



INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLÓGIAI
MINISZTERIUM

PROF. DR. PALKOVICS LÁSZLÓ
MINISZTER

Iktatószám: JEF/116935/2020-ITM

Hivatkozási szám: I/02105/2020.

Dr. Sulyok Tamás úr
az Alkotmánybíróság elnöke

Dr. Bitskey Botond úr
az Alkotmánybíróság főtitkára
részére

Alkotmánybíróság
Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: az I/02105/2020. számon érkezett indítvánnyal kapcsolatos jogi vélemény

Tisztelt Elnök Úr! Tisztelt Főtitkár Úr!

A tárgybeli ügyben a köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés i) pontjában biztosított jogkörénél fogva – az Országgyűlés 2020. december 15-ei ülésnapján elfogadott, egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény (T/13958. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) „19. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) módosítása” című fejezetének 49. § (1) bekezdése, 38. § (2) bekezdése és 62. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben jogi véleményemről az az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

I.

A hulladékgazdálkodás újraszabályozásának alkotmányossági és európai uniós jogi indokai

1. Alkotmányossági bevezető

Elöljáróban engedje meg, hogy röviden tájékoztassam a magyar hulladékgazdálkodási rendszer jellegzetességeiről és arról, milyen determinációk vezettek oda, hogy a Kormány a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását javasolta az Országgyűlésnek. Emellett

indokoltnak tartom felvázolni a hulladékgazdálkodás alaptörvényi összefüggéseit, amelyeket álláspontom szerint az indítvány elbírálásánál nem lehet figyelmen kívül hagyni. E körben már most indokolt utalni arra, hogy az Alkotmánybíróság 10/2019. (III. 22.) AB határozata szerint „...[n]em lehet elvitatni a jogalkotótól, hogy az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből fakadó kötelezettsége alapján és különösen az Alaptörvény XXII. cikkében foglalt közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása érdekében olyan jogszabályt alkosson, amely megfelelő felhatalmazás esetén akár egy közszolgáltatási rendszer gyökeres átalakításával is együtt járhat.” {Indokolás [41]}

A hulladékgazdálkodás sajátos helyet foglal el a közfeladat-ellátás rendszerében. A szabályozás a rendszerváltást követően a Magyar Köztársaság és az Európai Községek és azok tagállamai között társulás létesítéséről szóló, Brüsszelben, 1991. december 16-án aláírt Európai Megállapodás tárgykörében, a Megállapodást kihirdető 1994. évi I. törvény 3. §-ával összhangban igyekezett eleget tenni az akkor közösségi, majd az uniós hulladékgazdálkodást érintő előírásoknak.

Az Alkotmánybíróság már a kétezres évek elején megállapította a 105/B/2001. AB határozatában az akkor hatályos hulladékgazdálkodásról szóló törvény egyes rendelkezéseinek vizsgálata során, hogy „...[a] jogalkotó hatáskörébe tartozik annak mérlegelése és meghatározása, hogy az állami kötelezettségekből – ideértve egyes köztisztasági és a településtisztasági feladatot is – milyen jogalkotási és környezetvédelmi teendők adódnak, és a feladatok elvégzéséről milyen szervek útján gondoskodik. Természetesen a jogalkotó a környezet állapotának romlását nem engedheti meg, hanem kötelessége az emberi egészség, a természeti és az épített környezet védelme és megőrzése. E körbe tartozik a települési hulladék okozta szennyezés minimalizálása, a keletkező hulladék szervezett elszállítása, környezetkímélő ártalmatlanítása. (...) Az intézményesítetté tett gondoskodás az egyetlen hathatós biztosítéka a hulladéktermelők önkényétől független önkormányzati feladatellátás eredményes teljesítésének, a súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyek kiküszöbölésének.” (ABH, 2003, 1348, 1351.)

A feladat akkor teljes egészében önkormányzati feladatként jelentkezett, azonban már az akkor hatályos közösségi, majd a hazai szabályozók is a *településeken keletkező* hulladék megfelelő kezelésére írtak elő rendelkezéseket.

2012-ben új törvény került elfogadásra, amely alapján 2013. január 1-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása állami szervezésbe került. Mindeközben új uniós szabályozók léptek hatályba és bár az elmúlt időszakban a közszolgáltatás infrastrukturális háttere sokat fejlődött, azonban a közfeladat megszervezésének hatékonysága tekintetében nem érzékelhető jelentősebb elmozdulás az eredeti önkormányzati modellhez képest, a később kifejtettek alapján megállapítható, hogy még mindig nagyon jelentős az illegális hulladéklerakás. A környezet védelmének és a fenntarthatóság szabályozásában számos újdonságot eredményező Alaptörvényben megfogalmazottak magasabb szintű megvalósulása arra sarkallta a jogalkotót, hogy egy teljesen új modell felé induljon el. A hulladékgazdálkodási szakpolitika elsődleges célja a hulladékkeletkezés és -gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása az erőforrások felhasználásának csökkentése mellett.

A későbbiekben kifejtettek szerint ez egy olyan modellben valósítható meg, ahol az Alaptörvényben nevesített, a későbbiekben bemutatott rendelkezések védelmének fokozott érvényre juttatása mellett Magyarország teljesen át tud állni a körforgásos gazdaság modelljére. Egy olyan modellre, ahol fokozatosan csökken a hulladék, ami pedig mégis hulladékként aposztrofálódik, az a hulladékhierarchiának megfelelően visszavezetésre kerül az újrafelhasználás és az újrahasznosítás révén a gazdaságunkba.

Előjáróban azt is érdemes kiemelni, hogy az említett önkormányzati feladatmegoldást intézményesítő, majd az állami és önkormányzati feladatellátás dichotómiájára épülő 2012-es új törvényeink elfogadása óta lényegesen szigorodtak az uniós előírások ezen a területen: ez azt jelenti, hogy az irányadó uniós irányelvek által a tagállamok számára kitűzött mutatók (célszámok) az újrahasznosítás, a szelektív gyűjtés vagy éppen a lerakás tekintetében a legutóbbi módosítások eredményeként jelentősen szigorodtak.

A magyar hulladékgazdálkodás egyik alapvető problémája, hogy az, aki a hulladékot gyűjti, majd válogatja és előkezel, nem azonos azzal, aki a hulladékot azután értékesíti a piacon. Ebből következően a hulladék termékláncban már akkor egy komoly gazdasági értékcsökkenés elszenvedői vagyunk, amikor a hulladékot nem kellően szelektáljuk vagy nem kellőképpen válogatjuk. Lényegében ez azt jelenti, hogy egy olyan rendszert működtetünk most, ahol a hulladékot ugyan összegyűjtik, válogatják is, azonban az említett hiátusok miatt csak nagyon kis szegmense működtethető nyereségesen. Jellemzően azokon a területeken, amelyeken már kialakult felvevőpiac jött létre, azaz az ilyen hulladék most is „értékes”. Tipikusan ilyen a fém, a műanyag vagy a papír. Az államnak azonban mindegyik hulladéka áramra kiterjedő hulladékgazdálkodási rendszert kell működtetnie. A később kifejtettek szerint ez csak egységes rendszerben tud megvalósulni, jelentős befektetések árán: ahhoz ugyanis, hogy az uniós előírások szerinti célokat teljesítsük a mostani – a körforgásos gazdaságra történő átállást csak minimálisan támogató – infrastruktúráról és technológiáról át kell állni egy sokkal fejlettebb, egyúttal jelentős költségvetési ráfordításokat igénylőre. A Kormány – mérlegelve ennek időbeliségét,¹ a szükséges költségvetési ráfordításokat és nem utolsósorban azt, hogy a lakosság számára ugyanazon az áron (rezsidíj) magasabb szintű szolgáltatást szeretne nyújtani – szeretné elérni, hogy megtisztuljon az ország az illegális hulladéktól és a hazai innovációk és fejlesztések eredményeként egy nagyon hatékony – a régióban is egyedülálló – újrahasznosítási (infra)struktúra kerüljön kialakításra, ezért úgy döntött, hogy azokat a legfontosabb hulladékgazdálkodási résztevékenységeket, amelyek ehhez szükségesek, állami feladatellátási körbe rendeli és a feladatok ellátásába magánfeleket von be egy sajátos koncessziós modellben.

A közszolgáltatások vonatkozásában az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésének második mondatát nem lehet figyelmen kívül hagyni, miszerint „*Magyarország törekszik arra, hogy az (...) a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa.*”. Az Alaptörvényhez fűzött indoklás szerint az Alaptörvény e cikke „*[d]eklarálja az állam azon törekvését, hogy a létfenntartáshoz és a társadalmi együttéléshez nélkülözhetetlen erőforrások a technikai lehetőségek által meghatározott mértékben, a szolgáltatások megfelelő ellenértéke fejében bárki számára elérhetőek legyenek.*”

Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdéséből – mint államcélból – egyebek között az következik, hogy az államnak törekednie kell arra, hogy a hulladékgazdálkodás mint a közszolgáltatások egyik alapvető fontosságú elemét Magyarország egész területén lehetővé tegye. Az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésével összefüggésben az Alkotmánybíróság már megállapította, hogy az a jogalkotót annyiban kötelezi, amennyiben nem alkothat a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti szociális jellegű államcél megvalósulását kifejezetten ellehetetlenítő vagy azt akadályozó szabályozást, a már megalkotott szabályozás visszavonása esetén pedig az Alkotmánybíróságnak esetről esetre kell vizsgálnia az intézkedés visszavonásának indokoltságát, illetőleg azt, hogy az intézkedés visszavonása az államcél megvalósulását mennyiben lehetetleníti vagy nehezíti el {lásd: 24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indoklás [65]}.

¹ A már többször hivatkozott uniós irányelvek döntő többsége 2035-ig fokozatosan teljesítendő célértékeket határoz meg a különböző hulladékáramokban. Az ehhez szükséges infrastrukturális beruházásokat éppen ezért folyamatosan biztosítani, fejleszteni kell.

Kiemelendő ugyanakkor, hogy a hulladékgazdálkodás szabályozásával összefüggésben nemcsak a közszolgáltatásokhoz való hozzáférésre vonatkozó alaptörvényi rendelkezés veendő figyelembe, hanem az Alaptörvény alábbi cikkei is:

- az Alaptörvény XX. cikke, amely szerint „(1) Mindenkinél joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”;
- az Alaptörvény XXI. cikke, amely szerint „(1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. (2) Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. (3) Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”; továbbá
- az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése is, amely szerint „(1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A hulladékgazdálkodás a XXII. cikk (1) bekezdésén túlmenően az Alaptörvény XXI. cikkével – az egészséges környezethez való joggal – is közvetlenül összefügg, hiszen a XXI. cikk (3) bekezdése rögzíti, hogy elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni. Közismert tény, hogy a hulladék megfelelő kezelésének hiánya jelentős, az emberi egészséget és a szélesebben vett élő környezetet közvetlenül veszélyeztető kockázatokkal jár. Az egészséges környezethez való jogra és az alkotmányozó által (e jogra figyelemmel) külön megjelenített tilalomra is tekintettel az állam kötelezettségei a hulladékgazdálkodás vonatkozásában meghaladják a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti állampolitikai szemben támasztott követelményeket.

Ezt támasztja alá az is, hogy a hulladékgazdálkodás biztosítása a XXI. cikk mellett kapcsolódik az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdéséhez is, amely a testi és lelki egészséghez való jogról rendelkezik, míg a (2) bekezdés értelmében – a testi és lelki egészséghez való jog egyik Alaptörvényben is nevesített részjogosítványaként – a környezet védelmének biztosítása az állam Alaptörvényben is nevesített intézményvédelmi kötelezettségei közé tartozik, amely álláspontom szerint a hulladékgazdálkodás megfelelő ellátottsága nélkül nem szavatolható. Mindez közvetetten igaz a XX. cikk (2) bekezdésében megjelenő további részjogosítvány vonatkozásában, hiszen a hulladékgazdálkodás mint közszolgáltatás elmaradása esetén az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása sem megvalósítható. E körben érdemes arra is utalni, hogy a Nemzeti Hitvallásban rögzítésre került, hogy „Vállaljuk, hogy örökségünket (...) a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az állam említett kötelezettsége szorosan összefügg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével is, mely szerint a természeti erőforrások a nemzet közös örökségének részét képezik, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Mindez a hulladékgazdálkodás megfelelő szabályozása nélkül nem garantálható. A P) cikk vonatkozásában elengedhetetlen utalni a mikroműanyagok környezetben, valamint az élő szervezetekben való növekvő világméretű jelenlétére. Továbbá a hulladékok megfelelő gyűjtése és kezelése kapcsán ki kell térni a műanyagok mellett más – különösen a veszélyes – hulladékok környezeti hatásaira, egészségkárosító jellegére is, továbbá arra, hogy a

hulladékok újrahasználatára vagy újrahasznosítására révén jelentős környezetkárosítás előzhető meg akár az új termékek előállítása energia- és alapanyagigényének csökkenése révén (pl. üveghulladék használatával az üveg előállítás energiaigénye kimutathatóan csökken, a papír előállításához kevesebb fát kell kivágni).

