszközökkel is fellépjen az illegális hulladékégetés ellen.

VI. Intézkedések

159. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése, valamint 27/B. § (3) bekezdés c) pontja alapján **ajánlást** tesz az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi Főfelügyelőségnek, hogy gondoskodjon arról, hogy az országos és területi környezetvédelmi felügyelőségek a hatáskörükbe tartozó esetekben következetesen alkalmazzák az illegális hulladékégetés miatti szankciórendszert.

160. Az Obtv. 20. § (1) bekezdése, 27/B. § (3) bekezdés c) pontja, valamint az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 24. § h) pontja alapján **ajánlást** tesz a Közigazgatási és Igazságügyi Miniszternek arra, hogy hívja fel az intézkedésre jogosult települési jegyzőket, hogy a lakossági hulladékégetés esetén következetesen alkalmazzák a Lr.-ben, illetve Ket.-ben szereplő jogi eszközöket, és tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy hatékonyan és teljes körűen folytassák le az illegális (hulladék)égetés kapcsán hatáskörükbe és illetékességükbe tartozó eljárásokat; hangolja össze a jegyzők által e téren ellátott államigazgatási feladatok ellenőrzésére irányuló tevékenységet.

161. Az Obtv. 27/B. § (3) bekezdés c) pontja alapján **ajánlást** tesz a Nemzeti Erőforrás Miniszternek arra, hogy a Belügyminiszterrel és a Vidékfejlesztési Miniszterrel együttműködésben a rendelkezésére álló eszközökkel ösztönözze a helyi

önkormányzatokat a társadalmi tudatformálás, tájékoztatás eszközeinek alkalmazására; szervezzen széles körű lakossági tájékoztató kampányt, amelyben felhívják az állampolgárokat a hulladékégetés okozta káros környezeti, illetve egészségügyi hatásokra, illetve tájékoztatják őket arról, hogy illegális hulladékégetés esetén milyen hatóságokhoz, milyen formában fordulhatnak.

162. **Felhívom továbbá a figyelmet** azon szociális támogatási eszközök vizsgálatára, amelyek alkalmazása révén jelentős mértékben csökkenthető, avagy megelőzhető a hulladékégetéssel okozott környezetszennyezés és egészségveszélyeztetés.

163. Az Obtv. 25. § alapján **jogalkotási javaslattal** fordulok a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz. Indokoltnak tartom a Btk. hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás módosítását annak érdekében, hogy a büntetőjogi és a szabálysértési tényállások elhatárolása egyértelműbb legyen és a büntetőjogi tényállás a hulladékkal végzett jogellenes és környezetre veszélyes magatartásokkal, így különösen is a hulladékok égetésével szembeni fellépést egyértelműen tegye lehetővé.

164. Az Obtv. 25. § alapján **jogalkotási javaslattal** fordulok a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz, hogy az önkormányzati rendszer, a hatósági rendszer, a Ket., a szabálysértési jog és a Btk. felülvizsgálata során az állásfoglalásban kifejtetteket vegye figyelembe, és a legteljesebb mértékben érvényesítse az egészséges környezethez való jogot. Különösen is érvényesítse a szubszidiaritás és a közelség elvét, valamint gondoskodjon a hatósági szervezetrendszer megfelelő finanszírozásáról, és ezáltal biztosítsa a lehető leghatékonyabb hatósági fellépést a hulladékok illegális égetésével szemben.

Budapest, 2011. december 21.

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa