

Dr. Sulyok Tamás elnök úr részére

Alkotmánybíróság

BUDAPEST

Tisztelt Elnök Úr!

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

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

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

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

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

indítványt

terjesztem elő:

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

I.

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

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

II.

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

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

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

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

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

A törvény szerinti tulajdonjogi korlátozás érinti mind az önkormányzatokat, mind az intézményi résztvevő körebe 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 résztvevő körebe tartozó hulladékkör jelenleg – összhangban a vonatkozó közösségi jogi szabályokkal - a közszolgáltatás rendszerétől független módon, hatékonyan, piaci alapon kerül átvételre, begyűjtésre és hasznosításra.

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

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

III.

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

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

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

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

IV.

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

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

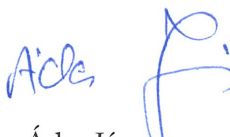
A törvény 62. §-ával megállapított, a Ht. új 53/C. §-a szabályozza a koncessziós szerződés tartalmát, a szerződés megszűnésének eseteit. Ezen rendelkezések között azonban nem állapít meg garanciákat arra az esetre, ha a koncesszor felhagy a tevékenységével, vagy valamilyen okból (alvállalkozók hiánya,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

V.

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

Budapest, 2020. december 21.




Áder János
köztársasági elnök