Az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény nem értéksemleges, hiszen a korábbi Alkotmányhoz képest bővebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett. Az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI.5.) AB határozata alapján ugyanis az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Ezek az alaptörvényi rendelkezések – amelyek között a P) cikk nem az egyedüli – által az alkotmányozó fontosnak tartotta, hogy a jövő nemzedékek érdekképviselőit megteremtse.

Ehelyütt megjegyzendő, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes elvi állásfoglalásában² kiemelte, hogy „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás közszolgáltatói forráshiánnyal küzdenek, ami immár az ellátás biztonságosságát, folyamatoságát és a körforgásos gazdaságra való átállás fejlesztési lehetőségeit közvetlenül veszélyezteti. Mindezen hatások felvetik a jövő nemzedékek Alaptörvény P) cikke által védett érdekeinek, a XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez fűződő jognak, valamint a XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jognak sérelmét.”

Álláspontom szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer a tágabb értelemben vett környezetvédelmi intézményrendszer részeként értelmezhető, amely egyben jelentős mértékben közegészségügyi célokat is szolgál.

Az Alkotmánybíróság 28/2017. (X. 25.) határozatában ismételten kifejtette, hogy a nemzet közös örökségének védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelezettsége. A védelmet olyan módon kell biztosítani, hogy az a jövő nemzedékek életésélyeit biztosítsa. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmében a jelen generációt „három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.”³ Az Alkotmánybíróság 13/2018. (IX. 4.) határozatában is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvényben foglalt, az állampolgárokat terhelő, a természeti erőforrások megőrzésére vonatkozó kötelezettségből az a tényleges elvárás származik, hogy a fogyasztók a véges természeti erőforrásokat takarékos módon, azt nem pazarolva használják.⁴

A jövő nemzedékek szószólója véleménye szerint „[c]sak egy olyan fenntartható hulladékgazdálkodási rendszer felelhet meg ezen elvárásoknak, amely az ellátásbiztonság mellett ösztönözi a megelőzést, az újrahasználatot és a hasznosítást, az elkülönített hulladékgyűjtést, alkalmas az illegális hulladéklerakás visszaszorítására, és amelyben a díjképzés révén a szennyező átlátható és követhető módon megfizeti szennyezésének költségeit.”⁵

Fentiek alapján látszik, hogy a hulladékgazdálkodás vonatkozásában az állam kötelezettségei a hulladékgazdálkodás vonatkozásában meghaladják az Alaptörvény XXII. cikk (1)

² AJB-4685-1/2018.

³ 28/2017. (X. 25.) AB határozat 33. bek.

⁴ 13/2018 (IX. 4.) AB határozat 71. bek.

⁵ https://www.ajbh.hu/documents/10180/2896961/a_hulladeggazdalkodasi_kozszolgaltatas_mukodesi_problemaira.pdf (2020.09.19.).

bekezdése szerinti államecélokkal szemben támasztott követelményeket, ugyanakkor az is, hogy a jogalkotó felelőssége, hogy a közszolgáltatáshoz való hozzáférést megfelelően alakítsa ki, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel akár a közszolgáltatás rendszerének átalakításával is együtt járhat jelen esetben az Alaptörvény XX-XXII. cikkeire, valamint a P) cikk (1) bekezdésére figyelemmel.

2. Az Európai Unió hulladékgazdálkodási szabályozásra vonatkozó követelményei

Magyarország nem tartozik a jelentős hulladéktermelő tagállamok közé. Ugyanakkor az ágazat működtetése és fenntartása jelenleg rendkívül költséges, költségvetési szempontból nem hatékony. Igen jelentős az illegális hulladék mennyisége és a hulladékgazdálkodási piacon meglehetősen korlátozott verseny érvényesül. 2018-ban 18,2 millió tonna, 2019-ben pedig 19,05 millió tonna hulladék keletkezett, így hazánk a 2018-as 1.099 kg/fő hulladéktermelési értékével az EU-27 (1.818 kg/fő) értéke alatt van. A magyar értéket mindhárom másik V4 ország jelentősen meghaladta.

Az Európai Unió a hulladékgazdálkodási szakterület átfogó szabályozását a hulladékokról és egyes irányelvek hatályaon kívül helyezésétől szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: Keretirányelv vagy HKI) hatályba léptetésével biztosítja. Az itt meghatározott fő célok a hulladékképződés csökkentése, a hasznosítási arányok növelése, az elkülönített gyűjtés kialakítása és fejlesztése, valamint a hulladékká vált termékek újrahasználatra előkészítése, újrafeldolgozása. Ezt a Keretirányelvet számos egyéb jogforrás egészíti ki, ahogyan említettük, főként az egyes hulladékáramokra vonatkozó részletszabályok meghatározása céljából.

Az uniós szabályozás alapján a tagállamoknak elkülönített hulladékgyűjtési rendszereket, egyes hulladékok esetében az újrahasználat, újrafeldolgozás mértékének fokozatos növelését célzó intézkedéseket kell elfogadniuk.

Az uniós jogszabályok alapelve az, hogy lehetőség szerint ne keletkezzen hulladék, amennyiben arra mégis sor kerül, az nyersanyagként visszakerüljön a gazdaságba. A hulladékgazdálkodás javítása az erőforrások jobb kihasználását eredményezi, új piacokat és munkahelyeket teremt, és ösztönzi a nyersanyag-behozattól való függés mérséklését és a környezeti hatások csökkentését.

Az Európai Unió Bizottsága 2018 őszén egy jelentésben foglalta össze a tagállamok uniós joganyag végrehajtására vonatkozó intézkedéseinek tapasztalatait.⁶

A feladatra való felkészülés jegyében, valamint a 2020-as célérték elérését megkönnyítendő a tagállamok részére, a Bizottság elkészítette az első korai előrejelző tanulmányát. A tagállamok újrafeldolgozási teljesítményének és hulladékgazdálkodási politikájának részletes vizsgálata alapján a Bizottság megállapította, hogy 14 tagállam esetében fennáll a veszély, hogy nem fogják teljesíteni a 2020-ra elérendő 50 %-os célértéket.⁷ Ezek a tagállamok a következők: Bulgária, Horvátország, Ciprus, Észtország, Finnország, Görögország, Magyarország, Lettország, Málta, Lengyelország, Portugália, Románia, Szlovákia és Spanyolország.

⁶ Report From the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of EU waste legislation, including the early warning report for Member States at risk of missing the 2020 preparation for re-use/recycling target on municipal waste. COM(2018) 656 final In.: <https://eur-lex.europa.eu> (Az utolsó letöltés dátuma: 2020. december 30..)

⁷ A tagállamok által választott számítási módszer alapján. A HKI 11. cikke (2) bekezdésének a) pontjában meghatározott célok teljesítésének igazolására a 2011/753/EU határozat négy alternatív számítási módszert rögzít a háztartási hulladék „újrahasznosításra előkészítési és újrafeldolgozási” arányainak jelentéséhez.

A Bizottság hazánk vonatkozásában azt a következtetést vonta le, hogy a háztartások nem kapnak ösztönzést az elkülönített gyűjtésben való részvételre, és elégtelen gazdasági eszközök állnak rendelkezésre az ágazat jelentős fejlesztésének előmozdításához.⁸

A Bizottság a hiányosságok áthidalásához országspecifikus intézkedéseket vázolt fel, amelyek figyelembe vételre kerültek a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálási pontjainak az azonosítása során (így például a nemzeti újrafeldolgozási céloknak a hulladékgyűjtési rendszerek működtetéséért felelős települések szintjére vetítése, a hulladéklerakás és más maradványhulladék-kezelési formák kiiktatására ösztönző gazdasági intézkedések bevezetése a hulladékhierarchia érvényesítésének alátámasztására).

Azt is érdemes kiemelni, hogy az uniós szabályozók az elmúlt években még fokozottabb teljesítményt írnak elő a tagállamok számára. Az Európai Parlament és a Tanács 2018 tavaszán fogadta el a Körforgásos Gazdaság irányelv csomagot (a továbbiakban: irányelv csomag), amelyet a tagállamoknak 2020. július 5. napjáig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe.

Az irányelv csomag az alábbi négy irányelvet foglalja magában, amelyek további, már meglévő irányelveket módosítanak:

- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/849 irányelve az elhasználdott járművekről szóló 2000/53/EK irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv, valamint az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv módosításáról;
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/850 irányelve a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról;
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelve a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról;
- az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/852 irányelve a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról.

Az Európai Unió álláspontja szerint az Unió gazdasága jelentős mennyiségű potenciális másodnyersanyagtól esik el, amelyek a különböző hulladékáramokban találhatók.

Minderre figyelemmel az Európai Unió úgy ítélte meg, hogy szükség van a hulladékgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok módosítására, és egy olyan uniós szinten egységes rendszer kialakítására, amely biztosítja a hulladékban rejlő másodnyersanyagok kiaknázását és felhasználását. A tervek szerint a módosítással csökkennek majd az adminisztratív terhek, egyszerűbbé válik a végrehajtás, nő a munkahelyek száma, csökken az üvegházhatású gázok kibocsátása, kedvezően befolyásolja az Európai Unió hulladékgazdálkodási és újrafeldolgozási ágazatának versenyképességét, valamint nagyobb mennyiségű másodnyersanyag kerülhet vissza az Európai Unió gazdaságába, amely csökkenti a függőségünket a nyersanyagimporttól.

Az uniós előírások arra sarkallják a tagállamokat, hogy a következő években átálljanak a lerakás metodikájáról a körforgásos gazdaság egyik alapkérdést képező újrahasznosításra, újrafelhasználásra.

A fenti jogalapok mentén tehát kiemelt szakigazgatási feladatként és gazdaságpolitikai célként jelentkezik a hulladékgazdálkodási ágazat körforgásos gazdasági modellre áttérő rendszerének kialakítása. Ehhez a Kormány megvizsgálta az európai államok hulladékgazdálkodási és egyéb közszolgáltatások területén érvényesülő megoldásait, illetve a hazai hulladékgazdálkodási ágazat hatékony működtetésének lehetőségeit.

⁸ A Magyarországra vonatkozó korai előrejelző jelentés. SWD(2018) 419 final. In.: <https://eur-lex.europa.eu> (Az utolsó letöltés dátuma: 2020. december 30.)

Az újrahasznosítás, újrafelhasználás technológiai megoldásai egyúttal azt is jelentik, hogy a hulladék minősége javulni, a mennyisége a következő tíz-tizenöt évben várhatóan drasztikusan csökkenni fog. Ahhoz viszont, hogy ezt elérjük, az uniós tagállamoknak, így hazánknak is, jelentős infrastrukturális beruházásokat kell eszközölnie, az újrahasznosítása fókuszáló iparfejlesztési intézkedéseket kell meghoznia. Mindezt úgy, hogy az ágazat közszolgáltatási ága most is rendkívüli terhet ró a központi költségvetésre, miközben szignifikáns javulást az illegális hulladék lerakásban, az újrahasznosítási arányokban nem tudunk elérni.

3. Hazai szabályozás átalakításának szükségessége – szakpolitikai indokok

A Kormány által kimunkált új szabályozás a hulladékgazdálkodás rendszerében – a Bizottság fentiekben hivatkozott iránymutatásával összhangban – paradigmaváltást kíván elérni annak egyértelművé tételével, hogy a már korábbiakban létrehozott hulladékhierarchia elvét következetesen be kell tartani a teljes hulladékgazdálkodási rendszerben, vagyis *egy-egy településen keletkező minden hulladék vonatkozásában*.

