



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK ÉRDEKEINEK VÉDELME TELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

Ügyszám: AJB-4685-1/2018.
Előadó: dr. Szamek Gabriella

A jövő nemzedékek szószólójának

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁSA

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZSZOLGÁLTATÁS MŰKÖDÉSI PROBLÉMÁIRÓL

I. Vezetői összefoglaló

Általános alapelv és az Alaptörvényből is fakadó követelmény, hogy minden tevékenységet úgy kell végezni, hogy az a környezetet a lehető legkisebb mértékben terhelje, és azt a jövő nemzedékek számára megóvja. Ezt irányozza elő a Nemzeti Környezetvédelmi Program is, és ezt szolgálja az uniós és a hazai környezetjog alapját képező szennyező fizet elve, amely alapján a hulladékgazdálkodásban gazdasági eszközökkel kell ösztönözni a hulladéktermelés elkerülését, az újrahasználatot és a hulladék újrahasznosítását. Csak az ilyen elvek alapján működő hulladékgazdálkodás képes a tiszta környezet mellett garantálni a felhasználókra háruló díj hosszú távú mérséklését.

A hatályos hazai szabályozás nem érvényesíti kellőképpen ezeket az elveket, hiányzik a polgárokat ésszerű hulladékgazdálkodásra ösztönző anyagi érdekelttség. A hulladéklerakási járulékot nem a hulladéktermelő, hanem a közszolgáltató fizeti, amely annak keletkezését valójában nem tudja mérsékelni. Mindez a környezet védelmét szolgáló közszolgáltatási rendszert alapjaiban érinti, a lakosság környezeti tudatossága pedig továbbra is elmarad a szükségestől.

A hatályos jogszabályok ellentmondásosak (pl. a feladat-és hatáskörök tekintetében) és folyamatosan változnak (hatálybalépése óta a hulladéktörvény legalább 400 ponton változott). A szabályozás túlságosan gyakori változása aggályos lehet a jogbiztonság követelménye szempontjából. Hasonló okból aggályos, hogy a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt., (a továbbiakban: NHKV Zrt.) olyan Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv (OHKT) alapján hoz döntéseket, és alapít arra finanszírozási kérdéseket, amely már második alkalommal csak a tárgyév végére készül el.

A törvény a települési önkormányzatok feladatává teszi a hulladékgazdálkodást, azonban az ehhez szükséges szabályozási és gazdálkodási jogosítványaik nagy részét az NHKV Zrt. birtokolja. A szabályozásban keverednek a magánjogi és közhatalmi jogviszonyok. A kormányhatározattal –

ami nem kötelező jogszabály – elfogadott OHKT az önkormányzatokra és a közszolgáltatókra nézve is tartalmaz kötelezettségeket. Az NHKV Zrt. által kibocsátott megfelelőségi vélemény nélkül közszolgáltató nem működhet, ugyanakkor annak megadása illetve visszavonása tisztázatlan eljárásban, alapvető eljárásjogi garanciák híján születik, s ellene az Alaptörvényben garantált jogorvoslattal sem lehet élni.

A költségek növekedésével is összefüggésben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj jelenleg csak a tényleges költségeknek a kisebb részét fedezi. Az NHKV Zrt. ráadásul rendszeresen több hónapos késéssel utalja át az általa ugyancsak késve beszedett díjakból a közszolgáltatók számára nem ellenőrizhető módon számított összegeket. Az ebből fakadó átmeneti vagy tartós forráshiány immár a biztonságos ellátást veszélyezteti. A napi finanszírozási problémák mellett elmaradnak az eszközfejlesztések, ami a környezet veszélyeztetése mellett önkormányzati vagyonszűkítést is okoz. A megfizethető díjszint megtartása társadalmi érdek, de az a szolgáltatás színvonalának garantálása is; ehhez viszont a kieső bevételeket más módon folyamatosan pótolni kell(ene).

II. Bevezetés

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajt.) 3.§ (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese, a jövő nemzedékek szószólója feladata, hogy a jövő nemzedékek érdekei érvényesülését figyelemmel kíséresse, ami a jelen nemzedékek érdekeinek hasonló védelme nélkül aligha lehetséges. E jogszabályi feladatomban eleget téve folyamatosan figyelemmel kísérem a hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetét, hiszen a hulladék keletkezésének megelőzése vagy legalább csökkentése, a hulladékok megfelelő hasznosítása révén a jövő nemzedékek terheit csökkentjük, természeti erőforráshoz jutási lehetőségeiket és esélyüket megőrizzük, miközben saját generációnk életfeltételeit is javíthatjuk. Elődeimhez hasonlóan én is megragadtam minden alkalmat arra, hogy ezen összefüggésre a jogalkotók és jogalkalmazók figyelmét minden esetben felhívjam. Évek óta jelentős a Hivatalhoz érkező a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos lakossági panaszok száma,¹ közszolgáltatók is fordultak hozzánk panasszal. A több éve felgyülemlett és sokasodó problémák miatt idén júniusban a Köztisztasági Egyesülés² nyújtott be általános észrevételeket a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyzetével kapcsolatosan, kérve ennek kivizsgálását

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiszámítható, folyamatos és biztonságos működése, a hulladékok kezelésének mikéntje mindenkit érint, ezért indokoltnak tartottam egy átfogó értékelés lefolytatását. Ennek keretében a különböző bejelentések, panaszok, az e tárgyban megkeresett állami szervek álláspontjának megismerése után szeptemberben az érintetteket műhelybeszélgetésre hívtam, ahol megjelentek a jogalkotásért felelős minisztérium (ITM), az NHKV Zrt., a közszolgáltatók, a Köztisztasági Egyesülés, valamint a hulladékgazdálkodás területén aktív társadalmi szervezeteket tömörítő HUMUSZ képviselői. Az előkészítés során alkotmányos aggályaim az Alaptörvény P) cikk által védett jövő nemzedékek érdekei, az Alaptörvény XX. cikkében rögzített testi és lelki egészséghez való jog, valamint az Alaptörvény

¹ Az elmúlt két évből néhány példa: AJB-412/2018., AJB-842/2018., AJB-1342/2018., AJB-841/2018., AJB-181/2018., AJB-410/2017., AJB-889/2018., AJB-815/2017

² AJB-3032/2018.

XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jog követelményeinek tükrében fogalmazódtak meg, óhatatlanul érintve az ezeket szolgáló intézményvédelmi garanciákat. A Hivatalhoz érkező panaszok és a hozzám eljuttatott térségi rendszerek működési zavarai mögött meghúzódó problémák gyökereinek hasonlósága,³ illetve azonossága miatt szükségesnek tartottam, hogy élve törvényi felhatalmazással elvi állásfoglalást adjak ki az alkotmányos aggályok felszámolása érdekében, támogatva ezzel a jogalkotók és jogalkalmazók jobbító törekvéseit.

Az alábbiakban először összegzem a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer működésével kapcsolatos legfontosabb megállapításaimat és összegző javaslataimat ismertetem, amelyek a mindenkori szabályozás megfelelő, a környezetvédelmi elvek és előírások érvényesítését szolgáló fejlesztése érdekében szükségesek. Majd az Alaptörvény vonatkozó szakaszait elemzem, kitérve az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlatában lefektetett követelményekre, amelyek a jelen helyzetben is kétségtől irányadók. Ezt követően a Hivatalunk által kivizsgált állampolgári panaszok és véleményezésre megküldött jogszabálytervezetek alapján elemzem a jelenlegi rendszer anomáliáit és részletesen vizsgálom a lehetséges megoldásokat, ennek körében javaslatokat is megfogalmazva annak érdekében, hogy a közszolgáltatási rendszer maradéktalanul szolgálhassa a jelen és a jövő generációk környezeti érdekeit.

III. A legfontosabb megállapítások

Az alaptörvényi követelmények tételes vizsgálata előtt fontosnak tartom néhány alapozó megállapítás lefektetését a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos átfogó kívánalmakról. Álláspontom szerint ezek elengedhetetlenek egy kiszámítható, ellentmondásmentes, a hulladéktermelés összes releváns szereplőjét megfelelő magatartásra ösztönző rendszer működtetéséhez, amely alkalmas az Alaptörvény által elvárt módon a jövő és a jelen nemzedékek környezeti érdekeinek hatékony védelmére.

Elvi jellegű megállapítások

1. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kiemelkedően fontos része annak a keretrendszernek, amelyet az Alaptörvény P) cikke a nemzet közös örökségével kapcsolatban alkotmányos védelem alá helyezett, s ezáltal az államot és mindenki mást hármas kötelezettség – védelem, fenntartás, jövő nemzedékek számára való megőrzés – terheli az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog érvényesítése, érvényesülése érdekében. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyidejűleg szerves része a környezet és a közegészségügy védelmi rendszerének.

2. A jelen és a jövő nemzedékek elvitathatatlan és közös érdeke, hogy a települési hulladék kezelése olyan közszolgáltatási rendszer keretei között történjen, amelyben e rendszer egésze a körforgásos gazdaság⁴ részévé válva:

- ösztönöz a hulladék keletkezésének megelőzésére,
- segíti a dolgok újrahasználatát, illetve a célközönséghez juttatását

³ Októberben további átfogó tájékoztatót küldött számunkra az Észak – Balatoni térség hulladékgazdálkodási helyzetéről az Észak – Balatoni Hulladékkezelési Konzorcium. (AJB-4531/2018.)

⁴ l. pl. <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hu/sheet/76/eroforras-hatekonysag-es-a-korforgasos-gazdasag> vagy <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10447-2018-INIT/en/pdf>, stb.

- előmozdítja a hulladékokban rejlő értékek – másodlagos nyersanyag és energia – kinyerését,
- csak legvégső esetben alkalmazza a hulladék égetéssel, lerakással történő ártalmatlanítását,
- a megelőzés és elővigyázatosság elvére tekintettel a lehető legkisebb terhelést jelenti a környezetre,
- a hulladékot értéként kezelve hozzájárul a természeti erőforrások igénybevételének csökkentéséhez, és
- olyan felelős és fenntartható fogyasztói attitűd kialakítását szolgálja, amely a természeti erőforrások takarékos használatára ösztönöz, ezzel érvényesítve az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből „mindenki” számára fakadó, a nemzet közös örökségét képező elemek jövő nemzedékek számára történő megőrzésére vonatkozó kötelezettséget.

3. A fenti működésű rendszernek megfelelő közszolgáltatás elengedhetetlen feltétele:

- az állami és önkormányzati feladatmegosztás egyértelmű és világos megjelenítése, a rendszerben részesek feladat-és hatásköreinek átláthatósága;
- az átláthatóság és hosszú távú kiszámíthatóság a közszolgáltatás rendelkezésre állásának és igénybevételének jogi, gazdasági és környezeti feltételrendszerében, illetve az érdekeltségi viszonyaiban, valamint
- a hulladékgazdálkodás különféle szereplőire vonatkozó jogi és közgazdasági ösztönzők, követelmények összhangba hozatala a fent hangsúlyozott célokkal.

4. A közszolgáltatás hosszú távú kiszámíthatóságának is alapja:

- a szennyező fizet elvének elsődlegességére épülő, a közszolgáltatás ellátását biztonságossá tevő finanszírozási rendszer megteremtése,
- a tervszerűség, amely magában foglalja a termék gyártását, fogyasztását, annak hulladékká válása utáni kezelését és az ezeket érintő különböző területi szintű tervek összehangolását, függetlenül attól, hogy éppen milyen az adott állami – azonban belül a kormányzati – feladatmegosztás, vagy az önkormányzatok szerepe,
- a tervekért felelős állami és önkormányzati szereplők, a közszolgáltatók és a közszolgáltatást igénybe vevők együttműködése,
- a környezeti szempontok integrálása a tervekbe, azok végrehajtása során is,
- a társadalom aktív részvételén keresztül a hulladéktermelő lakosság tudatformálása, a termékekben, illetve a hulladékban rejlő természeti erőforrások értékének megbecsülése érdekében,
- olyan rendszer kialakítása, amely lehetőséget és ösztönzést nyújt a folyamatos fejlesztésre és innovációra.

