

KEH/04828-2/2020.

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 112105-0/2020.	
Érkezett: 2020 DEC 21.	
Példány: 1	Küldőiroda:
Melléklet: 1 db.	36

Tisztelt Elnök Úr!

Az Országgyűlés a 2020. december 15-ei ülésnapján fogadta el a T/13958. számú, egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvényt (a továbbiakban: törvény).

Az Országgyűlés elnöke a törvényt 2020. december 17-én küldte meg aláírásra és kihirdetésének elrendelésére.

Az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdése alapján, ha a köztársasági elnök a törvényt vagy annak valamely rendelkezését az Alaptörvénnyel ellentétesnek tartja – és az Alaptörvény 6. cikk (2) bekezdése szerinti vizsgálatra nem került sor –, a törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára az Alkotmánybíróságnak megküldi. Ezzel összhangban az Alaptörvény 9. cikk (3) bekezdés i) pontja értelmében a köztársasági elnök az elfogadott törvényt az Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálatára megküldheti az Alkotmánybíróságnak.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 23. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pontja alapján az elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény indítványban meghatározott rendelkezéseinek az Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény 6. cikk (2) és (4) bekezdéseiben meghatározott indítványozásra jogosult által benyújtott, határozott kérelmet tartalmazó indítvány alapján vizsgálja.

Az Abtv. 52. § (1b) bekezdésére figyelemmel az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében biztosított jogkörömben az alábbi

indítványt

terjesztem elő:

Kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, vizsgálja meg a törvény „19. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosítása” című fejezete egyes rendelkezéseinek Alaptörvénnyel való összhangját és állapítsa meg alaptörvény-ellenességét az alábbiak miatt.

I.

A magyarországi hulladékgazdálkodás hatékonysága, működési folyamata és szervezete kétségtelenül jelentős átalakításra szorul. Ugyancsak támogatandó az a jogalkotói célkitűzés, hogy az új rendszer az ellátásbiztonságot, hatékonyságjavítást célzó és a rezsicsökkentés vívmányait megőrizni képes módon, nagyobb állami szerepvállalással jöjjön létre. A törvény számos rendelkezése kifejezetten pozitív változást jelent, mint például a hulladékképződés megelőzése elvének érvényre juttatása, a körforgásos gazdaságra történő átállás, az illegális hulladékok kapcsán bevezetésre kerülő rendelkezések. A törvény megteremti a hulladékgazdálkodás meghatározó részének állami feladatkörbe vonását. Így a teljes települési közszolgáltatáson túl a törvény az intézményi résztevékenység meghatározásával kizárólagos állami feladatkörbe vonja a közszolgáltatás körébe jelenleg nem tartozó települési hulladéknak, a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladéknak, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladéknak és a visszaváltási díjas rendszer hulladéknak az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, a gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a betétdíjas rendszert kiegészítő és felváltó kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését.

A szabályozási koncepció alapvetően helyes volta mellett azonban a törvénynek a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényt (a továbbiakban: Ht.) módosító több rendelkezését illetően alkotmányossági aggályaim merültek fel.

II.

Az Alaptörvény *XIII. cikk* (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a tulajdonhoz. A *XIII. cikk* (2) bekezdése a tulajdon elvonásának feltételeit állapítja meg, miszerint arra csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor.

A hatályos Ht. 2. § (1) bekezdése az értelmező rendelkezések között – az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK Irányelvével összhangban – definiálja a hulladék, a hulladékbirtokos, a hulladékfajta, a hulladékgazdálkodás, a kezelés, az újrafeldolgozás, az újrahasználatra előkészítés fogalmait. Ezek szerint hulladék bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik vagy megválni köteles. A hulladék kezelést igényel, van hulladék, amely újrahasznosítható vagy újrafeldolgozható. A hulladéknak tulajdonosa (birtokosa) van, aki a hulladékgazdálkodás keretében gondoskodik – többek között – az újrahasznosításról.

A törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében a

hulladék birtokosa hulladékáról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.

A törvény 49. § (1) bekezdésével kiegészített, a Ht. új 31. § (2b) pontja szerint amennyiben a hulladéktermelő évi ötvenezer tonnánál több hulladékot termel, és ezen túl a vállalatirányítási rendszerében önálló elvárásokat fogalmazott meg a hulladékok egyedi kezelésére – amely minden környezeti vagy integrált vállalatirányítási rendszer sajátossága – akkor ezek a cégek a hivatkozott elvárások teljesítése érdekében külön szerződést kell kössenek a koncesszorral, és a többlet teljesítésekért szintén fizetniük kell. Jelenleg ezen cégek a szóba jöhető hulladékaikat jellemzően értékesítik, így a fentiekben leírtakon túlmenően őket még a korábbi bevételeket termelő, de a környezetvédelem szempontjából előnyösebb célok elérésének költsége is terhelni fogja, holott ezen anyagokra is a tulajdonelvonás kártalanítási szabályai kell, hogy vonatkozzanak az Alaptörvénynek a tulajdon elvonására vonatkozó előírása szerint.