Az ágazat vezér-jogforrásának jelenleg a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény tekintendő, amelyet az uniós jogforrások csoportosításához hasonló hazai jogforrás csoportok egészítenek ki a hazai specifikus szabályokra figyelemmel.

A közfeladat-ellátási rendszer jelenlegi sajátossága, hogy az állam és az önkormányzatok közötti megosztott feladat- és felelősségi rendszerre figyelemmel a szabályozásban is kettősség mutatkozik: a központi szintű jogszabályok mellett ugyanis a helyi önkormányzatok további rendeletalkotási hatáskörökkel rendelkeznek, amely számos, egymástól lényegi kérdésekben is eltérő helyi szintű jogszabályi környezetet eredményez.

A jogforrások körét tovább bonyolítja a hulladékgazdálkodás területén jellemző tervek kiemelt jelentősége, illetve a közszolgáltatási feladatellátást ténylegesen, részleteiben meghatározó szerződések köre.

A jelenlegi hulladékgazdálkodási rendszer alapvető jellemzője, hogy

- a (jog)történeti hagyományokra figyelemmel elkülönült szabályozás vonatkozik a települési hulladékra és az azon kívül – noha a településen keletkező –, de nem a közszolgáltatás keretébe tartozó hulladékra. Számos közszolgáltatáshoz hasonlóan az elmúlt néhány évtizedben a közfeladat-ellátás rendszerének kialakítása a feladatot ellátó állam vagy önkormányzat oldaláról, mint közfeladat-ellátási kötelezettség került szabályozásra. A legtöbb közszolgáltatás esetében ennek okán csak marginálisan kerültek vizsgálatra azok az üzleti modellek, amelyek a költségvetési hiátusokat is ellentételezni tudnák;
- az előbbi pontban foglaltaknak az lett az eredménye, hogy a vízi-, közlekedési-, vagy éppen a hulladékgazdálkodás területén is az államra vagy az önkormányzatokra hárul egy-egy ágazat kötelezően ellátandó olyan feladatainak a megoldása, ahol jellemzően a szolgáltatásokat igénybe vevők nagy számúak, és az eltérő területi (földrajzi) és gazdasági jellemzők alapján nehézkes általános közszolgáltatás-nyújtási gazdasági mechanizmusok kimunkálása. Emellett a közszféra szereplők (az állam vagy az önkormányzatok) az egyes a jövedelemtermelő ágazati kérdésekre, piaci mechanizmusokra – költségvetési vagy éppen a szervezeti rugalmatlanságokra figyelemmel – kevésbé tudnak hatékonyan reagálni. Ez egyúttal azt is eredményezi, hogy a közszolgáltatások egy jelentős részénél a gazdasági szempontból is értelmezhető szegmensek többnyire nem a közszféra szervezetek feladatkörébe tartoznak, hanem itt különböző mértékben ugyan, de piaci működési modellek alakulnak ki.

A hulladékgazdálkodás területén a jogalkotó feladata, hogy *olyan egységes rendszert* alakítson ki, amely megszünteti ezt a megosztottságot az alapjogvédelem, a szolgáltatás egységes biztosítása illetve a magyarországi hulladék tekintetében a tagállami újrahasznosítási/lerakási célszámok érdekében.

Ebből következően a javaslatcsomagban kidolgozott modell alapja *a településen keletkező összes hulladék* – bizonyos kivételek mentén.

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseinek megfelelő érvényesülése és a már említett ágazati problémák feloldása érdekében a Kormány megkezdte a hazai hulladékgazdálkodási ágazat átalakítását, amely számos kormányzati intézkedés egymásra épülő folyamatát jelenti.

Ennek a folyamatnak a fő célja

- a hulladékgazdálkodási ágazat körforgásos gazdasági modellre áttérő piacgazdasági rendszerének kialakítása és piacfelügyeleti, minőségbiztosítási eszközökkel történő felügyelete;
- a hazai hulladék normatív szabályoknak megfelelő kezelési rendszerbe integrálása és annak szigorú, egymásra épülő ellenőrzési mechanizmusokkal történő kikényszerítése,
- közpolitikai szempontból pedig az ország megtisztítása az illegális hulladéktól, mind az itthon keletkezett, mind pedig a behozott külföldi illegális hulladék felszámolásával, a hulladékelhagyók szigorú szankcionálásával, az ország látványos megtisztításával.

A Kormány álláspontja szerint a hulladékgazdálkodási célrendszer mind teljesebb megvalósulása érdekében biztosítani kell az ágazat minőségbiztosítását és ehhez megfelelő szervezeti fórumrendszert kell rendelni.

A hulladékgazdálkodási rendszerünk reformjának determináló tényezője a körforgásos gazdaságra történő átállás. Ehhez pedig az is szükséges, hogy a teljes hulladékgazdálkodási folyamaton túl a körforgásos gazdaságra történő áttérés valamennyi etapját is megfelelőképp figyelemmel kísérje, ellenőrizze, minőségbiztosítsa és szükség esetén szankcionálja egy arra feljogosított, erős jogosítványokkal felruházott közigazgatási szerv.

Ez a szerv a mostani, különböző szervekhez telepített hatósági és nem hatósági hulladékgazdálkodási hatáskörök allokálása a kormányhivatali szervezetrendszerbe, amelyen belül elkülönült szervezeti egység foglalkozik a továbbiakban a szóban forgó feladatok végrehajtásával.

A közigazgatási szerv hatáskörének ki kell terjednie az alábbiakra is más, korábbi hatósági jellegű hatáskörök mellett:

- a termék értéklánc ellenőrzése a körforgásos gazdálkodásra való áttérés érdekében: ennek az a jelentősége, hogy a lineáris gazdálkodásról át kell térnünk a körforgásos gazdaságra. A következő néhány évben át kell térni az újrafeldolgozás, hasznosítás gazdaságpolitikájára. Ezt fogjuk támogatni mind a gyártási mechanizmusok (technológia váltás), mind pedig a piacra kerülő termékek vonatkozásában;
- figyelemmel arra, hogy az előző pontban foglaltak időigényesek, az első lépés, hogy a hulladékgazdálkodás valamennyi etapjának megfelelése ellenőrzésre és minőségbiztosításra kerüljön: a célunk a hulladék minőségének a drasztikus javítása. Ennek eléréséhez számos eszköz szükséges (szemléletformálás, eszköz és technológiai támogatások), azonban a hulladékgazdálkodási ipar jelentős javulását eredményezi, amennyiben a hulladék megfelelőképpen kerül összegyűjtésre, szétválogatásra, értékesítésre (a továbbiakban az első és a második pont együtt: hulladékgazdálkodási megfeleléségi ellenőrzés);

- ehhez elengedhetetlen, hogy a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó engedélyezési, felügyeleti és egyéb ellenőrzési funkciók is a hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörébe tartozzanak;
- az új szervezet feladatát kell képeznie az illegális, vagyis az elhagyott hulladék említettek szerinti felszámolása felügyeletének, koordinálásának és a Ht. új szakaszai szerinti eljárások lefolytatásának és intézkedések meghozatalának. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert az egységes modellben a számos hulladékgazdálkodási garancia – így különösen az új szankciórendszer, a hulladék egységes metodika szerinti gyűjtése, előkezelése, a gyűjtőpontok rendszere – egyúttal az Alaptörvényben megfogalmazott, már hivatkozott rendelkezések fokozottabb érvényesülését is elő fogják segíteni.

A jelenlegi szabályozási környezetben a hulladékgazdálkodási feladatok megoszlanak az állam és az önkormányzatok között. A jelenlegi modellben az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) szerinti közfeladat, vagyis az önkormányzat feladata a közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése.

Az állam feladata ezzel szemben a Ht. szerint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezése.

Ahogy arra már utaltunk, a Kormány 2019 decemberében akként döntött, hogy a hulladékgazdálkodás reformja szükséges, az illegális hulladéklerakás felszámolása érdekében aktívabb állami szerepvállalásra, valamint összességében az ágazat hatékonyabb állami ellenőrzésére van szükség. Az így kidolgozott új koncessziós modell azonban csak a hulladékgazdálkodás rendszerszintű átalakítását érintő valamennyi szegmens ismeretében értelmezhető: a hulladékgazdálkodási értéklánc megfelelőségének fokozott állami felügyelete, a hulladék gyűjtésének, előkezelésének racionalizálása, az illegális hulladéklerakás szankcionálása, a szelektív hulladékgyűjtéshez szükséges intézkedések bevezetése szorosan összefügg azzal, hogy az állam a teljes ágazathoz kapcsolódó feladatait hogyan tudja és kívánja megvalósítani.

A Ht. 2. § (1) bekezdésének 27a. pontja szerint az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat a Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontja szerinti közfeladat az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása, a közszolgáltatási szerződés megkötése. A Ht. a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését határozza meg az állam feladatáént. Valójában tehát a magyar modell igazodik az európaihoz, hiszen az állam és az önkormányzatok között oszlik meg a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának kötelezettsége.

Ugyanakkor számos hiátusra fény derült az új rendszer bevezetése óta: az egyik legfontosabb a jogszabályi környezet és a kapcsolódó szerződéses viszonyok átláthatatlansága.

Az állami és az önkormányzati feladatellátási dichotómia okán az elmúlt időszakban az tapasztalható, hogy a közszolgáltatás ellátásához minősítési engedéllyel és megfelelőségi véleménnyel rendelkező, de a tényleges közszolgáltatási feladatokat vagy azok egy részét (pl. ártalmatlanítás) saját munkavállalók, eszközök, létesítmények és anyagi eszközök nélkül ellátni képtelen közszolgáltatók jöttek létre.

Közszolgáltató az a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló törvény szerint minősített nonprofit gazdasági társaság lehet, amely a települési

önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el.

Az integráció során a 100 feletti közszolgáltató helyett 2019. október 1-jén már csak 26 közszolgáltató működött, valamint a szükségellátással érintett [REDACTED] területén kellett megoldani a közszolgáltató kérdését.

A Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal által összeállított legfrissebb ágazati elemzésben foglaltak szerint a 2018. évben – amennyiben a teljes naptári évet vizsgáljuk – összesen 43 db hulladékgazdálkodási közszolgáltató látott el közszolgáltatási tevékenységet, számuk azonban a tárgyév végére 31 db-ra csökkent. A 2019. augusztus 31. napján érvényben lévő adatok alapján a közszolgáltatók számában nem történt változás a 2018. évhez képest.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXCV. törvény szerint függetlenül annak megjelenési formájától az [REDACTED] ti [REDACTED]

valójában a megfelelőségi véleményen keresztül az ügyben érdemi döntést hoz, egy tőle független jogalany (a közszolgáltató) jogát és kötelezettségét állapítja meg, ellenőrzi, valamint adatot igazol, márpedig mindez hatósági jellegű tevékenység.

Emellett az is látható, hogy ilyen költségvetési terhelés mellett a közszolgáltatási ágazat infrastrukturális fejlesztése, a modern technológiai megoldásokra való áttérés nem biztosítható.

A közszolgáltatási oldal költségvetési jellemzői az alábbiak:

- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer költsége évente – szolgáltatási költségek, jelentkező amortizáció, fenntartási kötelezettségek (főként a KEHOP projektekhez kapcsolódóan), céltartalék – nettó 140 Mrd Ft-ra tehető. A pénzügyi fenntarthatóság szempontjából alapvető problémaként jelentkezik, hogy a közszolgáltatási rendszer elsődleges bevételi forrását az ingatlanhasználóktól beszedhető közszolgáltatási díj jelenti, amely 2019-ben mindössze nettó 74,7 Mrd Ft-ban került meghatározásra, nagysága a rezsicsökkentésre és a változatlan szabályokra tekintettel állandónak tekinthető. Az egyenleget jelenleg rendkívül kis mértékben javítja csak a hulladékból nyert haszonanyag értékesítéséből származó évi 3-4 Mrd Ft, amely a keletkező haszonanyag folyamatosan csökkenő mennyiségével, a regionális összehasonlításban is rendkívül gyenge minőségével, indokolható. Emellett a haszonanyag értékesítés árazásával együtt jelenleg a világpiaci árak alakulása is egy lényeges determinációs tényező.
- *Ebből jól látható, hogy a közszolgáltatási rendszer költségvetési támogatás nélkül nem tud működni: jelenleg évi mintegy 54 Mrd Ft többletforrás szükséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer működtetéséhez.*
- Emellett 2016 óta 126 Mrd Ft-ot kellett összesen a közszolgáltatási rendszerre fordítani, azaz átlagosan évente 31,5 Mrd Ft-ot, melyhez további 6,4 Mrd Ft adódik a 2018. október óta szükségellátás keretében végzett hulladékgyűjtés, szállítás és kezelés költségei következtében.