5. A szabályozórendszer csak akkor tekinthető átláthatónak és kiszámíthatónak, ha:

- tisztázott és stabil a szereplők közötti jogviszonyok jellege és tényleges tartalma, illetve ehhez igazodóan a szereplők jogai, kötelezettségei és felelőssége,
- a közszolgáltatásról, a közszolgáltatók tevékenységéről, személyéről szóló közhatalmi jellegű döntések a tisztességes eljárás alkotmányos követelményeivel összhangban álló, egyértelmű eljárási szabályok mentén születnek,

- a jogok gyakorlását, a kötelezettségek teljesítését nem hátráltatja, vagy éppen nem lehetetleníti el az információhoz való hozzáférés korlátozott, vagy késleltetett volta, és
- a szabályozórendszer változása esetén a változás által érintetteknek kellő felkészülési idő áll rendelkezésükre a megváltozott viszonyokhoz való alkalmazkodásra.

6. A közszolgáltatás szabályozási körébe tartozó gazdasági ösztönzők, a jogokat és kötelezettségeket meghatározó jogszabályok ellentmondásossága és folyamatos változása arra vezet, hogy a szabályozás nem képes célját elérni, ezzel pedig veszélybe sodorhatja nem csupán a közszolgáltatás rendszerének biztonságos működőképességét, sőt magát a közszolgáltatás ellátását is, hanem a környezetvédelem céljainak érvényesülését is. A célok elérését hátráltatja továbbá, ha a gazdasági szabályozók (pl. lerakási járulék, díjak) nem azokra terhelik a többletköltségeket, akik magatartásuk megváltoztatásával a hulladék mennyiségére, minőségére hatással lehetnek.

7. A rendszer csak akkor tekinthető fenntarthatónak, ha az egyértelmű és stabil szabályozási környezet mellett a közszolgáltatás ellátása folyamatosan biztosított, és ehhez nincs szükség gyakori külső beavatkozásra.

Legfontosabb javaslatok összegzése:

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás működésével kapcsolatos problémák kiküszöbölése érdekében az alábbiakat javaslom:

1. az állami közfeladatok, illetve azok ellátásáért, végrehajtásáért felelős szervezeti megoldás újra gondolását, egyértelművé téve az egyes feladatok magánjogi és közhatalmi jellegét, a közfeladatot ellátó szerv eljárására és felelősségére vonatkozó szabályok világos megállapítását, valamint a hatósági feladatok és az azokat gyakorló szerv pontos kijelölését;
2. az állami és önkormányzati szerepek és a közszolgáltatásért való felelősség közötti összhang megteremtését, figyelembe véve a helyi igényekhez és adottságokhoz való alkalmazkodás szükségszerűségét és elkerülhetetlenségét;
3. az OHKT kiadására vonatkozó szabályok felülvizsgálatát, biztosítandó azt is, hogy az érintettek a tartalmát időben megismerhessék;
4. az OHKT-ra hivatkozva hozott döntések és jogkövetkezmények felülvizsgálatát, a döntésekkel szembeni eljárási –különös tekintettel az indokolási kötelezettségre vonatkozó – szabályok, valamint a döntésekkel szembeni jogorvoslat meghatározását;
5. a közszolgáltatásért fizetendő díj és a közszolgáltatónak járó díj közötti összhang és folyamatos kapcsolat megteremtését. A közszolgáltatóknak járó díj kiszámításának egyértelmű követhető és a közszolgáltatók által (is) ellenőrizhető, illetve akár megkérdőjelezhető formában való megjelenítését;

6. a közszolgáltatás biztonságos és folyamatos pénzügyi fedezetének megteremtése érdekében olyan garanciális eszköz bevezetését, amely alkalmas felváltani a közszolgáltatót korábban megillető jogosultságát arra, hogy a közszolgáltatásért maga számlázzon és szedje be a közszolgáltatási díjat, illetve a díjhátralék behajtása iránt, mint az összeg jogosultja maga kezdeményezze az adók módjára történő behajtást;

7. az elkülönített gyűjtési rendszerek állandóságának megteremtését – a helyi igények és lehetőségek figyelembevétele mellett, azokhoz igazodó változatosságban – az üvegekre is kiterjedően, a rendszer bővítését, ehhez kapcsolódóan olyan ösztönző rendszer kidolgozását és bevezetését, amely épít a lakosság és a közszolgáltató érdekeltiségére a hulladék keletkezésének megelőzésében, a haszonanyag külön gyűjtésében, értékesíthetőségében és annak javításában;

8. a szelektívgyűjtési rendszerek fenntartható működéséhez szükséges társadalmi elfogadottság és támogatottság javítása érdekében olyan állandóan bárki által szabadon elérhető tájékoztatási honlap működtetést, ahol tájékozódhat arról, mit tegyen az egyes termékek hulladékával, hol tudja azokat leadni, valamint megismerheti, miként járul hozzá a szelektívgyűjtés a körkörös gazdaság elterjedéséhez és ebben az egyén miként tud részt venni;

9. oktatási program kidolgozását az iskoláskorúak szemléletének hosszútávú formálására, mely segíti, hogy a hulladék megelőzés, és a hulladék hasznosítás a mindennapi élet részévé váljon.

IV. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos alaptörvényi követelmények

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer átalakítása nyomán olyan egyértelmű értékvesztés volt megfigyelhető, melynek keretében érzékelhetően csökken a lakossági tudatosság és gondosság e területen, az önkormányzat szerepe is egyre kisebb a közszolgáltatás helyi igényekhez való igazításában, illetve folyamatosan nőnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók gazdálkodási és adminisztratív terhei is. Miközben a lakosság által fizetendő közszolgáltatási díjak mértéke – néhány területen mondhatni indokolatlanul – alacsony, nem vehető észre érdemi csökkenés az illegális hulladéklerakás mértékében, sőt inkább erősödés figyelhető meg. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás közszolgáltatói forráshiánnyal küzdenek, ami immár az ellátás biztonságosságát, folyamatosságát 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.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is hangsúlyozta, hogy az Alaptörvény nem értéksemleges, hiszen a korábbi alkotmányhoz képest jóval erőteljesebb rendelkezéseket tartalmazva, elköteleződött a jövő nemzedékek érdekeinek védelme mellett.⁵ Ezek az alaptörvényi rendelkezések – amelyek között a P) cikk nem az egyedüli – éppen azért kerültek a helyükre, mert

⁵ 16/2015. (VI.5.) AB határozat 91. bek.

az alkotmányozó fontosnak tartotta, hogy a jövő nemzedékek érdekképviselőtét – nem lévén egyébként lehetőségük jogaik védelmére – mesterségesen megteremtse.⁶

Az Alkotmánybíróság a 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában rögzítette „[a]z állam intézményvédelmi kötelezettségéből következik, hogy a környezetvédelmet ellátó szervezetrendszerben bekövetkező változás nem járhat a védelmi szint csökkenésével. [...] A természetvédelmi intézményrendszerben történő változás önmagában, a természetvédelmi előírások változatlanlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Az Abh. kimondta, hogy „az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.” Továbbá „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam - amíg jogi védelem egyáltalán szükséges - az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.”⁷

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer is a tágabb értelemben vett környezetvédelmi intézményrendszer⁸ része, 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, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. A jövő nemzedékek érdekeinek védelmében a jelen generációt „három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása.”⁹ Az Alkotmánybíróság hangsúlyozta a 13/2018. (IX. 4.) határozatában is, 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.¹⁰

Csak 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.

⁶ A jövő nemzedékek szószólójának válasza az Alkotmánybíróság kűtfúrással kapcsolatos megkeresésére elérhető: https://www.ajbh.hu/documents/10180/2854783/AB_valasz_k%C3%BAtf%C3%BAr%C3%A1s_2018.pdf/e7ba687f-6bf9-fe45-6b99-cca04ac118b6

⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat 109. bek.

⁸ A jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása a környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseiről elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2762244/Elvi_%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_Fel%C3%BCgyel%C5%91s%C3%A9gek_integr%C3%A1ci%C3%B3ja_2018.05.08.pdf/f7b76ffa-f01a-3b8c-aaf0-ed6948efe5b7

⁹ 28/2017. (X. 25.) AB határozat 33. bek.

¹⁰ 13/2018 (IX. 4.) AB határozat 71. bek

V. Az alapjogok és a jövő nemzedékek érdekeinek hatékony érvényesülésének követelményei a hulladékgazdálkodás hatályos rendszere tekintetében

A hazai törvényi szabályozás alapját a Ht.¹¹ adja, amely több fogalmat is a Hulladék keretirányelv¹² meghatározása szerint definiál. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer hazai működésének feltérképezéséhez elengedhetetlen néhány további fogalom tisztázása. Az egyik legfontosabb ilyen fogalom a települési hulladék fogalma¹³. A Ht. definíciója szerint települési hulladék a háztartási¹⁴ és a háztartási hulladékhoz hasonló¹⁵ szilárd hulladék,¹⁶ ez a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tárgya. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás alatt pedig a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyonkezelését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatást ért a jogalkotó.¹⁷ A Ht. közszolgáltatáson belül megkülönböztet önkormányzati hulladékgazdálkodási, valamint állami hulladékgazdálkodási közfeladatot.

A hulladékgazdálkodás tervezése során a tagállamoknak többek között figyelemmel kell lenni az elővigyázatosság és a fenntarthatóság elveire, valamint a gazdasági életképességre is.¹⁸ A Ht. hulladékkal kapcsolatos tevékenység megszervezésére vonatkozó előírása szerint minden tevékenységet úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a környezetet a lehető legkisebb mértékben érintse, a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen, ne okozzon környezetveszélyeztetést vagy környezetszennyezést, biztosítsa a hulladékképződés megelőzését, a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését, a hulladék hasznosítását, továbbá környezetkímélő ártalmatlanítását.¹⁹

Nemzetközi jogi elvárásokat fogalmaz meg az ENSZ Fenntartható Fejlődési Célok (SDG) 12. célkitűzése, amely a fenntartható fogyasztás és termelés megteremtésére vonatkozik. Mind a fenntartható fogyasztás mind pedig a fenntartható termelés szempontjából kulcsfontosságú a hulladékok helyzetének kérdése. E kérdéskörön belül több célról is beszélhetünk. Az egyik ilyen cél a fogyasztói szokások megváltozása/megváltoztatása. Egyrészt ezen keresztül a lakossági hulladéktermelés csökkentése, másrészt pedig a keletkezett hulladékkal

¹¹ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény

¹² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről

¹³ Megjegyzendő, hogy a hazai szabályozás bevezette és használja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék fogalmát is. E fogalmat azonban a Ht. nem definiálja, tartalmazza, csak használja. A fogalom meghatározását a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendeletben tartalmazza. A rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pontja szerint „hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék: a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 42. § (1) bekezdés a)-e) pontjában meghatározottak szerint összegyűjtött, átvett, illetve elszállított hulladék, ideértve az ilyen hulladék kezeléséből származó másodlagos hulladékot is;” E fogalom meghatározás meglehetősen tautológikus. Fontos azt is kiemelni, hogy e fogalom csak az idézett kormányrendelet alkalmazásában értelmezhető és értelmezendő.

¹⁴ háztartási hulladék: a háztartásokban képződő vegyes, elkülönítetten gyűjtött, valamint lomhulladék, ideértve a lakásokban, lakóingatlanokban, a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben, valamint a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein képződő hulladékot (Ht. 2. § (1) bekezdés 21. pont)

¹⁵ háztartási hulladékhoz hasonló hulladék: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló (Ht. 2. § (1) bekezdés 22. pont)

¹⁶ Ht. 2. § (1) bekezdés 43. pont

¹⁷ Ht. 2. § (1) bekezdés 27. pont

¹⁸ Hulladék keretirányelv 4. cikk (2) bekezdés 3. mondat

¹⁹ Ht. 4. §

kapcsolatos bánásmód javítása, biztosítva az elkülönített hulladékgyűjtés elvárásainak elmélyítését és kiterjesztését.