A törvény szerinti tulajdonjogi korlátozás érinti mind az önkormányzatokat, mind az intézményi résztvevőket körébe tartozó hulladékot előállító gyártót, hulladéktermelőt, a hulladékgazdálkodásban közreműködő gyűjtőt, kereskedőt, előkezelőt, szállítót, valamint a hulladékbirtokost. Utóbbi, ma Magyarországon jelentős magántulajdonosi kör esetében a törvény szerinti korlátozás azt jelentené, hogy a tevékenysége során képződött hulladékkal, amely egyben terméknek is minősül, nem rendelkezhetne szabadon annak ellenére, hogy az intézményi résztvevőkbe tartozó hulladékkör jelenleg – összhangban a vonatkozó közösségi jogi szabályokkal - a közszolgáltatás rendszerétől független módon, hatékonyan, piaci alapon kerül átvételre, begyűjtésre és hasznosításra.

Meg kell jegyezni, hogy a közösségi jog értelmében a hulladék terméknek minősül, így a törvény tulajdonjogi korlátozásai az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésnek az áruk szabad áramlásáról szóló 28. cikke sérelmét is felveti.

Álláspontom szerint a törvény 49. § (1) bekezdésébe foglalt módosítás azzal, hogy a termelési és ipari hulladékok tulajdonát teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás nélkül elvonni rendeli, még a hulladékgazdálkodáshoz fűződő közérdekre tekintettel is az Alaptörvény *XIII. cikk* (2) bekezdésébe ütközik.

III.

Alaptörvény-ellenes szabályozásnak tartom a törvény 38. § (2) bekezdésébe foglalt, a Ht. új 18/D. § (1) bekezdését is. Bár a hulladék hasznosítása a törvény szerint nem kerül koncesszióba,

a módosítás értelmében mind egyes égetőművek, mind egyes hulladékhasznosítási tevékenységet ellátók korlátozva lesznek azzal, hogy mint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz üzemeltetői, a szabad kapacitásaik erejéig nem tagadhatják meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által az eszközeik használatát.

Eszerint tehát a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó saját belátása és szabad döntése szerint vehet igénybe és használhat magán- vagy köztulajdonban lévő eszközöket.

Az Alaptörvény *M) cikk* (2) bekezdése kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Az Alaptörvény szerint az állam kötelessége a szabad versenyhez szükséges jogi környezet megteremtése. A versenyt sértő magatartások, illetve cselekmények kapcsán egyetlen tényezőt külön is megemlít az Alaptörvény, nevezetesen az erőfölénnyel való visszaélést, amellyel szemben fellép Magyarország. Álláspontom szerint éppen egyoldalú erőfölényt hoz létre a törvény ezen rendelkezése a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó számára. Az Alaptörvény *M) cikk* (2) bekezdésének sérelme szempontjából – véleményem szerint – irreleváns, hogy mindezt hatósági díjat kap a kényszerhasználat elszenvedője.

IV.

Az Alaptörvény *XXI. cikk* (1) bekezdése értelmében Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az egészséges környezethez való alapjog az állam intézményvédelmi kötelezettségén, a visszalépés tilalmán túl azt is megköveteli, hogy ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz akár visszafordíthatatlan károkozást.

A hulladékgazdálkodás működtetése az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülésének egyik biztosítéka, alapvető közegészségügyi kérdés.

A törvény 62. §-ával megállapított, a Ht. új 53/C. §-a szabályozza a koncessziós szerződés tartalmát, a szerződés megszűnésének eseteit. Ezen rendelkezések között azonban nem állapít meg garanciákat arra az esetre, ha a koncesszor felhagy a tevékenységével, vagy valamilyen okból (alvállalkozók hiánya, kezelési kapacitások hiánya stb.) nem képes ellátni, vagy nem megfelelő szinten látja el a feladatait. Mindez a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát eredményezheti, ami veszélyezteti az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülését. Ez a szabályozási hiány nem tesz eleget az állam intézményvédelmi kötelezettségének, ekként alaptörvény-ellenes.

V.

A fentiekben kifejtett indokaim alapján indítványozom, hogy a tisztelt Alkotmánybíróság állapítsa meg: a törvény 49. § (1) bekezdésébe foglalt rendelkezések az Alaptörvény *XIII. cikk* (2) bekezdését, a 38. § (2) bekezdésének a Ht. 18/D. § (1) bekezdését megállapító része az Alaptörvény *M) cikk* (2) bekezdését, a törvény 62. §-ának a Ht. 53/C. §-át megállapító része az Alaptörvény *XXI. cikk* (1) bekezdését sértik.

Budapest, 2020. december 21.



Áder János
köztársasági elnök