Itt érdemes kiemelnünk azt is, hogy a jelenleg fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerben a rendelkezésre álló adatok alapján egyes nagyvárosok (különösen Budapest) profitra tesznek szert, míg a kisebb települések esetében folyamatosak a finanszírozási nehézségek. 2018-ben ez odáig vezetett, hogy az egyik közszolgáltató [REDACTED] nem tudta ellátni a hulladékgazdálkodási közfeladatát, amely miatt közegészségügyi veszélyhelyzet miatt az államnak kellett ellátni átmenetileg a hulladékszállítással kapcsolatos feladatokat.

Erre is tekintettel szükséges egy új, egységes, a hulladékgazdálkodást, különösen a közszolgáltatást folyamatosan és biztonságosan biztosító, a költségvetési forrásokat, a

társadalom által előállított közpénzt hatékonyan felhasználni képes modell felállítása, amelyben világosan elkülönülnek a szerepek és a felelősség.

A közszolgáltatási rendszeren kívüli – többnyire gazdasági szereplők tevékenysége során keletkező – hulladék jelentős állami támogatással működtethető piaci jegyeket hordoz magán.

Ez a jelenlegi hulladékgazdálkodási rendszer másik ágának tekinthető: a termékdíjköteles termékekből képződő hulladékok gyűjtésére és kezelésére éves szinten közel 15 Mrd Ft-ot fordít az állam. Ennek keretében közbeszerzési eljárásban hulladékgyűjtési és hulladékfeldolgozási feladatok ellátását finanszírozza az állam szolgáltatás-megrendelések útján.

Ez a szolgáltatás a központi költségvetésből biztosított forrás terhére kerül fedezésre évről-évre, amelynek fedezetét a gyártók és forgalmazók által megfizetett termékdíjakból befolyó bevétel biztosítja, amely nagyságrendileg évi 80-85 Mrd Ft.

A közszolgáltatási rendszeren kívüli szegmens legfontosabb jellemzői az alábbiak:

- A hulladékgazdálkodásban tevékenykedő szolgáltatók és gyártók többségében magyar tulajdonú, jellemzően kis- és középvállalkozások.
- Az 500 legnagyobb árbevételű magyarországi vállalkozás között 2-3 hulladékgazdálkodással foglalkozó gazdasági szereplő található. A kiemelt hulladékáramok hulladékainak gyűjtésével, közvetítésével, kezelésével foglalkozó vállalkozások száma mindössze 750-re tehető. Az iparág meghatározó vállalkozásait tömörítő Hulladékgazdálkodók Országos Szövetsége tagjainak adatai alapján a cégek éves eredménye forgalomarányosan 4% körül alakul. Jól látható tehát, hogy míg a közszolgáltatás veszteséges, addig az azon kívüli hulladékgazdálkodási (for profit) tevékenység nyereséget képes termelni.
- A magyarországi hulladékgazdálkodással foglalkozó vállalkozások működési környezetét a növekvő állami szerepvállalás, a folyamatosan változó jogszabályi környezet és a nehezen tervezhető állami finanszírozás jellemzi. Jelentős korlátja az iparág bővülésének a gyűjtött, hasznosítható hulladékok hiánya, az iparfejlesztésre hiányzó források és a munkaerőért való verseny. A kereskedők és feldolgozók között erős verseny alakult ki a minőségi, anyagában jól hasznosítható hulladékokért.
- Emellett az uniós hulladékgazdálkodási célkitűzések teljesítését szolgáló fejlesztésének forrásszükséglete is több száz milliárd forintra tehető. A szükséges fejlesztések megvalósításához – a rendelkezésre álló uniós fejlesztési források felhasználása mellett – jelentős mértékű magántőke bevonására is szükség lesz.

A koncessziós rendszer kialakítása során a Kormány fő célja volt, hogy a szolgáltatás minősége javuljon, egy átláthatóbb, az állam számára olcsóbb és technológiai szempontból is megújulásra képes hulladékgazdálkodási rendszer jöjjön létre. Ezzel összefüggésben hangsúlyozandó, hogy az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti. Az N) cikk (2) bekezdése alapján az alkotmányozó egyértelművé tette, hogy a költségvetési gazdálkodás elveinek érvényesítéséért elsődlegesen az Országgyűlés és a Kormány felelős, míg a (3) bekezdés értelmében az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és más állami szervek feladatuk ellátása során az (1) bekezdés szerinti elvet kötelesek tiszteletben tartani. Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint az N) cikk tekintetbe veszi azt a körülményt, hogy az alapvető jogok érvényesülése, az állam demokratikus és hatékony működése, a Magyarországon élő személyek és az itt tevékenykedő szervezetek biztonsága megfelelőképpen csak akkor garantálható, ha az ország társadalmi és gazdasági egyensúlyát komoly államháztartási problémák nem veszélyeztetik. Emiatt az Alaptörvény az alapvetések

között rögzítette a költségvetési gazdálkodás legfőbb elveit. Ezek közül a kiegyensúlyozottság a kiszámítható állami működést, az átláthatóság a tájékozott és felelős polgárok részvételével zajló demokratikus közéletet, a fenntarthatóság pedig a jövő generációk sorsáért való felelősségvállalást is szolgálja az elsődleges pénzügyi célok mellett.

Az új modellben egy sajátos hulladékgazdálkodási koncesszió valósul meg. A koncesszor átvállalja az államtól a koncessziós tevékenységek ellátásának a kötelezettségét, az uniós célszámok teljesítését és az ehhez szükséges beruházások megvalósítását, ugyanakkor vállalnia kell annak a kockázatát, hogy tevékenysége teljes mértékben függ a hulladék mennyiségétől és minőségétől.

A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Ktv.) preambuluma értelmében a kizárólagos állami, önkormányzati vagy önkormányzati társulási tulajdon hatékony működtetésének, valamint a kizárólagosan az állam vagy az önkormányzat hatáskörébe utalt tevékenységek gyakorlásának egyik lehetséges útja mindezek koncessziós szerződés alapján való átengedése.

Az állam által alapítható koncessziók tekintetében a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 12. § (3) bekezdése irányadó, amely alapján az állam és a helyi önkormányzat a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges jogát, a (4)-(12) bekezdésben⁹ meghatározottak kivételével kizárólag koncesszió útján, külön

⁹ Az Nvtv. 12. § (4)-(12) bekezdései értelmében (4) Az állam kizárólagos tulajdonában álló Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények használata másnak nem engedhető át. A Szent Korona és a hozzá tartozó jelvények őrzésére, szállítására, tárolására kizárólag az állam és költségvetési szerv jogosult külön jogszabályban rögzített feltételek szerint.

(5) A 4. § (1) bekezdés c) pontja szerinti dolgok birtoklása, használata, hasznai szedésének joga kitermelésük nélkül, természetes előfordulási helyükön - a 6. § (2) bekezdésében meghatározott kivétellel - másnak nem engedhető át.

(6) Az országos törzshálózati vasúti pályát és tartozékát magában foglaló pályahálózat vagy olyan vasúti pályahálózat működtetését, amelynek országos törzshálózati vasúti pálya vagy annak tartozéka a része, kizárólag az állam vagy az a gazdasági társaság végezheti, amelynek egyedüli tagja vagy részvényese az állam, vagy amely az állam közvetlen vagy közvetett többségi tulajdonában áll.

(7) A kizárólagos állami tulajdonban vagy a helyi önkormányzat forgalomképtelen törzsvagyonában álló vizek, csatornák, tározók tulajdonosaként az államot vagy a helyi önkormányzatot megillető halászati jog nem minősül az (1) és (2) bekezdés szerinti kizárólagos tevékenységnek.

(8) Az (1) bekezdés a)-g) pontjában és a (2) bekezdés c), d) pontjában meghatározott tevékenységi körök mint gyűjtőfogalmak keretein belüli azon tevékenységcsoportok, amelyek az e törvény hatálybalépésekor hatályban lévő egyes ágazati törvénybeli rendelkezések szerint koncessziós pályázat kiírása vagy koncessziós szerződés megkötése nélkül is folytathatók, e törvény hatálybalépését követően is koncessziós pályázat kiírása vagy koncessziós szerződés megkötése nélkül folytathatók. E törvény hatálybalépését követően az (1) bekezdés a)-d), f), g) pontjában, és a (2) bekezdés c), d) pontjában meghatározott tevékenységi körök mint gyűjtőfogalmak keretein belül egyes további tevékenységtípusok folytatását koncessziós pályázat kiírása vagy koncessziós szerződés nélkül kizárólag e törvény teheti lehetővé. Nem szükséges továbbá koncessziós pályázat kiírása vagy koncessziós szerződés kötése közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus által eltérően szabályozott tevékenységek körében.

(9) Az állam a kizárólagos tulajdonában, valamint a helyi önkormányzat a törzsvagyonában lévő víziközmű- létesítmények létrehozásáról és működtetéséről koncessziós szerződés megkötése nélkül a következő módokon is gondoskodhat: a) olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos részesedéssel rendelkezik - ide nem értve a munkavállalói rész tulajdont, b) az állam és az önkormányzat együttesen olyan gazdálkodó szervezetet hoz létre, amelyben kizárólagos közös részesedéssel rendelkezik - ide nem értve a munkavállalói rész tulajdont.

(10) Az (1) bekezdés e) pontjában meghatározott tevékenység gyakorlásának joga koncessziós szerződés megkötése nélkül kizárólag a (12) bekezdésben felsorolt személyeknek, szervezeteknek, valamint a) az állam és a helyi önkormányzat, önkormányzati társulás, b) az állam vagy a helyi önkormányzat, önkormányzati társulás közvetlen vagy közvetett többségi tulajdonában lévő gazdálkodó szervezet részére engedhető át és kizárólag általuk gyakorolható.

(11) Az (1) bekezdés k) pontjában és a (2) bekezdés f) pontjában meghatározott kizárólagos gazdasági tevékenység gyakorlásának joga - a (4) és (5) bekezdésben meghatározott korlátozásokra figyelemmel - törvényben szabályozott módon másnak átengedhető.

törvényben szabályozott módon engedheti át. A kizárólagos gazdasági tevékenységek közül az (1) bekezdés d), és h)-k) pontja¹⁰ esetén az állam, a (2) bekezdés a) és b), d) és e) pontja¹¹ esetén a helyi önkormányzat a nemzeti vagyon létrehozását és működtetését vagy kizárólag annak működtetését engedheti át e törvény rendelkezései szerint.

A Ktv. 3/A. §-a értelmében, ha a koncessziós szerződés egyúttal a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) hatálya alá is tartozik, a Ktv.-t a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Koncessziós pályázat kiírása helyett – a Kbt.-ben meghatározottak szerint – közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni. Ebben az esetben a koncessziós szerződés megkötésére nem alkalmazandó a 4. §, a 8. § (1) bekezdése, és a 9. §. A koncessziós pályázatra e törvényben előírt további rendelkezések a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásban megfelelően alkalmazandóak azzal, hogy az 5. § (1) bekezdésében és a 6. §-ban a pályázatok elbírálása alatt az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalát kell érteni. A 9/A. §-ban foglaltakat a Kbt. szerint az ajánlatokról készített összegezésnek kell tartalmaznia, amelyhez az ajánlatkérő utólag csatolja a nyertes ajánlattevő részéről a 9/A. § (1) bekezdés f) pontja szerinti nyilatkozatot.¹²

A hulladékgazdálkodási tevékenységek koncessziós rendszere kialakításának alapfeltétele, hogy azok a tevékenységek, amelyeket az állam koncesszióba kíván adni, kizárólagos állami gazdasági tevékenységnek minősüljenek. A Ktv. az Nvtv. keretei között állapítja meg az abban meghatározott, kizárólagosan az állam vagy a helyi önkormányzat által végezhető gazdasági tevékenységek gyakorlása időleges jogának koncessziós szerződés keretében történő átengedésének részletes szabályait. Az egyes tevékenységek folytatásának módját, részletes feltételeit meghatározó ágazati törvények csak az Nvtv. és a Ktv. keretei között rendelkezhetnek.