Másik kiemelt terület a hulladékgazdálkodás terén a gazdasági szféra. A gazdaság esetében egyrészt foglalkoznunk kell a termelés során keletkezett hulladékok kérdéseivel, másrészt pedig a termék gyártása, forgalmazása és értékesítése során felmerült azon technikákkal, technológiákkal melyek révén már a felhasznált anyag is kiegyensúlyozott ökológiai rendszerből érkezik, a gyártás során figyelnek a hulladékká válás elkerülésére, a lehető leghosszabb élettartam és javítás lehetővé tételére, utolsó lépésként pedig a termék visszagyűjtésére, ha mindezen feltételek ellenére mégis hulladékká válna a termék.

1. Az önkormányzatok szerepe

1.1. Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) szerint a hulladékgazdálkodás a helyi közügyek, illetve a helyben ellátható közfeladatok körébe tartozóan a helyi önkormányzat feladata²⁰ A Ht. szerint önkormányzati feladat az önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározása továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztása és a közszolgáltatási szerződés megkötése.²¹ Állami közfeladat a hulladékgazdálkodás országos szintű megszervezése, mely feladatot a NHKV Zrt.²² látja el.²³

A helyi önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződéssel biztosítják.²⁴ E feladat ellátására közbeszerzési eljárást követően csak egy közszolgáltatóval köthetnek írásbeli szerződést. A közszolgáltató csak nonprofit gazdasági társaság lehet, illetve rendelkeznie kell minősítési engedéllyel és megfelelőségi véleménnyel.²⁵

Az önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről, és abban az esetben, ha az önkormányzat díjkedvezményt vagy díjkompenzációt állapít meg, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj ezáltal meg nem fizetett összegét az állami szereplő, az NHKV Zrt. számára az önkormányzat köteles megtéríteni.²⁶

A közszolgáltatás helyi szabályait a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben köteles meghatározni, így többek között:

- az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanhasználó ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés egyes tartalmi elemeit,

²⁰ Mötv. 13. § (1) bekezdés 19. pontja

²¹ Ht. 34-35. §

²² Az NHKV Zrt. került a Ht. 32/A. § (2) bekezdésének megfelelően Koordináló szervként kijelölésre, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdésében

²³ Ht. 2. § (1) bekezdés 27b pont

²⁴ Ht. 33. § (1) bekezdése

²⁵ Ht. 34. §

²⁶ Ht. 35. § (2)-(3) bekezdés. Meg kell említenünk azt is, hogy jelenleg a díjmentesség megtérítésének kérdése nincs megfelelően rendezve, ezzel további problémát okozva.

- az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit,
- az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit,
- az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat.²⁷

Annak ellenére, hogy a helyi szabályokat az önkormányzat rendelete tartalmazza, és a közszolgáltató tevékenységét ez alapján köteles végezni, továbbá a közszolgáltatót az önkormányzat választja ki, mégis tevékenységének megfelelőségét az állami szereplő, az NHKV Zrt. értékeli függetlenül attól, hogy az önkormányzatnak mi a véleménye a közszolgáltatóról. E megfelelőségi véleményen keresztül az állam közvetlenül belenyúlhat a közszolgáltató és az önkormányzat közötti kapcsolatba azáltal, hogy a megfelelőségi véleményt bármikor visszavonhatja, és a visszavonás esetén az önkormányzat köteles a közszolgáltatóval kötött szerződését felmondani.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerváltozás után a Mötv. és a Ht. továbbra is a települési önkormányzatok közfeladataként szabályozza a hulladékgazdálkodást, viszont azok mozgásteret jelentősen csökkent. Az önkormányzatok a közszolgáltatást jellemzően helyi közügynek tekintették, és néhány helyen még ma is annak tekintik. A Ht. módosításainak következtében a települési önkormányzat megváltozott feladat- és hatásköre azonban arra utal, hogy az állam ezt a közszolgáltatást is a helyben ellátható közszolgáltatások körébe tartozónak tekinti. Ennek első megjelenése a hulladékgazdálkodási közfeladat kettéválasztása és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat önálló nevesítése. A törvényi változások azonban nem tették egyértelművé, hogy a hulladékgazdálkodás már nem helyi közügy, hanem csupán helyben ellátott közfeladat, amely a meglévő rendszerben koherencia-problémákat, illetve bizonytalanságot okoz.

1.2. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatást csak többségi (vagy kizárólagos) önkormányzati/állami tulajdonban álló gazdasági társaság végezhet. Az Nvt.²⁸ 5. § (5) bekezdésének c) pontja szerint e gazdasági társaságok esetében önkormányzati vagyronról beszélhetünk/beszélhetnénk. Ugyanakkor a vagyonelem bármilyen fejlesztésekor, csak az NHKV Zrt. által megfelelőnek talált beruházás végezhető el, ami a helyi sajátosságokat figyelembevevő rendszerek kialakításának nem feltétlenül kedvez. A jelen díjkialakítási és számlázási rendszer következtében a tulajdonos (önkormányzat) gyakorlatilag alig rendelkezik ráhatással a szolgáltatásért járó ellenszolgáltatásra, annak mértékére. Az átvett hulladék tulajdonjoga szintén az NHKV Zrt.-t illeti meg, a közszolgáltatónak a hulladék csupán csak a birtokába kerül. Mindezek mellett a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén érvényesített gazdálkodási rendszer folyamánként az önkormányzati tulajdonban álló közszolgáltatók veszteséget könyvelnek el. Így az önkormányzati vagyon és felette való rendelkezési jog több szempontból is korlátozott. Ráadásul a szolgáltatási díj az önkormányzati tulajdonú eszközök, gépek, létesítmények pótlásához szükséges fedezet képzését sem biztosítja, ami a vagyoni értékvesztést növeli, miközben annak megállítására nincsenek alternatív megoldások

²⁷ Ht. 35. § (1) bekezdés

²⁸ A nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény

1.3. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén tehát egyre inkább az önkormányzatok visszaszorulásának/visszalépésének vagyunk tanúi. Egy teljesen állami rendszerben nem sok indoka lenne annak, hogy az önkormányzatok a korábbi hulladékgazdálkodási közszolgáltatókat fenntartsák. A jelenlegi köztes rendszer hibái kiküszöbölhetőek lennének a korábbi feladatellátási rendszer egyes elemeinek visszaállításával, vagy az állami feladatellátás kizárólagossá tételével. Elfogadva ezen utóbbi megoldási lehetőséget is, a döntéshozatalban megfontolandónak tartjuk, hogy a helyi lakossághoz a települési önkormányzatok állnak a legközelebb, a helyi viszonyokról nekik van a legteljesebb képük. Egy jól működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatáshoz szükséges a közszolgáltató közelsége, nem túlzás azt állítani, 'szerethetősége' is, ezt pedig a helyi önkormányzatok lennének képesek biztosítani megfelelő körülmények között. Ehhez viszont szükség van azokra a garanciális szabályokra – feladat- és hatáskörökre –, amelyek biztosítják a helyi önkormányzati rendeletben és szerződéses kapcsolatokban megnyilvánuló, a helyi viszonyokhoz igazodó közszolgáltatási rendszer fenntartását és működtetését. Ugyanakkor hangsúlyozandónak tartom, hogy amennyiben a jogalkotó az állami szerepvállalást kívánja megerősíteni, akkor is szükség van azokra a garanciákra, amelyek a helyi igények és lehetőségek figyelembe vételét megteremtik, illetve amelyek előmozdítják a települési környezet védelmét, tisztaságának fenntartását, a helyi természeti erőforrások megőrzését, befolyást engednek a helyi szempontoknak is.

2. A lakosság közreműködése és felelőssége

2.1. Nem lehet eléggé hangsúlyozni a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területén a fogyasztók/lakosság/az egyén felelősségének kérdését. A lakosság egyrészt a magatartásával/fogyasztásával tudja a leginkább befolyásolni hulladéktermelése²⁹ mértékét, másrészt pedig a lakosság lesz a közszolgáltatás költségeinek egyik fedezője. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körében főképp a hulladék termelőjének kötelezettsége a hulladék elkülönített (szelektív) gyűjtése, amennyiben ennek feltételei adottak, legyen az házhoz menő rendszer, hulladékszigetek, vagy más megoldás. Ezzel szemben a hulladéktól sokan csak megszabadulni szeretnének, minél olcsóbban, nem törődve a hulladéknak a környezetre gyakorolt hatásaival. Ez komoly problémákat vet fel és hozzájárul az illegálisan lerakott hulladékok mennyiségének növekedéséhez. Ezért e terület kérdéseivel is foglalkoznunk kell.

2.2. A lakosság szemléletformálásához elengedhetetlen megfelelő és egyértelmű tájékoztatása arról, hogy a hulladék milyen nyersanyagokat és energiát hordoz, a szelektív gyűjtéssel azok miként járulhatnak hozzá a körforgásos gazdaság kialakításához, az adott településen milyen szelektív gyűjtési lehetőségek vannak, melyik szelektív gyűjtőedénybe pontosan mi kerülhet.³⁰ A lakosságot érintő szemléletformáló és felvilágosító kampányok mellett a környezeti nevelésnek is komoly szerepet kell szánni, akkor is, ha az csak több éves távlatban hoz érzékelhető eredményt.

A szemlélet megváltoztatására nagy szükség van a kevesebb hulladék termeléséhez, a lerakott hulladék mennyiségének csökkentéséhez, a hulladék elhagyásának megszüntetéséhez, ezzel is hozzájárulva a jövő generációk megfelelő életfeltételeinek biztosításához. Összecsengve az Alaptörvénnyel is, *„felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink*

²⁹ Természetesen ezt a kérdést más tényezők is befolyásolják, mindenképpen e kérdéshez tartozik és megjegyzendő ehhez kötődően a termékek csomagolására vonatkozó előírások.

³⁰ AJB-4369/2018.

gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” Márpedig ez az Alaptörvényből fakadóan mindenki, tehát a lakosság, a települési hulladék termelőinek is feladata. Éppen ezért a fentiek mellett szükség van a kevésbé hatékony szankcionáló eszközök helyett a preventív szemléletű megfelelő gazdasági ösztönzőkre épülő szabályozás kimunkálására is, hiszen kétségtelenül igaz, hogy mindenki (beleértve a fogyasztókat is) a saját gazdasági racionalitása mentén cselekszik. Hangsúlyozandónak tartom ugyanakkor, hogy mind a szemléletváltásra tett erőfeszítések, mind a gazdasági eszközök csak akkor tudnak kézzel fogható hatást kiváltani, ha az elkülönített (szelektív) gyűjtési rendszereket egyfajta állandóság jellemzi.

2.3. Az ENSZ SDG-k hazai végrehajtásának segítése érdekében korábban elvi állásfoglalást³¹ adtam ki, amely ugyancsak tartalmaz szempontokat a hulladékgazdálkodás területére. A 12. cél (‘Fenntartható fogyasztási és termelési minták kialakítása’) e téren a legfontosabb, a 12.5 feladata: *„2030-ig a hulladékképződés jelentős csökkentése a megelőzés, csökkentés, újrahasonosítás és újrahasonosítás által”*. Az állásfoglalás megállapítása, hogy a törvényi szintű szabályozás túlságosan gyakori változása³² miatt a szabályozási környezet kiszámíthatatlansága aggályos lehet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, ezért e feladat megvalósítása érdekében szükségesnek tartom, hogy a jogszabályi környezet hosszútávon is kiszámítható, stabil környezetet teremtsen a hulladékgazdálkodás rendje körében. Ezt egy újragondolt, a jelenlegi hulladékgazdálkodási rendszer tanulságaira építő jogszabályi kodifikációval lehetne elérni, amely után létrejönne egy olyan szabályozási rezsím, amely nem szorul további folyamatos módosításra. Az állásfoglalás jelzi egyebek között azt is, hogy megfelelő módszer lehetne, ha a hulladék közszolgáltatási díjának összege arányosan tükrözné a megtermelt hulladék mennyiségét. Mindezek a kérdések jelen állásfoglalásban kerülnek részletes kifejtésre.