Az Nvtv. módosításával létrejön az a kizárólagos állami tevékenység, amelynek a gyakorlása a koncessziós eljárás során átengedhetővé válik a koncesszió jogosultjának a koncessziós időszakra. Ez a tevékenység a javaslat új terminológiája alapján az állami hulladékgazdálkodási közfeladat.

(11a) Az (1) bekezdés l) pontjában meghatározott kizárólagos gazdasági tevékenység gyakorlásának joga külön ágazati törvényben szabályozott módon másnak átengedhető.

(12) A (4)-(6) bekezdésben foglalt korlátozások figyelembevételével, valamint a (7)-(11) bekezdésben meghatározottakon kívül az állam és a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga koncessziós szerződés megkötése nélkül kizárólag a) az állam, b) a helyi önkormányzat vagy az önkormányzati társulás, c) költségvetési szerv, d) önkormányzat intézmény, e) az a)-d) pont szerinti személyek együtt vagy külön-külön 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet, vagy f) az e) pontban megjelölt gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére átengedhető és kizárólag általuk gyakorolható.

¹⁰ Az Nvtv. 12. § (1) bekezdése alapján az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők: d) a csatornák, az állami tulajdonban álló víziközművek, valamint a regionális közműrendszerek létrehozása és működtetése, h) az állami tulajdonba tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése - a földi kiszolgálási tevékenység kivételével - a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, i) az országos közutak és műtárgyaik, országos törzshálózati vasúti pálya, valamint azt magába foglaló pályahálózat létrehozása és működtetése, j) állami tulajdont képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése, k) a földgáz biztonsági készletezéséről szóló 2006. évi XXVI. törvény szerinti biztonsági földgáztároló létrehozása és annak működtetése,

¹¹ Az Nvtv. 12. § (2) bekezdése szerint a helyi önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységei a következők: a) a helyi közutak és műtárgyaik létrehozása és működtetése, b) a helyi önkormányzat tulajdonába tartozó nemzetközi kereskedelmi repülőtér létrehozása és működtetése - a földi kiszolgálási tevékenység kivételével - a hozzá tartozó légiforgalmi távközlő, rádió navigációs és fénytechnikai berendezésekkel és eszközökkel, továbbá a légiforgalmi irányító szolgálat elhelyezését szolgáló létesítményekkel együtt, d) a törzsvagyon részét képező helyi közművek létrehozása és működtetése, e) a törzsvagyon részét képező terek, parkok felszíne alatt építmény létrehozása és működtetése,

¹² Ktv. 3/A. §

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat a jelen, a kormány javaslata szerint a Ht. módosításáról szóló törvény alapján az alábbi résztvevőket foglalja magában:

- hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő, és
- hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő.

A hulladékgazdálkodási tevékenységekre vonatkozó ágazati, környezetvédelmi és belső piaci jogalapokon elfogadott európai uniós jogi szabályozás a tagállami jogalkotók számára széles mérlegelési jogkört és mozgásteret biztosít a hulladékgazdálkodási tevékenységek szabályozására vonatkozóan, amelyet az Európai Unió Bírósága több tekintetben, számos jogértelmezésében megerősített. Eszerint az ágazati uniós jogi követelmények elsősorban a környezetvédelmi célok megvalósítását várják el a tagállamoktól, és ennek érdekében az egyes piaci szereplők hulladékkezelési tevékenységeikkel kapcsolatos vállalkozáshoz való jogai korlátozhatók.¹³

A tagállamok hulladékgazdálkodás rendszerének egészére vonatkozó szervezési és szabályozási szabadsága mellett ugyanakkor az uniós jog szerint a gazdasági közszolgáltatásokat főszabály szerint piaci alapon kell megszervezni és nyújtani tekintettel arra, hogy többségében gazdasági jellegű tevékenységekről beszélünk. Ezzel együtt az Európai Unió Működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 106. cikk (2) bekezdése alapján a közszolgáltatási kötelezettségek okán felmentést kaphatnak a közszolgáltatási feladatokat ellátó vállalatok a közfeladat ellátása érdekében szükséges és arányos mértékben a belső piaci és versenyjogi szabályok alól, mivel e tevékenységek uniós jog szempontjából általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek.

II.

A köztársasági elnök által benyújtott indítványban jelzett konkrét kifogásokkal kapcsolatban – az I. pontban foglaltak figyelembe vétele mellett – az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet:

Az indítvány szerint a jogalkotási cél helyes.

„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 rezsi-csökkenés 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 résztvevő meghatározásával kizárólagos állami feladatkörbe vonja a közszolgáltatás körébe jelenleg nem tartozó települési hulladékot, a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékának, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladékának és a visszaváltási díjas rendszer hulladékának az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését,

¹³ Ld. pl. 2014. december 18-i SETAR ítélet, C-551/13, EU:C:2014:2467, 2017. március 30-i VG-isto ítélet, C-335/16, EU:C:2017:242, 2009. július 16-i Futura Immobiliare és társai ítélet, C-254/08, EU:C:2009:479. A Bíróság az említett jogértelmezési gyakorlatának alapjait számos kötelezettségzegési eljárásban is megerősítette, ld. pl. a 2017. március 15-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletet, C-563/15, EU:C:2017:210.

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 Ht.-t módosító néhány rendelkezését illetően a köztársasági elnök alkotmányossági aggályok felmerülését jelezte.

1.

„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 fogalmát. Ezek szerint hulladék bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, 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 hulladékaról 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. E hulladékok értéket képviselnek, de a törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt, kilátásba helyezi, hogy e hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.”

Ahogy az I. részben kifejtettük, a hulladékgazdálkodási ágazat tervezett átalakítását és az új, koncessziós modell kialakítását az alábbi szempontok tették szükségessé. A hulladékgazdálkodást nem lehet önmagában, mint egy gazdasági ágazatot szemlélni, az szorosan összefügg a közegészségügy és a környezetvédelem kérdéseivel is.

Ebből fakadóan a hulladékgazdálkodás és azon belül különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos és magas színvonalú, a közegészségügy és környezetvédelem szempontjait maradéktalanul érvényesítő fenntartása alapvető összetársadalmi kérdés, közérdek. A hulladékgazdálkodás két csoportra osztható, a kötelezően igénybe vehető hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra (állami, önkormányzati feladatok) és az önkéntesen végezhető, igénybe vehető piaci hulladékgazdálkodási szolgáltatásokra. Az utóbbi nyereséggel, míg előbbi jellemzően ráfizetéssel működik. Ráadásul utóbbi hatékonyságának hiánya miatt a tagállamok kötelezettségévé tett hulladékgazdálkodási célok teljesítése is bizonytalanná válik, amelyek nem teljesítése a tagállamok felelősségét veti fel (lásd kötelezettségszegési eljárások).

Az új koncessziós modellben az említett közérdek miatt kerül sor a hulladékbirtokosok választási lehetőségének korlátozására is. Ez a korlátozás képes garantálni, hogy a hulladék olyan személynek kerüljön átadásra, amely nemcsak a saját profit maximalizálásban érdekelt, de a tagállami célszámok teljesítésében is, azaz a közegészségügyi és környezetvédelmi célok

érvényre jussanak. Ráadásul azzal, hogy korlátozásra kerül a hulladékbirtokos választási lehetősége segítséget, könnyítést hoz. Egyszerűbbé teszi azt a kérdést, hogy mihez kezdjen a hulladékával a hulladékbirtokos, hiszen csak egy szereplőnek lehet átadnia azt. Ezzel egyben a hulladékgazdálkodási „szürkegazdaság” is fehéredne.

A jövő nemzedékek szószólója a közszolgáltatás finanszírozási nehézségeire tekintettel megállapította, hogy azok felvetik „a jövő nemzedékek Alaptörvény P) cikke által védett érdekeinek, a XX. cikkében foglalt testi és lelki egészséghez fűződő jognak, valamint a XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jognak sérelmét”¹⁴. Az Alkotmánybíróság korábban idézett gyakorlata szerint az Alaptörvény nem értéksemleges, hiszen a korábbi Alkotmányhoz képest bővebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.

Az új koncessziós modellben az illegális hulladéklerakás is vélhetően csökkenne. Az illegális hulladék felszámolása kiemelt közpolitikai cél. Az ehhez szükséges intézkedéseknek környezetvédelmi és közegészségügyi alapjogvédelmi funkciói is vannak.

A Keretirányelv maga is előírja, hogy a hulladékgazdálkodási intézkedések elsődleges célja a hulladékkeletkezés és -gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása kell, hogy legyen. Ahogyan arra már utaltunk, a jelenlegi szabályozás hiányosságait mutatja az is, hogy az illegális hulladék mértéke nem csökken. A vizsgálataink azt mutatják, hogy ez elsődlegesen arra vezethető vissza, hogy egyfelől a hulladékgazdálkodási résztvékenységek, folyamatok ellenőrzése nem kellően hatékony, a kapcsolódó hatáskörök szétterjedtek, vélelmezhető egy jelentős szürkegazdasági szegmens és a meglévő infrastruktúra (pl. a hulladékudvarok) nem tudja kielégíteni a hulladékot elhelyezni vágyók igényeit (drágák, egyesek beteltek, ha rendelkezésre is állnak, korlátozottan elérhetőek).

A Kormány 2012 óta folyamatosan jelentős forrásokat áldoz az illegális hulladék felszámolására.

Jelenleg a „Tisztítsuk meg az Országot!” projekt (a továbbiakban: TMOP vagy Projekt) végrehajtására összesen 13 000 000 000 forint került biztosításra. A TMOP 2020-as – nemrégiben 2021. április végéig meghosszabbított – I. ütemében a leginkább szennyezett területek megtisztítására kerül sor: a vasutak, közutak, folyópartok, erdők, turista útvonalak, nemzeti parkok, önkormányzati közterületeket megtisztítása történik.

Összesen eddig a projektben 58 ezer tonna hulladék összegyűjtésére került sor. A Projekthez kifejlesztett applikáción (HulladékRadar) keresztül bárki bejelentheti a szaktárca felé, ha illegális hulladéklerakást tapasztal: a 2020. december 20-i HulladékRadar bejelentési adatok alapján az adatbejelentések száma közel 7500, és a regisztrált felhasználók száma mintegy 10 500. A bejelentések közel fele 1-5 m³ mennyiségre, 2/3-a valamilyen önkormányzati tulajdonban álló közterületre vonatkozik. Közel 1200 helyen jelentettek gumiabroncsot, és több mint ötszáz esetben roncsautót.

Emellett a közfeladatot ellátó gazdasági társaságok a közfadataik mellett folyamatosan gondoskodnak az illegális hulladék felszámolásáról. Sajnálatos módon az illegális hulladék folyamatosan újratermelődik, ezért szükséges az állam aktív beavatkozása.

A [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] t. esetében például az applikáción keresztül érkező bejelentéseket is tartalmazó összes hulladék mennyisége megduplázódott, az év első 8 hónapjában 4500 tonna, majd a következő 3 hónapban ezt is meghaladó mennyiséget, 5700 tonna illegális hulladékot kellett elszállítani.

¹⁵ AJB-4685-1/2018.

A Kormány álláspontja szerint a hulladékgazdálkodási szabályszegések megfelelő szankciórendszerének biztosításával a teljes hulladékgazdálkodási ágazatot sokkal erőteljesebb hatósági ellenőrzés alá kell rendelni.