3. A közszolgáltató és a közszolgáltatás

3.1. Hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény alapján minősített nonprofit gazdasági társaság végezhet, amennyiben a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el. A közszolgáltató a közszolgáltatási területen gondoskodik az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat folyamatos ellátásáról, a feladatkörébe tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységeket a hulladékhierarchiára figyelemmel úgy választja meg, hogy az előírt és az OHKT³³, (amelyről később szólunk részletesen) foglalt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések teljesülni tudjanak, ezt az NHKV Zrt. ellenőrzi és erről megfelelőségi véleményt állít ki a közszolgáltató részére. Ezeken túl a tevékenység végzéséhez a közszolgáltató köteles környezetvédelmi biztosítást kötni vagy céltartalékot képezni.

3.2. A közszolgáltató tevékenységét a jogszabályok és a szerződéses kapcsolat keretei között végzi. A közszolgáltatás alapvető elemeit a Ht. adja meg, külön említve a hulladék gyűjtését és szállítását, a lomtalanítást, a szelektív gyűjtési lehetőségeket, az elhagyott hulladékot, az NHKV

³¹ Az Alapvető Jogok Biztosának a Jövő Nemzedékek Érdekeinek Védelmét Ellátó Helyettese, a Jövő Nemzedékek Szószólója Elvi Állásfoglalása Az ENSZ Fenntartható Fejlődési Céljainak hazai megvalósítása szempontjából fontos egyes ombudsmani javaslatokról (elérhető: http://www.ajbh.hu/documents/10180/2791084/SDG_elvi+%C3%A1ll%C3%A1sfoglal%C3%A1s_2017_12_19_kiadott.pdf/33b3f4e6-ae40-e743-8d32-2c98b8baea4c)

³² A hatályba lépése óta a Ht. körülbelül 400 ponton változott.

³³ Ht. 32/A. § (1) bekezdés d) pont

Zrt.-től átvett vagyontárgyak üzemeltetését, valamint az ügyfélszolgálat működtetését.³⁴ A közszolgáltatásra vonatkozó részletszabályokat a központi és helyi jogszabályok, és az OHKT-t megállapító határozat mellett az önkormányzat és a közszolgáltató között létrejött szerződés adja.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tartalma a Ht. fogalmi meghatározása ellenére sem egységes. Maga a Ht. is több helyen tartalmaz olyan fogalmakat, amelyek meghatározzák, módosítják tartalmát. Ezért az alacsonyabb szintű szabályozás és ad absurdum a közszolgáltatási szerződés is eltérhet, nem csak a helyi viszonyok miatti különbségekre visszavezethető módon. Mindez eltérésekhez vezethet az egészséges környezethez való jog érvényesülésében.

4. A közszolgáltatási díj és az ellátás finanszírozása

4.1. A közszolgáltatási díj és az ellátás finanszírozásával kapcsolatos kérdések kapcsán irányadónak tartom az Alkotmánybíróság 3213/2013. (XII. 2.) AB határozatát annak ellenére, hogy más szabályozási környezetre vonatkozóan született. Az Alkotmánybíróság alapvetően megfelelőnek tartotta az átalány jellegű díjat, hiszen az önkormányzat a feltételeket, kereteket tág körben szabályozhatja, és nem tekintette alkotmányellenesnek, ha a jogalkotó átalánnyal vagy törvényes vélelem felállításával szabályoz. Az Alkotmánybíróság azt is elfogadta, hogy az önkormányzati rendelet (Ör.) átalányt állapított meg, amelynek alapja az ingatlanban lakók, az ingatlant használók száma, elismerve azt, hogy „az ingatlanban lakók száma jó közelítéssel képes meghatározni a ténylegesen kibocsátott szemet mennyiségét. Az pedig életszerűtlen és a jogalkotótól nem elvárható, hogy arra kötelezze a szemetszállítást végző szolgáltatót, hogy a ténylegesen keletkező szemetmennyiséget minden egyes ingatlan esetében minden alkalommal pontosan mérje meg, és ez alapján határozza meg a fizetendő díj mértékét.

Az Alkotmánybíróság szerint az sem életszerű, hogy az ingatlantulajdonnal rendelkező, illetve az ingatlant ténylegesen használó bármely személy egyáltalán nem bocsátana ki semmiféle háztartási szemetet... Ezért [...] annak érdekében, hogy a környezetvédelmi és közegészségügyi célok érvényesülését ne hiúsítsa meg az ingatlan tulajdonosának, használójának tevékenysége, az Ör. jogszerűen tartalmaz rendelkezést az ingatlant ténylegesen használók szolgáltatási díjfizetési kötelezettségére. Ugyanezen ok miatt nem alaptörvény-ellenes, ha az önkormányzat rendelete a nagyobb mértékű szemetszállítási díjfizetési kötelezettséget ír elő azon ingatlanok esetében, amelyekben több személy él, amelyeket több személy használ. Ha ugyanis pontosan a szemet mennyisége volna a szemetszállítási díj alapja, félt volna, hogy a díj fizetésére kötelezett jogalanyok egy része más, nem legális módon oldaná meg a keletkezett hulladék elhelyezését, így csökkentve a szeméttároló edényben elhelyezett, az ingatlanból elszállítandó szemet mennyiségét, terhelve és veszélyeztetve ezáltal a környezetet.” Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „[...] a lakók száma alapján átalányként, arányosan megállapított szemetszállítási díj nembogy nem ellentétes az egészséges környezethez való joggal, hanem épp az ilyen szabályozás képes hatékonyan biztosítani e jog védelmét”.³⁵

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyensúlyával több Alkotmánybírósági határozat, valamint ombudsmani közös jelentés is foglalkozott. Az újabb ügyek közül az AJB-410/2017. számú közös jelentésben³⁶ megállapítottuk, hogy az önkormányzati rendelet azon előírása, amely a nullás számlákra vonatkozó előírásokat kógens módon szabályozza és kizárja a mérlegelés lehetőségét, nincs összhangban az Alkotmánybíróság

³⁴ Ht. 42. § (1) bek.

³⁵ 3213/2013. (XII. 2.) AB határozat 19. 20. bek.

³⁶ elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6z%C3%B6s+Jelent%C3%A9s+a+csiknyavisontai+hu+llad%C3%A9kgazd%C3%A1lkod%C3%A1si+410_2017/6f20a6ef-1ac1-1f1d-3adc-8d621513b56e?version=1.0

gyakorlatával, mert nem biztosítja megfelelően a szolgáltatás-ellenszolgáltatás követelményét és aggályos a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság szempontjából. Az AJB-1342/2018. számú közös jelentésben³⁷ kifejtettük, hogy az elkülönítetten gyűjtött hulladék fajlagos mennyiségét a különböző méretű edények választásakor is figyelembe kell venni.

Ugyanakkor megfontolandó, hogy az új finanszírozási rendszerben miként alkalmazható az Alkotmánybíróság szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságára épülő gyakorlata, amikor az ingatlanhasználók által fizetett közszolgáltatási díj a közszolgáltatás tényleges költségének kevesebb, mint felét fedezi, és a közszolgáltatók tevékenységükért az NHKV Zrt.-től kapják a közszolgáltatási díjtól függetlenített szolgáltatási díjat, és egyre növekszik a rendszer állami támogatása a központi költségvetésen keresztül.

4.2. Az utóbbi hónapokban, hetekben sok szó esett a közszolgáltatás finanszírozásáról, díjáról és a rezsicsökkentés kérdéséről. A rezsicsökkentés világosan értelmezhető, szociális tartalmú politikai üzenetet hordozva az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél – „*az emberhez méltó lakhatás feltételeit és a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést mindenki számára biztosítsa*” – elérését szolgáló törekvést támogatja. Az Alaptörvény XXVI. cikke további államcélként fogalmazza meg a közszolgáltatások színvonalának emelését, melynek eszköze az új műszaki megoldások és a tudomány eredményeinek alkalmazása. Mindezekre tekintettel az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez egyszerre kell megteremteni mindenki hozzáférést a közszolgáltatáshoz, és a közszolgáltatás színvonalának emelését. Emiatt az államnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a közszolgáltatással kapcsolatos költségek alakulásának figyelembevétele, valamint a díjak befagyasztása és a rezsicsökkentés következményeként megjelent hiányzó bevételek forrásának szükségképpen megteremtése. Erre azért kell feltétlenül sort keríteni, mert a rendszer működési problémái nem vezethetnek oda, hogy a közszolgáltatások biztonsága az anyagi háttér bizonytalanná válása – pl. a folyamatos működést érintő likviditási problémák – miatt veszélybe kerüljön. Ebben a hatékony, időbeli és átgondolt állami segítség fokozottan indokoltnak mutatkozik, aminek kialakításakor az alábbiakat szükséges figyelembe venni:

- a rezsicsökkentés 6 éve a közszolgáltatás minden igénybevevőjét, azaz nem csupán a lakosságot támogatja. A rezsicsökkentés világos és indokolt célja, azaz a lakossági terhek csökkentése mellett a vállalkozások hulladékgazdálkodással kapcsolatos költségterheinek csökkentése nem szükségszerű, ezért rájuk nézve nem indokolható a szennyező fizet elvének figyelmen kívül hagyása, a díj megelőzést szolgáló hulladékgazdálkodást ösztönző hatásának korlátok közé szorítása;

- 2012-óta nincs változás a közszolgáltatás díjában, miközben a közszolgáltatás kapcsolódó költségei (mint pl. a minimálbér, a változó üzemanyagárak, a járulékok és közterhek változása) folyamatosan emelkedtek;

- az elkülönített (szelektív) gyűjtés átszervezésének, valamint az uniós elvárással összhangban álló új igények kielégítésének költségei (pl. az üveghulladék szelektív gyűjtése a mai

³⁷ elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+f%C5%91v%C3%A1rosi+hullad%C3%A9kgazd%C3%A1llkod%C3%A1ssal+kapcsolatos+panasz+%C3%BCgy%C3%A9ben+1342_2018/73998be1-8cec-1a40-a373-f2b90227aaa5?version=1.0

napig várat magára, de a zöldhulladék vagy éppen a műanyag hulladék elkülönített (szelektív), lehetőség szerint házhoz menő gyűjtése jelentős többletköltséget jelent), a közszolgáltatási díjba nem kerültek beépítésre, és más finanszírozási megoldással sem biztosított a közszolgáltatók többlet költségének fedezete;

- az elkülönített (szelektív) gyűjtésből származó anyag értékesítése sem nyújt feltétlenül fedezetet a közszolgáltatónál felmerülő e többletköltségekre, egyrészt azért, mert a haszonanyag az NHKV Zrt. tulajdonába kerül, és az értékesítést is csak ő végezheti, másrészt a szelektíven gyűjtött hulladékból származó másodnyersanyag iránti kereslet bizonytalan, így az abból származó bevétel is azzá vált;

- a lerakási járulék átháríthatatlansága nem teszi lehetővé a hulladékos/környezetvédelmi célok ösztönzését;

- a közszolgáltatás végzéséhez és fejlesztéséhez szükséges tulajdonosi döntések meghozatalának szabályai nem egyértelműek, vagy legalábbis ellentmondásosak.

Egyes kérdésekkel részletesebben is foglalkozunk a későbbiekben.