A TMOP és a számos egyéb kormányzati investíció önmagában csak átmeneti megoldást hozhat, ezért elengedhetetlen annak a biztosítása, hogy a hulladékgazdálkodási szabályszegések szankcionálása erőteljesebb legyen, mind az illegális hulladékelhagyás, -lerakás, mind az egyéb jogsértő cselekmények vonatkozásában. Az ágazati szabályozás célja, hogy felszámolásra kerüljön az illegális hulladéklerakó cselekmények teljes vertikuma, az ilyen jellegű hulladék fokozatosan eltűnjön az ország területéről. A hulladékká vált termékek csak szabályozott eljárásrendben, az állam által meghatározott módon kerüljenek összegyűjtésre, szétválogatásra, majd pedig újrahasznosításra. Az európai uniós előírásokkal összhangban ugyanis a feladatunk, hogy mérsékeljük a hulladék mennyiségét és csak ultima ratio legyen annak a lerakása. Emellett az is a célunk, hogy a környezetünk megtisztulását egyúttal a gazdaságban megmutatkozó minőségi megújulás is kövesse.

A Keretirányelv¹⁵ értelmében a hulladék olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles.

Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint a tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Az Alaptörvény elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is, és társadalmi felelősséget társít hozzá. Az Alaptörvény rögzíti, hogy a tulajdon kisajátítására csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett kerülhet sor. Megjegyezhető, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni {34/2015. (XII. 9.) AB határozat, Indokolás [46], legutóbb hasonlóan: 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, Indokolás [23], 26/2013 (X. 4.) AB határozat, Indokolás [135]-[146] és [162]. }.

A hulladék tulajdonjogának elvonásakor a Ht. nem említ kisajátítást, így erre álláspontunk szerint nem az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése az irányadó. A törvény szerinti tulajdoni korlátnak (ún. „átadás”) az alapja is a közérdek, másfelől pedig mások alapjogainak védelme, amely egyrészt a P) cikkben, másrészt a XX-XXI. cikkben (egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog) tükröződik.

Nem vizsgálható ugyanis a korlátozás önmagában, csak úgy, hogy az egy komplex rendszer része. A komplex rendszer végső célja pedig az illegális hulladéklerakás megszüntetése, a P) cikkben foglalt állami – és állampolgári – kötelezettségek érvényre juttatása, valamint a XX-XXI. cikkben foglalt alapjogok védelme. Ezeknél az alapjogoknál – különös tekintettel az egészséges környezethez való jogra – az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége egyébként is kiemelt, sőt szinte kizárólagos jellegű.

Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság 3071/2019. (IV. 10.) AB határozatában rögzítette, hogy „[a]z Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése ugyanis a tulajdonhoz való joggal összefüggésben azt is kifejezetten rögzíti, hogy a tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerinti értékek megóvásának az államot és mindenkit

¹⁵ A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelv 3. cikk 1. pont.

terhelő kötelezettsége pedig ezen, a XIII. cikk (1) bekezdése szerinti társadalmi felelősség egyik konkrét, az Alaptörvényben kifejezetten megjelenő eseteként értelmezhető.” {Indokolás [26]}

A fentieket támasztja alá a törvény szövege is: nem a hulladék tulajdonosáról, hanem a birtokosáról tesz említést. Adott esetben a hulladék tárgyát képező dolgok tulajdonosa már fel sem lelhető (különösen pl. illegális lerakás esetén), ill. a tulajdonos már megvált a dologtól. Különösen abban az esetben, amikor a (korábbi) tulajdonos már egyértelműen kifejezésre juttatta azt a szándékát, hogy a dologtól meg kíván válni, nyilvánvaló, hogy a dolognak az „egyéni cselekvési autonómia anyagi alapját képező” jellege nem jöhet figyelembe, így a tulajdon elvonása esetén nincs szükség olyan jellegű garanciális rendelkezésekre, mint amikor a tulajdon „eredeti” rendeltetésével összefüggő dolgokról van szó.

Az indítvány szerint „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 fentiekkel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy az új modellben – ahogyan az indítvány is jelzi – a fókuszpont áttevődik a közfeladat ellátójáról magára a hulladékra, éppen azért, hogy az I. pontban megjelölt alaptörvényi rendelkezések védelme még intenzívebben érvényre jusson. Ebben a modellben *a településeken keletkező hulladék a kiindulópont*. A fogalmi kettősség mindössze azért került meghagyásra, hogy biztosítható legyen a szolgáltatások átalakításának a folyamata és semmilyen jogértelmezési vagy egyéb probléma ne akadályozhassa a lakosság és a vállalkozások megfelelő jogérvényesítését.

Éppen ezért a jelenlegi modellről az új modellre történő áttérés kívánja meg a közszolgáltatói résztevékenység, és az azon kívüli, ún. intézményi résztevékenységek fogalmi szinten történő szétválasztását. Ugyanakkor az uniós jogi szabályozók hulladékról vagy települési hulladékról rendelkeznek. Ebben az új fogalomrendszerben tehát nem jelenik meg az indítványban jelzett „termelési vagy ipari hulladék.”

Az új modellben az alábbi fogalom használható:

Ht. 2. § (1) bekezdés

26b. hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység: az a kötelező jelleggel igénybe veendő hulladékgazdálkodási résztevékenység, amely magában foglalja az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartozó települési hulladékának, kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékának, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladékának és a visszaváltási díjas rendszer hulladékának az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, továbbá az ilyen hulladékokra létrehozott kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek 53/A. § (4) bekezdésében meghatározott kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését.

A hulladék kezelését illetően fontos leszögezni, hogy annak kezelése a hatályos és a jövőbeli szabályozás szerint is a birtokos – és nem a tulajdonos – kötelezettsége. Ezt a kötelezettséget a birtokos akként teljesíti, hogy átadja valaki másnak a hulladékot. Az új szabályozás tárgyi hatálya alá tartozó hulladékok tekintetében azok (elő)kezeléséről a jövőben a koncesszor gondoskodik majd. Ezáltal biztosítható a már említett *egységes hulladékgazdálkodási modell megvalósítása és* – a fentiekben kifejtett – *szigorodó tagállami kötelezettségek teljesítése.*

A fentiek alapján úgy véljük, hogy az uniós jogi szabályozókkal összhangban meghatározott, a hazai jogi normák hatálya alapján definiálható, a településeken keletkező hulladék és annak – a közegészségügyi, köztisztasági, környezetvédelmi és fenntarthatósági alkotmányos elvek sokkal hatékonyabb érvényre jutását biztosító – *új kezelési modelljében egy paradigma váltás történik az egységes modell érvényre juttatása érdekében.*

Ennek a modellnek van egy olyan vetülete is, amelyben a célunk a jelenlegi tapasztalatok alapján feltételezhető hulladékgazdálkodási szürkegazdaság felszámolása és az átlátható szabályozási és gazdasági funkciók alapjainak a megteremtése.

Az új modellre való átállásnak éppen ezért vannak „veszteséges” és „nyereséges” területei. Jelenleg a „nyereséges” területek csak úgy tudnak „nyereségesek” lenni, hogy kiválogat(hat)ják az „értékes” hulladékot, a kiválogatást követően a többi pedig a költséges „közösbe” kerül, a „veszteséges” szegmenshez. Valójában azonban, ha valaki a hulladékkal nyereséget termel, akkor is keletkezik olyan hulladéka, amely az, csak a veszteséges körbe tartozik. Ott ugyanakkor az állam helytáll, ezért bár pro forma ki lehet mutatni nyereséget az „értékes” hulladékból, de emellett felmerül egy kimutathatatlan, jelenleg a szolgáltatónál és államnál generálódó „veszteség”, ezért a kettő összege nem kimutatható, illetve bármely kimutatás kétséges.

Egyszerű példával élve: egy elektronikai hulladéknak, például egy használt tévének vagy mobiltelefonnak is vannak „értékes” és „nem értékes” részei. Önmagában viszont egy olyan rendszer nem tartható fenn, hogy vannak, akik az „értékes” részeket kiválogatják, abból nyereséget termelnek, míg a „nem értékes” részeket ártalmatlanítják, vagy ami még rosszabb lehet, a veszteséget termelő hulladékgazdálkodási rendszerbe csatornázzák át, ugyanis ezzel a közszolgáltatási rendszer folyamatosan fenntarthatatlan lenne állami támogatás nélkül. Ahogy a fentiekben is bemutatásra került, a hulladék közszolgáltatás közvetlen összefüggésben áll az egészséges környezettel, az Alaptörvény P) cikkével, továbbá közvetett összefüggésben áll például végső soron az emberi élettel. Erre figyelemmel az állami kötelezettségekből és a felelős állami gazdálkodásból következően a Kormányoknak meg kellett vizsgálnia, hogy át lehet-e térni egy fenntarthatóbb rendszerre. Az elfogadott törvényben megjelenő új rendszer közfeladatellátáson alapuló új, egységes hulladékgazdálkodási rendszert hoz létre. A fentiek alapján tehát ahhoz, hogy a rendszer jól működjön, *elengedhetetlen az új, egységes modell felállítása.* A hulladékot álláspontunk szerint ugyanis csak egységben lehet kezelni, amire az új rendszer megoldást nyújthat. *Az új rendszer egy osztársadalmi felelősségvállaláson alapuló, a környezeti terhelést minimalizáló, egységes és hatékony szabályozási modellben gondolkodik, amelyben nem lehetséges az egyes jövedelmező vagy veszteséges hulladékgazdálkodási területeket elkülönülten kezelni.*

A koncessziós tevékenység hatálya alá kerülő hulladékáramok kiválasztását a hulladékgazdálkodási szakterületet érintő EU irányelvekben meghatározott, az egyes hulladékok újrahasználatra történő előkészítésére és újrafeldolgozására vonatkozó célértékek, valamint egyéb hulladékgazdálkodási kötelezettségek (pl. az egyszer használatos műanyagok használatának korlátozásához kapcsolódó előírások) indokolják.

Ezek a kötelezettségek érintik

- a települési hulladékok körét – ennek esetében a kötelezettség a teljes települési hulladékáramra vonatkozik, nem kerül megkülönböztetésre, hogy az a természetes személy vagy a gazdálkodó szervezet ingatlanhasználónál keletkezik-e –,
- a kiterjesztett gyártói felelősségi szabályozás hatálya alá tartozó hulladékok legjelentősebb hulladékáramait,
- a környezetvédelmi termékdíjköteles termékek legtöbb hulladékkategóriáját, valamint
- a visszaváltási rendszer hatálya alá kerülő hulladékokat is.

Az irányelvi kötelezettségek teljesítéséért a tagállamok felelősek, mely kötelezettségek az új rendszerben a koncesszor tevékenységén keresztül teljesíthetőek, az ő kötelezettségévé válnak, ennek köszönhetően javul a méretgazdaságossági arány és a hatékonyság, lehetővé válnak az uniós előírások teljesítéséhez szükséges nagyobb volumenű fejlesztések. A Törvény a fentiekben bemutatott egységes hulladékgazdálkodási rendszert a fenti, európai uniós jogi követelmények szerint igyekszik megteremteni¹⁶.

Ilyen értelemben véve álláspontunk szerint a kár nem értelmezhető. Véleményünk szerint az Indítványban kifejtettekkel szemben a tervezett új szabályozás rendelkezéseiben foglaltak nem sértik az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését, mivel az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével, ahogy ezt az Alkotmánybíróság korábbi határozatában is kimondta.¹⁷ Az alapjogként védett tulajdonhoz való jog tartalmát a mindenkor közzogi és (alkotmányos) magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más.