4.3. Az Európai Bizottság környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálatával kapcsolatos 2017. évi országjelentése hazánk kapcsán kiemeli, hogy a „*hulladékgazdálkodási ágazatban alkalmazott árképzési politika ... a díjak kényszerű csökkentését vonta maga után, amely torzíthatja a piacot és rossz ösztönzőkhez vezet.*”³⁸

Az AJB-815/2017. számú jelentésben³⁹, a közszolgáltatók véleményét megfogalmazó beadványokban⁴⁰ is részletesen kifejtésre kerültek az új rendszerben közszolgáltatókat terhelő többletköltségek és abból fakadó ellátásbiztonsági problémák. Míg a közszolgáltatók terhei folyamatosan növekedtek,⁴¹ addig az ingatlanhasználók által fizetett közszolgáltatási díj gyakorlatilag 2012-es (vagy azt megelőző) árszínvonalon befagyaszttásra került, emellett e területet is érintette a rezsicsökkentés. A finanszírozás rendszerével kapcsolatos korábbi vizsgálatunk során a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium arról tájékoztatta a Hivatalt, „*hogy a Rezsitiv. alapvető célja, hogy a Kormány által meghatározott rezsicsökkentés a lakosság hulladékgazdálkodási díjat megállapító számláiban is ténylegesen megjelenjen, ami alapvető lakossági érdekeket szolgál. A rezsicsökkentés eredményeképpen ma*

³⁸ A környezetvédelmi politikák végrehajtásának uniós felülvizsgálata Országjelentés –Magyarország, SWD(2017) 46 final, 9. oldal.

³⁹ elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6zszolg%C3%A1t%C3%B6k+jelent%C3%A9s+Z%C3%B6ldekezetek+K%C3%ADd+Kft.+m%C5%B1k%C3%B6d%C3%A9s%C3%A9nek+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+815_2017/2c66e0f8-4584-9042-cdd6-fd9d7efd0d83?version=1.0

⁴⁰ AJB-3032/2018.; AJB-4531/2018.

⁴¹ Ezek többek között az AJB-815/2017. számú jelentés alapján a hulladéklerakási járulék bevezetése, ún. díjfelügyeleti díj fizetési kötelezettség, az energiaszolgáltatók jövedelem adója, a Ht. új technikai rendelkezéseiből adódó többletkötelezettségek, fogyasztóvédelmi előírásokból adódó többletkötelezettségek, 2013. évi CLXXXVIII. törvény számlakép rendelkezéseiből adódó többlet-kötelezettségek, minősítési eljárás költségei, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység folytatásának újraengedélyeztetésének költségei, az adminisztratív és az ahhoz kapcsolódó terhek növekedése, hulladékgazdálkodási közszolgáltatást terhelő igazgatási szolgáltatási díjak összegének növekedése, a házhoz menő elkülönített hulladékgyűjtési rendszer kiépítésének és üzemeltetésének többletköltségei, az NHKV Zrt. létrehozásának és működésének, illetve a kapcsolódó jogintézmények jogkövetkezményei valamint a rezsicsökkentés következményei.

hazánkban a lakosság számára elérhető közműszolgáltatások díja Európában a legalacsonyabbak között van. Különösen igaz ez a hulladékgazdálkodási szektorra. A hazai szolgáltatási díjak a Németországban átlagos díjszabás 10-20%-a körül mozognak. Ezen eredmény megtartása társadalmi érdek, amely mellett a Kormány arra törekszik, hogy az állami szerveket és intézményeket, valamint a gazdálkodó szervezeteket terhelő költségeket is lecsorítsa. Ezért olyan megoldást szükséges találni, amely ezt a célt úgy teljesíti, hogy közben az iparág fenntartható pályára áll.” A kialakult finanszírozási rendszer mára oda jutott, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj a tényleges költségeknek csak a kisebbik részét fedezi.⁴² Ennek várható következménye, hogy a szükséges fedezethiány miatt egyes közszolgáltatók megszűnnek, ideiglenesen kimaradnak szolgáltatások, egyes szolgáltatási elemek nyújtása átmenetileg szünetel, valamint a szolgáltatás nyújtását veszélyeztető létszámlhiány alakul ki. A következmények kezelésére az ideiglenes szolgáltatók kijelölésére vonatkozó előírások kerültek kialakításra, azonban azok a rendszer finanszírozási alapproblémáit nem képesek megoldani, akkor sem, ha rövidtávon a közszolgáltatás nem marad el.⁴³ Megjegyzendő továbbá, hogy a kijelölés, mint egy adott településen megjelenő vészhelyzet kezelésére kidolgozott megoldás nem feltétlenül képes biztosítani azokat a többlet közszolgáltatási feladatokat, amelyekre a korábbi közszolgáltató az önkormányzattal szerződést kötött, így a közterületeken lévő elhagyott hulladékok összegyűjtését és elszállítását, elkülönített gyűjtést, stb.

Az ideiglenes kijelölést végző katasztrófavédelmi hatóság tájékoztatása szerint a kijelölések száma az évek során csökkent, jelenleg kevésnek mondható.⁴⁴ Azonban akkor járunk el helyesen, ha ezen adatot az ország területén közszolgáltatást ellátó közszolgáltatók számának jelentős csökkenése (jelenleg – 2018.11.05. – 26 közszolgáltató van az országban) függvényében vizsgáljuk. Az elmúlt évek jogszabályi változásai átalakították a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás regionális rendszereit. A regionális rendszerek, illetve az ideiglenes ellátás azonban csak addig működik, amíg van munkaerő és működőképes eszköz valamelyik (köz)szolgáltató kezében. A jelenlegi finanszírozási és intézményi keretek mellett azonban nincs lehetőség megfelelő, versenyképes bérszínvonal kialakítására, a munkaerő elvándorlása és az állandósuló létszámlhiány mellett megtakarításra, így elmaradnak a környezet szempontjából is rendkívül lényeges eszköz- és géppótlások, fejlesztések, projektek. Hangsúlyozandó továbbá, hogy a közszolgáltatási szerződés és a kijelölés alapján végzett közszolgáltatások között lényegi különbség van, az ideiglenes kijelöléshez kapcsolódó mentességekre tekintettel is a kijelölés a közszolgáltatás ellátásában visszalépésnek minősül. Mindezekre tekintettel felmerülhet az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való jog sérelme.

4.4. A finanszírozási rendszer problémái, a likviditási gondok nyomán kialakult helyzetet a jogalkotó úgy kívánta megoldani, hogy létrehozta az NHKV Zrt.-t, mint Koordináló szervezet, melynek egyik feladata a közszolgáltatási díjak beszedése és a jogszabályok alapján kiszámított

⁴² A Hivatal által szervezett műhelybeszélgetésen elhangzottak alapján.

⁴³ Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény alapján, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátását a települési önkormányzat nem biztosítja (pl. mert eredménytelen volt az általa kiírt, közszolgáltató kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás) ideiglenes ellátás keretében közérdekű szolgáltató kijelölésére kerülhet sor. Amennyiben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának kiesése miatt járványveszély vagy más súlyos közegészségügyi kockázat alakult ki szükségellátásról gondoskodik a katasztrófavédelmi szerv. Ideiglenes szolgáltatás keretében közérdekű szolgáltató kijelölésére viszonylag széles körben került sor, napjainkra azonban a számuk lényegesen lecsökkent. Szükségellátás szerinti intézkedésre hazánkban sehol nem került sor.

⁴⁴ 2014-ben 382, 2015-ben 272, 2016-ban 107, 2017-ben 13, 2018 I. félévében 5 közérdekű közszolgáltató kijelölés volt a katasztrófavédelmi hatóság tájékoztatása szerint.

szolgáltatási díj kifizetése a közszolgáltatóknak. Ennek eredményeképpen elszakadt egymástól a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj, melyet az ingatlanhasználó fizet közszolgáltatás ellenszolgáltatásaként, valamint a tényleges közszolgáltatást végző szolgáltatóhoz befolyó szolgáltatási díj. A közszolgáltató már nem jogosult számlázásra, valamint a díjak beszedésére, ez az NHKV Zrt. feladatává és kötelezettségévé vált, többszörözve, áttekinthetlenné téve a rendszert. E megoldás következménye jelenleg, hogy a lakos nem kap időben számlát vagy egyszerre többet is, és a közszolgáltató nem jut rendszeresen költségei megtérítéséhez, hiszen a díjbevételek sem érkeznek be a számlázási anomáliák folytán az NHKV Zrt.-hez.

A számlázás kapcsán fontos megjegyeznünk, hogy a közszolgáltatók adminisztrációs terhei megnövekedtek, mivel a számlázáshoz szükséges adatokat a közszolgáltatóknak (is) be kell nyújtaniuk az NHKV Zrt. részére, míg a közszolgáltatókra vonatkozó egyéb adatszolgáltatási kötelezettségek továbbra is fennállnak és nem kerültek egységesítésre.

4.5. Az NHKV Zrt. késedelmes számlázása miatt a Hivatalhoz több panasz is érkezett. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendeletben 20. § (1) bekezdése alapján az NHKV Zrt. a számlázási tevékenységét a helyi közszolgáltató adatszolgáltatása alapján végzi, mivel a számlázáshoz szükséges adatok a közszolgáltató birtokában vannak. Az adatszolgáltatás megfelelőségért a jogszabályok szerint a közszolgáltató felel, ez az ő kötelezettsége. Az adatszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok mind a számlázás előkészítését és végrehajtását hivatottak segíteni az adatszolgáltatási kötelezettséggel. Azonban a kormányrendelet számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely az NHKV Zrt. számára biztosítja a számlázáshoz szükséges adatok beszerzését, illetve hiányos vagy késedelmes adatszolgáltatás esetén is a számla kibocsátását. Miközben a közszolgáltató nem megfelelő adatszolgáltatásának komoly jogi következményei lehetnek – az NKHV a közszolgáltató e minőségének megőrzéséhez szükséges megfelelőségi vélemény kiadását megtagadhatja vagy visszavonhatja –, addig a számla kibocsátása elmaradásának semmi jogkövetkezménye nincsen. Kiemelendő, hogy az NHKV Zrt. kötelezettsége (vagyis hogy mindig határidőben számlázzon) elmulasztásával az ellátás biztonságát veszélyezteti, ha emiatt nem tudja a közszolgáltatók számára átutalni a közszolgáltatás ellenértékét jelentő szolgáltatási díjat.

4.6. Szintén a stabil és kiegyensúlyozott gazdálkodás előfeltételeivel kapcsolatban kell megjegyeznem, hogy a közszolgáltatási díj megállapítására szolgáló rendelet a mai napig nem került megalkotásra, a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló, a korábbi törvény szerinti jogszabály hatályos jelenleg is, amely több ponton ellentétes a Ht.-val. Korábban már az AJB-815/2017. sz. közös jelentésben⁴⁵ is javasoltuk, hogy kerüljön megalkotásra a meglévő felhatalmazás alapján a Ht.-nak megfelelő közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó kormányrendelet, illetve ezt követően pedig – a hulladékgazdálkodási rendszer hosszú távú egyensúlya, fenntarthatósága érdekében – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjról szóló miniszteri rendelet. E jogalkotási kötelezettségei

⁴⁵ elérhető:

http://www.ajbh.hu/documents/10180/2602747/K%C3%B6zsz%C3%B6lgyel%C3%A9s+jelent%C3%A9s+a+Z%C3%B6lgyel%C3%ADd+Kft.+m%C5%B1k%C3%B6z%C3%A9s%C3%A9s+vizsg%C3%A1lat%C3%A1r%C3%B3l+815_2017/2c66e0f8-4584-9042-cdd6-fd9d7efd0d83?version=1.0

tekintetében a jogalkotó jelenleg is mulasztásban van, a jelentésre küldött álláspontja szerint ezen jogszabályok megalkotására a közszolgáltatási rendszer átalakításának befejezése (pl. az egyes régiókban működő, megfeleléségi igazolással rendelkező közszolgáltatók és az alvállalkozók meghatározása) után kerülhet sor.

5. Az állami közfeladat ellátása általában

5.1. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szervezése a Ht. alapján egyszerre állami és önkormányzati feladat. Az állami közfeladatellátás körében fontos kérdés, hogy melyik miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik a hulladékgazdálkodási feladatok ellátása. A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V.22.) Korm. rendelet (továbbiakban: Statútum rendelet) a hulladékgazdálkodás feladatait, és az azért való felelősséget a környezetvédelemtől elszakítva az innovációs és technológiai miniszterre⁴⁶ (továbbiakban: ITM) telepíti, a feladat ellátására az ITM-et jelölte ki. A Statútum rendelet ugyanakkor a nemzeti vagyonért felelős tárca nélküli minisztert (továbbiakban: NVTNM) jelölte meg, mint a nemzeti közműszolgáltatásért felelős minisztert.⁴⁷ E feladatának körében többek között az NVTNM az állami tulajdonú gazdasági társaságok irányításával segíti a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásokhoz és a víziközmű-szolgáltatásokhoz kapcsolódó kormányzati célok megvalósítását.⁴⁸ Az NVTNM élve jogkörével az állami közfeladat ellátás biztosítására létrejött NHKV Zrt. feletti tulajdonosi jogok gyakorlására 2018. VIII. 1-jétől saját magát jelölte ki.⁴⁹ Így az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának meghatározó szereplőjének tulajdonosi joggyakorlása nem a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter feladatkerébe tartozik jelenleg és nem is a korábbi Magyar Nemzeti Vagyonkezelőbe.

A feladatok- és hatáskörök fenti megosztása ellentmondásos helyzetet teremt.⁵⁰ A hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladat- és hatáskörök leválasztása a környezetvédelmi feladat- és hatáskörökről azzal a veszéllyel jár, hogy sérül az integráció elve, azaz a környezetvédelmi szempontok nem épülnek be kellőképpen a hulladékgazdálkodásról szóló miniszteri szintű döntésekbe. Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének egyik feltétele az integráció elvének⁵¹ érvényesülése. Csak egy jól működő hulladékgazdálkodás szolgálja kétségtelenül a környezetvédelem érdekeit is, amelyhez képest a szervezeti dezintegráció ellentétes eredményre vezet. Noha ez közvetlenül nem kapcsolható össze a környezethez való jogok érvényesítésével, közvetett hatásai miatt említésre érdemesnek mondható.

6. Az NHKV Zrt. tevékenysége

6.1. Az NHKV Zrt. tevékenysége meghatározó a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer összes szereplőjére nézve. A Ht. 2. § (1) bekezdésének 27b. pontjában foglalt meghatározás szerint „*állami hulladékgazdálkodási közfeladat: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás*

⁴⁶ Statútum rendelet 116. §

⁴⁷ Statútum rendelet 144. §

⁴⁸ Statútum rendelet 146. § c) pont

⁴⁹ Az egyes állami tulajdonban álló gazdasági társaságok felett az államot megillető tulajdonosi jogok és kötelezettségek összességét gyakorló személyek kijelöléséről szóló 1/2018. (VI.25.) NVTNM rendelet 1. melléklet 26. pont. Az NHKV korábbi vagyonkezelője a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. volt.

⁵⁰ A hulladékokkal kapcsolatos általános elvárás a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényben (Kvt.) is megjelenik, a 30. §-ban valamint a Statútum rendelet 88. §

⁵¹ Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ) 11. cikk „A környezetvédelmi követelményeket — különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel — be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába.”, valamint az Alapjogi Charta 37. cikke is hasonlóan fogalmazza meg az integráció alapelvét.

országos szintű megszervezése.” Az állam hulladékgazdálkodási közfeladatait a Ht. 32/A. § (1) bekezdése határozza meg. E feladatok ellátására a Ht. Koordináló szerv létrehozását rendeli el, a Koordináló szerv feladatainak ellátására a Kormány részvénytársaságot alapított, ez az NHKV Zrt.⁵²

Az NHKV Zrt. az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása során többek között önkormányzatok és régiók kérdéseit koordinálja, hasznosítható hulladékot értékesít, országos tervet készít és hajtja végre, vagyont kezel és ad vagyonkezelésbe, beszedi a közszolgáltatási díjat, kifizeti a közszolgáltatót és jogkövetkezményeket maga után vonó értékeléseket fogalmaz meg. E tevékenységek részben magánjogi, részben közhatalmi – igazgatási és/vagy hatósági – jellegűek. Az NHKV Zrt. tevékenységét szabadon és külső szemlélő számára olybá tűnik, hogy tényleges jogkövetkezmények nélkül végzi. Az érintett szereplők nem tudják, hogy mikor és kihez fordulhatnak, ha az NHKV Zrt. jogszabályban rögzített kötelezettségének teljesítését elmulasztotta, vagy úgy érzik, hogy jogával visszaélve hozott döntést, vagy egyáltalán nem értenek egyet a meghozott döntéssel. Ezért jogbiztonság szempontjából aggályos az NHKV Zrt. többes szerepe, és azok jogi jellegének tisztázatlansága, amit erősít az NHKV Zrt. jogi formája.

6.2. A jogalkotó a közszolgáltatásra egy összetett négszereplős rendszert hozott létre. E rendszerben több jogviszony is létrejön: 1. az önkormányzat köt szerződést a közszolgáltatásra, 2. a közszolgáltató közszolgáltatást nyújt az ingatlanhasználónak, 3. az ingatlanhasználó megfizeti a közszolgáltatás díját az NHKV Zrt.-nek, 4. az önkormányzat kifizeti az NHKV-nak az ingatlanhasználóknak biztosított díjkezdvezményeket, 5. az NHKV Zrt. a közszolgáltatónak kifizeti a közszolgáltatásért járó szolgáltatási díjat. E jogszabályok az ingatlanhasználó és az NHKV Zrt., az önkormányzat és az NHKV Zrt. illetve az NHKV Zrt. és a közszolgáltató között magánjogi kötelmi jogviszonyt hoz létre, ahol az NHKV jogosult (és egyben kötelezett is) a közszolgáltatási díj beszedésére az ingatlanhasználótól, és az ingatlanhasználónak adott díjkezdvezményre az önkormányzattól, míg a közszolgáltatóval szemben kötelezett a szolgáltatási díj megfizetésére. Ebből pedig az következik, hogy amennyiben az NHKV Zrt. a közszolgáltatónak nem fizeti meg a szolgáltatási díjat, akkor azzal kötelmi jogviszonyból fakadó kötelezettségének teljesítését mulasztja el és viselnie kell ennek magánjogi jogkövetkezményeit.

6.3. Az NHKV Zrt. a közszolgáltatók értékelésére megfelelőégi véleményt ad ki. A megfelelőégi vélemény azt a célt szolgálja, hogy csak olyan közszolgáltató nyújthasson közszolgáltatást, amelyiknek tevékenysége megfelel az OHKT-ban foglaltaknak. A megfelelőégi vélemény megléte egyrészt feltétele a közszolgáltatóvá válásnak, másrészt annak, hogy a közszolgáltató az is maradjon, hiszen megfelelőégi vélemény hiányában⁵³ a közszolgáltató nem jogosult a továbbiakban hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésére. A megfelelőégi vélemény az állami közfeladatot ellátó NHKV Zrt. döntése, egy olyan értékelés eredménye, amely a közszolgáltatásban részt venni kívánó személy alapvető jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti,

⁵² 69/2016. (III. 31.) Korm. rend. 3. §

⁵³ Érdemes szót ejtenünk arról, hogy előfordult olyan ideiglenes szolgáltatóvá való kijelölés melyben ugyan azt a szolgáltatót jelölték ki ideiglenes szolgáltatóvá az NHKV Zrt. javaslatára, mely azért nem lehetett közszolgáltató a továbbiakban, mert az NHKV Zrt. a megfelelőégi véleményét azonnali hatállyal visszavonta. Ez történt Telki esetében például, ott a katasztrófavédelem a Zöld Bicske Nonprofit Kft-t jelölte ki ideiglenes közérdekű szolgáltatóvá az NHKV Zrt. javaslatára, holott az egész eljárás azért kezdődött meg, mert az NHKV Zrt. a Zöld Bicske Nonprofit Kft. megfelelőség véleményét azonnali hatállyal visszavonta. Ezt a kijelölést azóta többször is meghosszabbították. (lásd: <http://pest.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/pest/840-telki-kijelolo-1117.pdf> valamint <http://pest.katasztrofavedelem.hu/letoltes/document/pest/874-telki-hosszabito.pdf>)

az Alaptörvény XII. cikkének (1) bekezdésében meghatározott vállalkozáshoz való jog szabadságát korlátozza, ezért a megfelelőségi vélemény kiadása, visszavonása közhatalmi döntésnek minősül. Függetlenül annak megjelenési formájától a megfelelőségi véleményen keresztül az NHKV Zrt. 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.

6.4. Tekintettel arra, hogy az NHKV Zrt. tőle független jogalannal szemben jár el, melynek során érinti a közszolgáltató alapvető jogát, jogos érdekét, tehát e téren hatóságként lép fel, ezért eljárásával szemben felmerül a tisztességes eljáráshoz való jog védelmének kérdése. Fontos látnunk a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatosan, hogy a többi korlátozhatatlan alapvető jog érvényesüléséhez nélkülözhetetlen az eljárás tisztességéhez tartozó elemek érvényesülése.⁵⁴ A tisztességes eljáráshoz való jog egyik legfontosabb eleme, hogy az állam biztosítson megfelelő fórumot, bírósági rendszert az embereknek egymással vagy az állammal való jogvitáik eldöntésére.⁵⁵

Az Emberi Jogok Európai Bírósága (továbbiakban: EJEB) számos döntésében foglalkozott más a tisztességes eljáráshoz való joggal. Példaként hozható, hogy a *Posti és Rahko v. Finnország* ügyben⁵⁶ az EJEB elmarasztalta Finnországot, amikor a finn állam időnként rendeletekkel korlátozta a halászatot azokban a vizekben, amelyek tekintetében egyébként szerződés alapján magánszemélyeknek halászati jogot engedélyezett. Az érintetteknek ugyanakkor nem volt meg a lehetősége a finn jog alapján, hogy e rendeleti szerződéskorlátozásokat bíróság előtt megkérdőjelezze. Az EJEB visszautasította a finn kormány arra vonatkozó védekezését is, miszerint az érintetteknek a vonatkozó rendeletek megsértése és az ennek egyenes következményeként ellenük indított eljárás árán meglelt volna a lehetősége a bírósági úthoz, mondván, hogy senki sem kényszeríthető jogszabálysértésre azért, hogy polgári jogai érvényesítése érdekében bírósági utat vehessen igénybe. Az EJEB hangsúlyozta azt is, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezményében⁵⁷ (továbbiakban: EJE) biztosított jogok nem elméletiek és illuzórikusak, hanem nagyon is gyakorlatiasnak és hatékonyak kell lenniük.⁵⁸

A hatósági/közigazgatási szerepeket ugyancsak a jogbiztonság érvényesítése miatt kiterjesztően kell értelmezni. Erre legjobb útmutatót egy Európai Unió Bírósága által hozott ítéletben találhatunk, amely ugyan nem sajátosan hulladékgazdálkodási vagy környezetvédelmi ügyben született, azonban hosszú ideje általánosan elfogadott és alkalmazott hivatkozás a jogbiztonság tekintetében. Az eset – amelynek elsődleges tárgya a közvetlen hatály elvének értelmezése volt – egyértelművé teszi, hogy a hatóság fogalma kiterjesztő módon értelmezendő, magában foglalja mindazokat a szerveket, akik közhatalmat gyakorolnak, még ha egyes feladatokra vagy esetekre szűkítve is teszik ezt.

„20. Az eddig elmondottakból következik, hogy a testület, bármilyen is legyen annak jogi formája, amelyet az állam jogszabály által felelőssé tett olyan közszolgáltatásokért, amelyeket az állam felügyel és ennek okán sajátos

⁵⁴Lamm Vanda(szerk.): Emberi jogi enciklopédia, HVGORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest 2018. 680. o.

⁵⁵Halmi Gábor – Tóth Gábor(szerk.): Emberi jogok, Osiris Kiadó, Budapest 2003. 703. o.

⁵⁶Posti and Rahko v. Finland (27824/95) EJEB ítélet 2002. szeptember 24.