Az alkotmányos tulajdonvédelem körében az állami beavatkozás jogszerűségét alapvetően annak a követett cél és az alkalmazott eszköz – az érvényesített közérdek és a megvalósított tulajdonkorlátozás – viszonyában megvizsgált arányossága határozza meg.¹⁸ A korlátozásról általános standardok alapján nem lehetséges dönteni, illetve a korlátozás szükségessége vagy elkerülhetetlensége sem része az alkotmányossági vizsgálatnak.¹⁹ Ennek oka, hogy a tulajdon szerepe mindig az adott társadalmi és gazdasági viszonyoktól függ, az állam szabályozói beavatkozásai pedig ki vannak téve az éppen aktuális gazdaságpolitika prioritásainak.²⁰ A 3115/2013 (IV.4.) AB határozat megismételte a korábbi gyakorlat által lefektetett alaptételt, miszerint a tulajdonvédelem alapvetően a megszerzett tulajdont illeti meg, a tulajdoni várományokat csak kivételesen.²¹

A 3194/2014 (VII.15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság nem tartotta az alkotmányosan védett tulajdon körébe tartozónak a gazdasági tevékenység hatósági engedély alapján

¹⁶ A Törvénnyel bevezetendő új rendszerben megítélésünk szerint az is biztosítható, hogy ha az Unió költségvetési eszközök alkalmazásával kívánja a célértékek teljesítését ösztönözni, akkor a koncesszor útján az államot terhel költségvetési teher hatékonyabban csökkenthet, arra – ellentétben a jelenlegi rendszerrel – közvetlen ráhatással bír. Ezzel összefüggésben jelent s például az Európai Bizottság 2018. májusi pénzügyi csomagjában javasolt, a 2021-2027. közötti uniós pénzügyi ciklusban bevezetésre kerülő új tagállami befizetés, amellyel – többek között – a Brexit miatti költségvetési kiesés pótlásához kell hozzájárulniuk a tagállamoknak. Ennek okán új „saját forrás” befizetési kötelezettség kerül bevezetésre, amely alapján a tagállamoknak 0,8 EUR/kg fizetési kötelezettsége keletkezik a tagállamban nem hasznosított anyag csomagolási hulladék mennyisége után. Erre az új fizetési kötelezettségre figyelemmel – az anyag csomagolási hulladékok nagyobb arányú feldolgozására irányuló intézkedések elmaradásával – az elzetes számításaink szerint 2021-ben várhatóan mintegy 59 Mrd Ft-ot, 2022-ben mintegy 61 Mrd Ft-ot szükséges „saját forrás”-ként Magyarországnak megfizetnie az Európai Unió felé. A Törvényben javasolt intézkedések végrehajtásával ugyanakkor a költségvetési teher mérsékelhető.

¹⁷ Lásd: 64/1993. (XII.22.) AB határozat, 10/2001. (IV.12.) AB határozat, 819/B/2006. AB határozat, 3115/2013. (VI.4.) AB határozat.

¹⁸ 64/1993. (XII.22.) AB határozat, Indokolás 161.

¹⁹ 64/1993. (XII.22.) AB határozat, Indokolás 161.

²⁰ 64/1993. (XII.22.) AB határozat, Indokolás 161.

²¹ 64/1993. (XII.22.) AB határozat, Indokolás 34.

rendszeres jövedelemszerzési célból történő végzését,²² illetve magát a gazdasági tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedélyt és az engedély által lefedett tevékenységi kört sem.²³

Fontos hangsúlyozni, hogy a fenti hivatkozott határozat indokolása szerint nem lehet a tulajdonelvonást megállapítani, ha az új szabályozás elvben nem zárja ki, hogy a jogosult valamilyen módon továbbgyakorolhassa jogosultságait.²⁴ Az Alkotmánybíróság tehát nem követeli meg, hogy az érintettnek konkrét lehetősége legyen a jogosultságok (az érintett gazdasági tevékenység) további gyakorlására. A Ht. módosítása megteremti annak lehetőségét, hogy a hulladékbirtokosok koncesszori alvállalkozóként tovább gyakorolják jogszabály által garantált rendelkezési szabadságukat a hulladék felett

A 26/2013. (X.4.) AB határozat értelmében²⁵ az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza, hogy alapvető jog 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 korlátozható. Ennek tükrében az Alkotmánybíróságnak egy ilyen esetben azt kell vizsgálnia, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek.

A 26/2013. (X.4.) AB határozatban²⁶ az Alkotmánybíróság az Emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének (kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény) a tulajdon védelméről szóló 1. cikkének második bekezdését tartotta irányadónak: „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint azonban e rendelkezések nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkotásában, amelyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák (*control of use*). A Törvény szükséges a köz érdekében történő szabályozáshoz. A „*control of use*” önmagában véve nem keletkezteti a kártérítéshez való jogot.²⁷

A fentiek alapján álláspontunk szerint alkotmányossági szempontból a kár fogalma nem értelmezhető, mert az új szabályozás egy osztársadalmi felelősségvállaláson alapuló, a környezeti terhelést minimalizáló, egységes és hatékony szabályozási modellen alapulna, a jelenlegi rendszer veszteség és nyereség fogalmai pedig önmagukban nem értelmezhetőek, mert a jelenleg nyereséges vállalatok is generálnak veszteséget a rendszerben, ami számszerűleg nem kimutatható. E körben érdemes utalni arra is, hogy ha egy cégnél tiszta papír vagy alumínium keletkezik a gyártás melléktermékeként, jogosult arra, hogy ezt mellékterméknek minősíteti és így értékesíti. Amennyiben értékesítéssel nem foglalkozik és

²² Indokolás 20. Annak ellenére, hogy azt a panaszos „hosszabb időn át, határozatlan időtartamra szóló működési engedély alapján – az abban megjelölt üzlethelyiségben és üzletkörben” folytatta.

²³ Indokolás 22. Annak ellenére, hogy az engedély névre szóló volt, és nem volt átruházható. Viszont meghatározott jogszabályi feltételek mellett a kiállító hatóság visszavonhatta.

²⁴ 3194/2014 (VII.15.) AB határozat, Indokolás [24] („*ex lege*” nem kizárt az adott tevékenység további folytatásának lehetősége).

²⁵ Lásd 26/2013. (X.4.) AB határozat [162].

²⁶ Lásd [169-172] szakaszok.

²⁷ Ebben a körben megjegyezte az Alkotmánybíróság, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága a J. A. Pye (Oxford) Ltd. és J. A. Pye (Oxford) Land Ltd. kontra Egyesült Királyság [GC] (44302/02, 2007. augusztus 30.) ügyben kimondta, hogy a „*control of use*” önmagában véve nem keletkezteti a kártérítéshez való jogot. Minderre tekintettel az Alkotmánybíróság elutasította a törvénynek a tulajdonhoz való jog sérelmére alapított alaptörvény-ellenességét állító indítványokat.

hulladékként akar megválni az anyagól, akkor nem lehet a tulajdonhoz való jog indokolatlan korlátozásának tekinteni, ha a hulladékszállítást az ország megszervezi a fentebb ismertetett közérdek biztosítása érdekében.

2.

„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 többletteljesítésekért 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 vitatott rendelkezés az alábbi:

(2b) Az az eredeti hulladéktermelő, akinek a tevékenységeiből képződő elsődleges hulladékának mennyisége a hulladékgazdálkodási hatóság által elfogadott, a tárgyévét megelőző évre vonatkozó adatszolgáltatása alapján összességében meghaladja az ötvenezer tonnát és a vállalatirányítási rendszerének részeként hulladékgazdálkodási célokat tartalmazó hulladékgazdálkodási tervvel rendelkezik, a koncessziós társasággal külön megállapodásban rögzíti azokat az elvárásokat, amelyeket teljesíteni szükséges a (2) bekezdés a) pontja szerint átadott hulladék tekintetében. Az egyedi elvárások teljesítéséhez kapcsolódó költségeket a hulladékbirtokos a koncessziós társaságnak megtéríti.”

A szakmai álláspontunk szerint az idézett szakasz kizárólag a termékdíjas körbe tartozó hulladékokra és a települési hulladékokra vonatkozik, melyek esetében jelenleg is megfizetik a hulladékkezelés költségeit. Nem tartoznak ide az ipari hulladékok, melyekből a gazdálkodó szervezeteknek akár bevétele is származhat, azok esetében továbbra is saját maguk választhatják ki a hulladékkezelő személyét.

A kivételt a törvény éppen azért biztosítaná, hogy az új modellünk alapját képező hulladékot a hazai újrafeldolgozási rendszerben tudjuk tartani. A nagy hulladéktermelők ugyanis megállapodhatnak a későbbi koncesszorral a hulladékuk magyarországi kezelésének feltételeiről.

3.

„A törvény szerinti tulajdonjogi korlátozás érinti mind az önkormányzatokat, mind az intézményi résztevékenység 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 résztevékenységbe 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.”

A közszolgáltatás kialakítására, a magán vagy közszolgáltatás között bármilyen jellegű megkülönböztetésre vagy előtérbe helyezésre a HKI előírást, utalást nem tartalmaz.

A már említettek szerint a Törvény a hulladékgazdálkodás új, koncessziós modelljének tárgyává a települési hulladékot, valamint a kiterjesztett gyártói felelősséggel, a termékdíjjal és a visszaváltási díjjal érintett termékek hulladékát tette. A koncesszió tárgyának meghatározásakor a jogalkotó nem önkényes döntést hozott, hanem figyelemmel volt az európai uniós hulladékgazdálkodási célszámokkal kapcsolatos előírásokra és az azokból fakadó tagállami kötelezettségekre, valamint a környezetvédelmi és közegészségügyi szempontokra.

E szempontok alapján a koncesszió körébe vont hulladékáramok mindegyike esetében európai uniós kötelezettség áll fenn; valamint a települési hulladék – különösen a vegyes – esetében további közegészségügyi; míg a kiterjesztett gyártói felelősséggel, a termékdíjjal és a visszaváltási díjjal érintett termékek hulladéka vonatkozásában – az illegális hulladék gyakori összetételére tekintettel – további környezetvédelmi kockázatok állnak fenn, amelyek kezelése kiemelt állami érdek, közügy.

A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer szakáramok szerinti irányelvi szabályait

- a Keretirányelv,
- a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv,
- az elhasználdott járművekről szóló 2000/53/EK irányelv,
- az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv és
- az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv

tartalmazza.

Magyarországon a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer összetett, de lényegi eleme a környezetvédelmi termékdíj szabályozás, ezért hazai szinten az irányelvek átültetése a termékdíjas szabályozás keretein belül történt meg, amely azok felülvizsgálatát, átalakítását igényli.

Az átültetés előtt álló, a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: HKI Mód. irányelv) 1. cikk 9. pont (7) bekezdése szerint a 2018. július 4. előtt létrehozott kiterjesztett gyártói felelősségi rendszereknek 2023. január 5-ig kell megfelelni a módosult keretirányelvi követelményeknek.

Említést érdemel még a HKI Mód. irányelv (23) és (24) preambulumbekkezdése, mely egyrészt kiemeli, hogy a közigazgatási szervek jelentős szerepet játszanak a települési hulladék összegyűjtésében és kezelésében, valamint a lakossággal ezzel kapcsolatban folytatott kommunikációban, majd hangsúlyozza, hogy a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek általános minimumkövetelményeinek részeként bevezetett, a termékek gyártóinak pénzügyi felelősségére vonatkozó rendelkezéseket a közigazgatási szervek települési hulladék gyűjtésére és kezelésére vonatkozó hatáskörének sérelme nélkül kell alkalmazni. A köz szerepvállalása szempontjából leszögezi, hogy abban az esetben, ha a közigazgatási

szervek felelnek a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek hatálya alá tartozó termékekből származó hulladék kezelése operatív szempontjainak szervezéséért, e szolgáltatásokat költséghatékony módon kell nyújtani, és a termékek gyártóinak a pénzügyi felelőssége nem haladhatja meg az e szolgáltatások nyújtásához szükséges költségeket; e költségeket az érintett szereplők – ideértve a termékek gyártóit, szervezeteiket és a közigazgatási szerveket – átlátható módon állapítják meg.

4.

„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 mindezért hatósági díjat kap a kényszerhasználat elszenvedője.

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 biztosítója, alapvető közegészségügyi kérdés.”

A vitatott rendelkezés az alábbi:

„18/A. §

(1) A B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetője a szabad kapacitásai erejéig nem tagadhatja meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben keletkezett – és a B3 alkategóriájú hulladéklerakóban lerakható – hulladék átvételét a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elnökének e törvény végrehajtására kiadott rendeletében meghatározott hulladéklerakási díjért.

(2) A koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérésére a hulladékgazdálkodási hatóság az érintett B3 alkategóriájú hulladéklerakó szabad kapacitásáról tájékoztatást ad.

(3) Ha a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetője a szabad kapacitás ellenére a lerakóban ártalmatlanítható hulladék átvételét legkésőbb az 53/H. § (1) bekezdésében meghatározott időpontot megelőző egy hónappal szerződés megkötésével nem teszi

lehetővé, a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérelmére a hulladékgazdálkodási hatóság kötelezi arra az üzemeltetőt.

(4) E § alkalmazásában 2023. július 1. napjától a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását 2023. június 30. napjáig szolgáló lerakó kapacitás szabad kapacitásnak minősül.

18/B. §

(1) A B3 alkategóriájú hulladéklerakóban alkalmazható hulladéklerakási díj fedezetet kell, hogy nyújtson a hulladéklerakó működtetésével kapcsolatos indokolt költségekre, a 70. §-ban meghatározott céltartalék képzésére és a hulladéklerakási járulék megfizetésére.

(2) A B3 alkategóriájú hulladéklerakóban alkalmazható hulladéklerakási díjat egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni.

(3) A B3 alkategóriájú hulladéklerakóban alkalmazható hulladéklerakási díjat a Hivatal elnöke e törvény végrehajtására kiadott rendeletében állapítja meg.

18/C. §

(1) A B3 alkategóriájú hulladéklerakóban alkalmazható hulladéklerakási díjra vonatkozó rendelkezések betartását a Hivatal ellenőrzi. E rendelkezések megsértése esetében a Hivatal határozattal

a) megtiltja a jogszabálysértő díj további alkalmazását, és kötelezi a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetőjét, vagy a tulajdonosát a jogszerű ellenérték alkalmazására, és

b) kötelezi a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetőjét, vagy a tulajdonosát a rendelkezések megsértésével elért többletbevételnek a jegybanki alapkamat tárgyévi éves átlagával növelt összegének a sérelmet szenvedett fél részére történő visszatérítésére.

(2) A Hivatal az (1) bekezdésben alkalmazott jogkövetkezmény mellett bírságot szab ki a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetőjével vagy a tulajdonosával szemben. A bírság mértékére az 51. § (3) bekezdése alkalmazandó.

(3) A hulladéklerakási díj alkalmazásával kapcsolatos díjfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidő huszonöt nap.

(4) A Hivatal a hulladéklerakási díj alkalmazásával kapcsolatos díjfelügyeleti eljárás keretében hozott, véglegessé vált határozatait közhírré teszi.

(5) A hulladéklerakási díj alkalmazásával kapcsolatos díjfelügyeleti eljárásban e törvény erejénél fogva ügyfélnek minősül a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetője, vagy a tulajdonosa.

(6) A bíróság a Hivatal hulladéklerakási díj alkalmazásával kapcsolatos díjfelügyeleti eljárásban hozott határozatát nem változtathatja meg.

18/D. §

(1) A hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedésével kapcsolatos nyilvános pályázat kiírásának időpontját megelőzően üzembe helyezett nem veszélyes vegyes települési hulladékot égető hulladékégető mű, amelynek hulladékgazdálkodási engedélye a koncessziós területen a legnagyobb éves befogadható égethető hulladékmennyiséget tartalmazza, valamint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz (e § alkalmazásában a továbbiakban: eszköz) üzemeltetője a szabad kapacitásai erejéig nem tagadhatja meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által az eszköz használatát az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben, a Hivatal elnökének e törvény végrehajtására kiadott rendeletében meghatározott díj ellenében.

(2) A koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérésére a hulladékgazdálkodási hatóság az érintett eszközök tekintetében a szabad kapacitásokról tájékoztatást ad.

(3) Ha az érintett eszköz üzemeltetője a szabad kapacitás ellenére az eszköz használatát legkésőbb az 53/H. § (1) bekezdésében meghatározott időpontot megelőző egy hónappal, vagy új eszköz létesítése esetén a vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély véglegessé válását követő egy hónapon belül, szerződés megkötésével nem teszi lehetővé, a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérelmére a hulladékgazdálkodási hatóság kötelezi arra az üzemeltetőt.

(4) Az e §-ban alkalmazandó díj, a díjra vonatkozó rendelkezések megsértésének jogkövetkezményei, a bírság és a díjfelügyeleti eljárás tekintetében a 18/B-18/C. § rendelkezései irányadók.

(5) Az e § alkalmazásában 2023. július 1. napjától a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához 2023. június 30. napjáig igénybe vett eszköz szabad kapacitásnak minősül.”

Álláspontunk szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.

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

Az új modell a modern hulladékgazdálkodás útjára történő áttérés alapja.

A mindenkori szabad kapacitások rendelkezésre bocsátása szükséges a tagállami kötelezettségek teljesítéséhez, ezért közérdek. Az igénybe vett kapacitásért a létesítmény tulajdonosa szigorú hatósági felügyelet mellett az indokolt költségeket fedező ellenszolgáltatásban részesül. A kapacitás hatékony kihasználása a hulladékkezelő létesítmények tulajdonosának is érdeke. Mindezekon túl, a hatékonyan nem üzemeltethető létesítmények további üzemeltetését pedig el kell kerülni, annak érdekében, hogy a rendszert a továbbiakban már ne terhelje azok költsége.

Megjegyezni kívánjuk ugyanakkor, hogy álláspontunk szerint az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésében foglalt erőfölénnyel való visszaélés elleni fellépés mint államcél, valamint az indítványban e vonatkozásban sérelmesnek tartott szabályozás között – figyelemmel az Alkotmánybíróság által a 8/2014. (III. 20.) AB határozatban az Alaptörvény e bekezdését illetően megfogalmazott megállapításokra is – alkotmányjogi szempontból értékelhető összefüggés nincs, erre vonatkozó részletes indokolást az indítvány sem tartalmaz.

A hivatkozott határozatban az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését értelmezte, miszerint „Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése második mondatából az államnak az a kötelezettsége következik, amely – az Alaptörvényben szereplő alkotmányos értékek figyelembevételével – a fogyasztók érdekeit védő, az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben fellépő intézményrendszer létrehozására és fenntartására, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotására vonatkozik.”

Az Alkotmánybíróság a 16/2020. (VII. 8.) AB határozatában kitért arra, hogy „...a versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó [jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített] szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza.” Összegezve, az indítvány III. pontjában sérelmesnek tartott szabályozás olyan gyakorlat megvalósítását célozza, amelynek a fentiekben megjelölt közérdekre tekintettel megfelelő alkotmányos indoka van.

A jogalkotó a kifogásolt törvény 38. §-ával megállapított Ht. új 18/D. § (1) bekezdésében egyrészt kikötötte, hogy csak a szabad kapacitások mértékéig kell a hulladékgazdálkodási eszközöket a koncesszor rendelkezésére bocsátani, másrészt a Kormánytól közjogilag független önálló szabályozó szervre, a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalra ruházta a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének biztosítását azáltal, hogy ez utóbbi szerv fogja a hulladékgazdálkodási eszközök igénybevételének díjat mint hatósági árat meghatározni.

Egyoldalú erőfölény fennállta álláspontom szerint fogalmilag nem valósulhat meg, mivel az Alaptörvény XXII. cikke alapján az állam feladata a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása (az egészséges környezethez való jog érvényesüléseként is), ezért az az államnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a közszolgáltatással kapcsolatos költségek alakulásának nyomon követése, a hiányzó bevételek forrásának és a működési feltételek biztosításának szükségképpen megteremtése.

Az indítvány III. pontjában sérelmesnek tartott szabályozás olyan gyakorlat megvalósítását célozza, amelynek a fentiekben megjelölt közérdekre tekintettel megfelelő alkotmányos indoka van.

5.

„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.”

A törvény az indítványban kifogásolt kérdések tekintetében számos garanciális szabályt tartalmaz. A 62. § teljeskörűen tartalmazza azokat a rendelkezéseket, amelyek biztosítják (garantálják), hogy amennyiben 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, akkor ez ne eredményezhesse a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát és ne veszélyeztethesse az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülését. A rendelkezések garantálják, hogy (i) eleve kizárólag olyan koncesszor nyerhesse el a koncessziót a pályázaton, amely megfelel a szigorú minőségbiztosítási feltételeknek, továbbá (ii) abban a valószínűtlen esetben, amennyiben a koncesszor ennek ellenére később mégis bármilyen okból felhagy a tevékenységével, vagy valamilyen okból azt nem képes ellátni, vagy nem megfelelő szinten látja el a feladatait, akkor ez ne eredményezhesse a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát és ne veszélyeztethesse az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülését.

Ugyanezt biztosítja a Törvénnyel módosításra kerülő, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény módosítása (a továbbiakban: „Minősítési tv.”). A Minősítési tv. a korábbi szabályozás rendelkezéseit adaptálja az új, koncessziós rendszerre, garantálva ezzel minimum a korábbi rendszer megmaradását. A koncessziós tevékenység folyamatos ellenőrzését egyrészt a Törvény által előírt beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek,²⁸ másrészt a hulladékgazdálkodási

²⁸ Lásd például a Törvény 62. §-ával bevezetett Ht. 53/J. § (2)-(3) bekezdéseket és a Törvény 57. §-ával bevezetett Ht. 47/A. § (4a) bekezdést.

hatóság és a MEKH ellenőrzési hatáskörei,²⁹ harmadrészt pedig a rendszeresen megújítandó megfelelőségi vélemény³⁰ is biztosítja.

A Minősítési tv. ugyanis kifejezetten rendelkezik arról az esetről, hogy ha a koncesszor az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a Ht. rendelkezései szerint nem biztosítja vagy az bármely okból nem biztosítható, akkor a Ht. szabályait az ezen speciális törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni:

„Ha az állami hulladékgazdálkodási közfeladat bármelyik résztvevőnek ellátására az e törvényben vagy a koncessziós szerződésben foglaltak szerint nem kerül sor vagy az bármely okból nem biztosítható, e törvény szabályait az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.”

Emellett a törvény alábbi alcíme önálló eljárásrendet tartalmaz a kérdést illetően:

„22. Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény módosítása

95. §

(1) Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Ekt.) 1. § (1)-(7) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek:

„(1) Ha a koncesszor az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényben (a továbbiakban: Ht.) foglaltak szerint nem biztosítja vagy az bármely okból nem biztosítható, a Ht. szabályait az e törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.

(2) A koncesszor, illetve az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt központi kormányzati igazgatási szerv vagy miniszter az (1) bekezdésben meghatározott körülmény bekövetkezéséről haladéktalanul, de legfeljebb 3 napon belül tájékoztatja az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt állami szervet (a továbbiakban: állami szerv).

(3) Az állami szerv az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ideiglenes ellátására (a továbbiakban: ideiglenes ellátás) a (2) bekezdésben meghatározott tájékoztatás kézhezvételét követő 15 napon belül hatósági eljárás keretében hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező közérdekű szolgáltatót vagy szolgáltatókat jelöl ki. A közérdekű szolgáltató az ideiglenes ellátást a hulladékgazdálkodási hatóság által kiszámított szolgáltatási díj fejében köteles elvégezni. A szolgáltatási díj megállapításának rendjét az e törvény végrehajtására kiadott miniszteri rendelet határozza meg.

(4) Az állami szerv kijelölésre irányuló eljárásban hozott döntésével szemben fellebbezésnek nincs helye.

(5) A kijelölésre irányuló eljárásban hozott döntés a végrehajtás felfüggesztése iránti kérelemre tekintet nélkül végrehajthatóvá nyilvánítható.

(6) Az állami szerv az ideiglenes ellátásra irányuló kijelölés során az ellátás hatékonyságához, gyorsaságához, gazdaságosságához fűződő közérdeket, továbbá a lakosság méltányos érdekeit veszi figyelembe.

(7) Az ideiglenes ellátásra irányuló kijelölés az új koncessziós szerződés megkötéséig hatályos.”

Álláspontunk szerint a Ht. új 53/D. § (4) bekezdése, valamint a 2013. évi CXXXIV. törvény új 1. § (3) bekezdése kellő garanciát biztosít környezetvédelem védeltségi szintjének

²⁹ Lásd például a Törvény 78. §-ával bevezetett 78/B. § (2) bekezdés 17. pontját és a Ht. 82. § (2) bekezdését.

³⁰ Lásd a Törvény 49. § (2) bekezdésével módosított 32/A. § (2)-(4) bekezdéseit.

fenntartására abban az esetben, ha a koncesszor a szerződés megszűnése esetén – vagy bármely más okból – nem látja el a hulladékgazdálkodásban betöltött szerepét. Azaz az állam kezében – törvény által biztosítva – van más alternatív lehetőség, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer működtetését megfelelő eszközökkel fenntartsa.

III.

A fentiekben bemutatott indokok alapján az indítvány által támadott Törvény hivatkozott rendelkezése álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2020. december „31”

Tisztelettel:

Palkovics László