⁵⁷Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény

⁵⁸Västberga Taxi Aktiebolag an Vulic v. Sweden (36985/97) EJEB ítélet 2002. július 23.

*jogkörökkel rubázta fel ezeket, olyanokkal, amelyek a magánszemélyek közötti jogviszonyok keretein túlmennek, olyannak minősül, mint amelyre az irányelv rendelkezéseinek közvetlen hatálya érvényesülhet.*⁵⁹

Az Alaptörvény a tisztességes eljáráshoz való jogot az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának,⁶⁰ a további emberi jogi nemzetközi egyezményeknek,⁶¹ az EJE⁶² valamint az Európai Unió Alapjogi Chartájának⁶³ megfelelően rögzíti a XXIV. valamint XXVIII. cikkeiben, külön deklarálva a hatóságok tisztességes eljárásának és a jogellenesen okozott kár megtérítésének kötelezettségét. E rendelkezések mellett az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása rögzíti többek között azt is, hogy „*Az állam szolgálja polgárait, ügyeiket méltányosan, visszaélés és részrehajlás nélkül intézi.*”

Az Alaptörvény fent említett XXIV. cikke többek között a pártatlan, tisztességes hatósági ügyintézéshez való jogot és az indokolási kötelezettséget tartalmazza. A tisztességes eljáráshoz való (alap)jogot és a jogorvoslathoz való jogot az Alaptörvény XXVIII. cikke szabályozza általános jelleggel.

Az Alkotmánybíróság is többször foglalkozott a tisztességes eljáráshoz való jog értelmezésével, ezzel kapcsolatosan kifejtette, hogy a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog magában foglalja mindenkinek a jogát arra, hogy az őt hátrányosan érintő egyedi intézkedések meghozatala előtt meghallgassák, a személyére vonatkozó iratokba betekintszen, és az igazgatási szervek a döntéseiket indokolják.⁶⁴ A tisztességes eljárás olyan minőségként került megállapításra az Alkotmánybíróság gyakorlatában, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás „méltánytalan” vagy „igazságtalan”, avagy „nem tisztességes”.⁶⁵ Összességében megállapítható, hogy egy eljárás tisztességessége több annak szabályszerűségénél, vagyis akár minden eljárási szabály betartása mellett is lehet egy eljárás tisztességtelen.⁶⁶

Az NHKV Zrt., mivel nem közigazgatási szerv, ezért hatósági ügyeihez hatáskört kivételesen, felhatalmazás útján a megfelelő intézményi és garanciális követelmények megtartásával gyakorolhat(na), márpedig kétségtelenül él ezekkel a jogaival.

A közszolgáltató közszolgáltatási tevékenységéhez elengedhetetlen a megfelelő ségi vélemény, ezért a közszolgáltató alapvető joga, jogos érdeke e vélemény megléte. Alapvető joga az is, hogy a megfelelő ségi vélemény kiadására irányuló eljárásban meghallgassák, az iratokba betekinthesen, végül pedig a döntés ellen jogorvoslatot kérhessen. Jelenleg azonban, bár az NHKV Zrt. a megfelelő ségi vélemény kiadásakor tagadhatatlanul hatósági jogkörrel jár el, az eljárásban nem érvényesülnek az alapvető eljárási jogi garanciák. Ennek oka, hogy hatósági

⁵⁹ C-188/89. sz. ügy, előzetes döntéshozatali eljárás, A. Foster és társai kontra British Gas esetben, 1990. július 12. (E.C.R. 1990.p. I-03313)

⁶⁰ <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=hng> 10-12. cikkek

⁶¹ lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet

⁶² EJE6. cikk

⁶³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=HU> 41. cikk

⁶⁴ 5/2018. (V.17) AB határozat 14. bek.

⁶⁵ 6/1998. (III.11.) AB határozat (Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvet, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”(41.bek.))

⁶⁶ 21/2016. (XI.30.) AB határozat 37. bek.

ügyének végzéséhez nem született meg a megfelelő felhatalmazás. E fennálló rendszer, amely a közszolgáltatók számára nem biztosítja az alapvető eljárási garanciákat, illetve a döntéssel szemben jogorvoslatot, visszásságot okoz az Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes hatósági ügyintézéshez való alapjog, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikkében foglalt jogorvoslathoz való alapjog tekintetében.

7. A szennyező fizet elvének érvényesülése a hulladéklerakási járulék kapcsán

7.1. A fizetési kötelezettségek másik kérdése a hulladéklerakási járulék, amely valójában a szennyező fizet alapelvének⁶⁷ megjelenítése lenne. A szennyező fizet elv tág értelemben két részre is osztható: a tényleges felelősség, tehát a környezetre gyakorolt negatív hatásokért való helytállás értelmében és a környezethasználat megfelelő gazdasági következményeinek kialakítása értelmében. A szennyező fizet elve kifejezetten is irányadó a hulladékgazdálkodás területén is.⁶⁸ A gazdasági ösztönzőknek fontos szerepe van a hulladékgazdálkodás területén, a szennyező fizet elve vagy másképp a felelősség elve épp azt jeleníti meg arányosan, hogy aki tevékenysége során terheli a környezetet, az fizesse is meg ennek a költségeit. A szennyezőnek van választási lehetősége, hiszen dönthet úgy, hogy más, kevésbé szennyező tevékenységet választ vagy akár úgyis, hogy egyáltalán nem „szennyez”. A szennyező fizet elvén alapuló gazdasági eszközök feladata pedig e döntés meghozatalának befolyásolása.⁶⁹ Fontos megjegyeznünk, hogy nem jelenti a szennyező fizet elvének tényleges érvényesülését egy olyan koncepció, amelyben a szennyező részben fizet. Nem fizeti meg valójában a szennyezésének költségeit akkor, amikor egy (jellemzően) kisebb részét fizeti csak meg a valós költségeknek.

A hulladéktermelőnek is van választása, dönthet úgy, hogy csökkenti a hulladékának mennyiségét, valamint úgy is, hogy megfelelően elkülönítetten gyűjti a különböző hulladékáramokat és gondoskodik azok hasznosításáról, vagy ártalmatlanításáról.

7.2. A hulladéklerakási járulék feladata az lenne, hogy ennek a döntésnek a költségeit beépítse a rendszerbe. Vagyis, aki több hulladékot termel és egyben több hulladékot ad át ártalmatlanításra az ennek a többletköltségeit fizesse is meg. Az EUB több döntésében is foglalkozott már a hulladéklerakási járulékkal, illetve az azonos működési elvre építő gazdasági eszközökkel. Hotel Futura és társai⁷⁰ ügyben az EUB a hulladékadók megállapításának módjának összhangját vizsgálta a szennyező fizet elvére tekintettel. Az EUB megállapította: *„Másodszor a szennyező fizet elve nem ellentétes azszal, hogy a tagállamok a szolgáltatás igénybevevőinek a települési hulladéktermelési kapacitásuk alapján meghatározott kategóriái szerint módosítsák az e kategóriák azon összes költséghez való hozzájárulását, amely a települési hulladék gazdálkodási és ártalmatlanítási rendszerének a finanszírozásához szükséges.[...] E tekintetben meg kell állapítani, hogy a hulladékártalmatlanítás utáni adó számítása céljából a települési hulladék gyűjtési és ártalmatlanítási szolgáltatása igénybevevőinek a kategóriái közötti adójogi megkülönböztetés – hasonlóan az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozásban előírt, a hoteltársaságok és az egyének közötti megkülönböztetéshez –, amely olyan objektív kritériumok, mint a hulladéktermelési kapacitásuk vagy a termelt hulladék jellege alapján történik, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak e szolgáltatás költségével, megfelelőnek bizonyulhatnak az említett szolgáltatás finanszírozása céljának az eléréséhez.”*

⁶⁷ Rió-i Nyilatkozat 16. elve, EUMSZ 191. cikk (2) bekezdés, Kvt. 9. §

⁶⁸ Hulladék keretirányelv preambulum (26) bekezdés; 14. cikk

⁶⁹ Az EUB számos ítéltében foglalkozott már ezen alapelvvel. Lásd e tárgyban például a C-293/97. sz. ún. Standley és Metson ügy (ECLI:EU:C:1999:215) valamint a C-378/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2010:126)

⁷⁰ C-254/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2009:479) (52) (54)

A Pontina Ambiente Srl. kontra Regione Lazio⁷¹ ügyben az EUB a hulladéklerakó üzemeltetőjére kivetett hulladékokra vonatkozó adók tekintetében vizsgálta a szennyező fizet elvének megvalósulását. Az EUB kimondta: „Következésképpen, bár a tagállam kivethet a hulladékokra olyan adót, amelyet a hulladéklerakó üzemeltetőjének kell megfizetnie, és amelyet a hulladékot lerakó önkormányzatnak számára meg kell térítenie, ezt csak akkor a feltétellel teheti, ha ehhez az adózási eszközökhöz olyan intézkedések kapcsolódnak, amelyek annak garantálására irányulnak, hogy az adó megtérítésére ténylegesen és rövid időn belül sor kerül annak érdekében, hogy az említett üzemeltető ne viseljen az érintett önkormányzatok kétszámú fizetéséből származó túlzott terheket, és így ne kerüljön veszélybe a szennyező fizet elv megvalósulása. Ha ugyanis e költségek viselése az üzemeltetőt terheli, az ahhoz vezet, hogy olyan hulladékok ártalmatlanításával kapcsolatos költségeket visel, amelyek nem az ő tevékenysége következtében keletkeztek, hanem amelyeket ő csak ártalmatlanít az általa nyújtott szolgáltatások keretében.”

Egy frissebb ügyben, a VG Čistoća d.o.o. és Đuro Vladika, Ljubica Vladika ügyben az EUB a települési hulladékgazdálkodás és ártalmatlanítás költségeinek finanszírozásával foglalkozott. Ítéletében megállapította, hogy: „Ami települési hulladékgazdálkodás és -ártalmatlanítás költségének finanszírozását illeti, amennyiben a szolgáltatást a „birtokosok” összessége számára közösen végzik, a tagállamok a 2008/98 irányelv 15. cikke alapján kötelesek biztosítani, hogy főszabály szerint e szolgáltatás minden igénybe vevője ezen irányelv 3. cikke értelmében vett „birtokosként” közösen viselje a hulladék ártalmatlanításának összes költségét. [...] Az uniós jog jelenlegi állása szerint nem létezik az EUMSZ 192. cikke alapján elfogadott olyan szabályozás, amely a tagállamok számára a települési hulladék ártalmatlanítása költségének finanszírozásával kapcsolatban pontos módszert írna elő oly módon, hogy ezt a finanszírozást azonos módon biztosíthatja az érintett tagállam választásától függően adón, díjon vagy más eszközön keresztül. [...] a 2008/98 irányelv 14. cikkét és a 15. cikkének a) pontját úgy kell értelmezni, hogy azokkal az uniós jog jelenlegi állása szerint nem ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, mint amely az alapeljárás tárgya, és amely a települési hulladékgazdálkodás és -ártalmatlanítás finanszírozása céljából egyrészt olyan díjat határoz meg, amelyet az e szolgáltatás igénybe vevői által termelt hulladék mennyiségének becslése alapján, és nem az általuk ténylegesen termelt és gyűjtésre leadott hulladék mennyisége alapján számítanak ki, másrészt az igénybe vevőknek hulladékbirtokos minőségükben olyan kiegészítő díj megfizetését írja elő, amelyből származó bevétel a hulladék kezeléséhez, beleértve az újrafeldolgozást is, szükséges tőkeberuházások finanszírozására szolgál. [...]”⁷²

7.3. A hazai hulladéklerakási járulék célja⁷³ is az lenne, hogy csökkentse a hulladék mennyiségét azáltal, hogy a hulladéktermelővel fizetteti meg az ártalmatlanítás és ebből adódó környezethasználat többletköltségeit. Vagyis minél több hulladékot termel az ingatlanhasználó, annál többet szükséges fizetnie. Azzal azonban, hogy a hulladéklerakási járulékot nem az ingatlanhasználókkal fizetteti meg⁷⁴ a jelenlegi szabályozási rendszer, a környezetvédelmében felállított közszolgáltatási rendszer alapját érinti és így az nem képes hatékonyan betölteni célját. A hulladéklerakási járulék jelenlegi címzettjeinek, a hulladékgazdálkodóknak, a közszolgáltatóknak semmilyen tényleges ráhatása nincs arra, hogy mennyi hulladék termelődik, nekik csupán az a feladatuk, hogy gyűjtsék, elszállítsák és kezeltessék a keletkezett hulladékot. Így e díj bevezetése nem eredményezi a hulladék mennyiségének csökkenését, nem fordítja megfelelően a lakosok

⁷¹ C-172/08. sz. ügy (ECLI:EU:C:2010:87) (38)

⁷² C-335/16. sz. VG Čistoća d.o.o. és Đuro Vladika, Ljubica Vladika ügy (ECLI:EU:C:2017:242) (25) (26) (32)

⁷³ Megjegyzendő, hogy az újrahaznosítást több módon is elő lehet készíteni, ilyen szelektív gyűjtés a házaknál valamint a szelektív rendszer a szolgáltatóknál. Egy olyan rendszerben, ahol a szolgáltatónál van a szelekció, ott akár ösztönzőleg is hathatna a rájuk telepített lerakási díj.

⁷⁴ A Ht. 3. § (1) bekezdésének g) pontja alapján nem lehet a hulladéklerakási járulékot a lakosságra áthárítani.

figyelmét az újrahasználat és az elkülönített gyűjtés felé, pedig ennek célja pontosan ez lenne. Csupán egy újabb díjjal terheli meg a gazdaságilag amúgy is fenntarthatatlan helyzetben lévő közszolgáltatót.

7.4. Ezt a helyzetet kívánta valamilyen módon orvosolni egy Ht.-t módosítani szándékozó korábbi jogszabálytervezet. Az előterjesztés a Ht. módosítását irányozta elő a hulladéklerakási díjjal kapcsolatosan. Ennek alapján nem kellene hulladéklerakási járulékot fizetnie a közszolgáltatóknak, amikor vegyes települési hulladékot helyeznek a lerakóba. A tervezet véleményezése kapcsán az alapvető jogok biztosával kifejtettük, hogy a hulladéklerakási járulék célja a hulladék mennyiségének csökkentése, gazdasági mechanizmusokon keresztül. A működési elve szerint a hulladék termelője akkor kerül el a hulladéklerakási járulék fizetésének kötelezettségét, ha kevesebb hulladékot termel, újrahasznál, illetve a hulladékot megfelelően gyűjti szelektíven. Ahhoz, hogy az eszköz a kívánt cél elérje, ahhoz a hulladéklerakási járulék fizetési kötelezettségét a hulladéktermelőjének kell viselnie, hiszen a hulladéktermelő van abban a helyzetben, hogy visszafoghassa a hulladék képzését. A közszolgáltatónak valóban nincs ráhatása arra, hogy mennyi hulladék keletkezik, az ő feladata, hogy a közszolgáltatás keretében összegyűjtse és a hulladékhierarchia, valamint a jogszabályi előírások mentén kezelje. Támogatandó az az elgondolás, hogy ne a közszolgáltató fizesse meg a hulladéklerakási járulékot, azonban feltétlenül meg kellett jegyeznünk, hogy mindaddig amíg nem a hulladéktermelőt kötelezi a járulék fizetési kötelezettség, addig ez a gazdasági eszköz nem tudja betölteni szerepét és nem képes a hulladék mennyiségének csökkentésére ösztönözni.⁷⁵

7.5. További probléma a közszolgáltatók gazdálkodásában, ha az NHKV Zrt. késik az esedékes szolgáltatási díj kiutalásával, amint ez láthatóan mindennapos gyakorlattá vált.⁷⁶ Gazdálkodjon bármilyen racionálisan és hatékonyan egy közszolgáltató a szolgáltatási díj több hónapos kését nem képes ellensúlyozni. A szolgáltatási díj kapcsán az is megjegyzendő, hogy egyetlen közszolgáltató sem kapta meg az NFM rendelet⁷⁷ szerinti képlet alapján számított szolgáltatási díj levezetését. Így ellenőrizhetetlen, hogy a szolgáltatási díj megfelel-e a jogszabályi követelményeknek, valamint elvonja a lehetőségét annak, hogy a megállapított díjat vitathassák a közszolgáltatók. A rendszer problémáira mutat rá az az NHKV Zrt. által folytatott gyakorlat, hogy a díjat időnként újraszámítják és ez alapján esetlegesen még további kifizetést eszközöl a közszolgáltatónak, vagy esetlegesen visszatérítést irányoz elő az NHKV Zrt. A közszolgáltatók veszteséges gazdasági helyzete azt mutatja, hogy a jelenlegi struktúrában a rendszer aligha fenntartható. Az ilyen mértékű gazdasági problémák a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának biztonságát fenyegeti, ezért aggályos az Alaptörvény XX. illetve XXI. cikkében foglaltakra tekintettel.

8. A szelektív hulladékgyűjtés problémái

8.1. A Hivatal által szervezett hulladékgazdálkodási műhelybeszélgetésen is elhangzott, hogy az (házhoz menő) elkülönített gyűjtött hulladékok, haszonanyagok mennyisége és minősége romlik, mióta az értékesítést az NHKV Zrt. végzi. Ez az uniós előírások teljesítését is nehezíti. Arra már fentebb utaltam, hogy problémát jelent a közszolgáltatók érdekeltségének

⁷⁵ AJB-4369/2018.

⁷⁶ A Hivatal által szervezett műhelybeszélgetésen elhangzottak valamint AJB-4531/2018.

⁷⁷ A Koordináló szerv által fizetendő hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjról szóló 13/2016. (V. 24.) NFM rendelet és AJB-4531/2018.

hiánya, szükséges lenne őket újra érdekeltté tenni a haszonanyagok gyűjtésében. Másik fontos szegmens a lakosság, fogyasztók tudatossága e területen, melyről az előzőekben volt már szó. További problémát jelent azonban a szelektív gyűjtőszigetek felszámolása, különösen az üveghulladék esetében. Szelektív gyűjtőszigetekkel kapcsolatosan is érkeztek panaszok a Hivatalhoz.

Az AJB-841/2018. sz. közös jelentésben⁷⁸ leírtuk, hogy a Ht. 39. § (1) bekezdése szerint az ingatlanhasználó köteles a keletkezett hulladékot elkülönítetten gyűjteni, s azt ennek megfelelően kell átadnia a közszolgáltatónak. A közszolgáltató kötelezettsége, hogy a feladatkörébe tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységeket a hulladékhierarchiára figyelemmel oly módon válassza meg, hogy az megfeleljen a törvényben, illetve a hulladékgazdálkodási tervekben foglalt megelőzési, hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzéseknek. A Ht. 43. § (3) bekezdése alapján az elkülönített hulladékgyűjtési rendszert a közszolgáltató úgy alakítja ki, hogy biztosított legyen legalább a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladék elkülönített gyűjtése; a házhoz menő gyűjtés minél több fajtájú és jellegű települési hulladék esetében; a lomhulladék átvételének, összegyűjtésének és elszállításának megszervezése. A Ht. rendelkezései szerint a *„legalább 300 m² alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazó a forgalmazás helyén köteles az általa forgalmazott termékcsoportból származó termékből, és a termék csomagolásából származó szennyeződésmentes, nem veszélyes, elkülönítetten gyűjtött csomagolási üveghulladék hulladékbirtokostól történő átvételére, elkülönített gyűjtésére”*⁷⁹

Az AJB-842/2018. sz. közös jelentés⁸⁰ alapjául szolgáló panaszban is a szelektív hulladékgyűjtő szigetek megszüntetését szorgalmazták a lakosok, mivel a szelektív sziget környezetében rendszeresen lerakott nagyobb mennyiségű kommunális és adott esetben veszélyes hulladék, hetekig állt az érintett területen.

8.2. Látható tehát, hogy a szelektív gyűjtőszigeteket sokszor nem megfelelően használja a lakosság, illegálisan más (kommunális vagy akár veszélyes) típusú hulladékot helyeznek el ott, ami azonban nem feltétlenül a meglévő rendszerek felszámolását kellett jelentse, hanem a lakossági tudatformálás erősítését. Ez természetesen közegészségügyi problémát is felvet, valamint aggályos lehet az egészséges környezethez való jog szempontjából is. Ugyanakkor az üveghulladék elkülönített kezelése területileg jelentős különbségekkel valósul meg, annak ellenére, hogy az ingatlanhasználói kötelezettségek között változatlanul szerepel az üveghulladék elkülönített gyűjtése, a kommunális gyűjtődényben való elhelyezés tilalma. A házhoz menő elkülönített (szelektív) hulladékgyűjtés körébe az üveghulladék nem tartozik bele, a házhoz menő gyűjtési rendszer kötelező bevezetését megelőzően a szelektív hulladékok átadásának lehetőségét biztosító, a közszolgáltató által üzemeltetett hulladékgyűjtő pontokat (szigeteket) 2015. január 1-jét követően pedig egyes települési és fővárosi kerületi önkormányzatok megszüntették. A legalább 300 m² alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazó üveghulladék átvételére kötelezését –

⁷⁸

elérhető:
http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+egy+szelekt%C3%ADv+hullad%C3%A9kgy%C5%B1jt%C5%91+sziget+megsz%C3%BCntet%C3%A9s+%C3%BCgy%C3%A9ben+841_2018/157c46ed-1ec2-ce64-0f24-374d3a56b52e?version=1.0

⁷⁹ Ht. 12. § (2b)

⁸⁰

elérhető:
http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+szelekt%C3%ADv+hullad%C3%A9kgy%C5%B1jt%C5%91k+kezel%C3%A9s%C3%A9vel+%C3%B6sszef%C3%BCgg%C3%A9ben+842_2018/894b707d-6e47-62da-881b-b9371043e7a8?version=1.0

1. fentebb – támogatandónak és hasznosnak véltem, ugyanakkor a felmerült problémát ezzel maradéktalanul nem oldotta meg a jogalkotó. A szabályozás nem segíti elő a hulladékképződés megelőzését, a hulladékmennyiségének csökkentését sem pedig az üveghulladék anyagáram elkülönített gyűjtését, újrafeldolgozását.⁸¹ Megfontolandó lehet akár egy olyan rendszer kialakítása, melyben a hulladékok elkülönítetten való gyűjtése a helyi viszonyok mentén kerül kialakításra.

8.3. A zöldhulladék elkülönített gyűjtésével kapcsolatban (kiemelten is) lényeges lenne a fogyasztói tudatosság erősödése és a fogyasztói magatartás megváltozása. A zöldhulladék esetében az elszállítás helyett van jobb, a hulladék hierarchiának is megfelelő, a környezetet kevésbé terhelő megoldása, ez pedig a komposztálás. Szükséges lenne továbbá zöldhulladék esetében átgondolni a különböző gyűjtési gyakoriságot előíró rendelkezéseket. Így például megkérdőjelezhetjük a nagyvárosias lakóterületen előírt november 1-jétől március 31-ig legalább kéthetente egyszer tartott gyűjtés szükségességét. Nagyvárosias környezetben november 1. és február 1. között, miután a fák lehullott levelei összegyűjtésre kerültek a karácsonyfák elszállítását leszámítva a lakóterület specialitásából kifolyólag nem keletkezik annyi zöldhulladék, amely indokolná az előírt gyűjtési gyakoriságot.⁸²

Látnunk kell azonban azt is, hogy ha nem biztosítják megfelelően a zöldhulladék elszállítását, az azzal a veszéllyel fenyeget, hogy egyesek eltüzelik a zöldhulladékot, ezzel súlyosan szennyezve a levegőt. Így felmerülhet az Alaptörvény XX. és XXI. cikkeinek sérelme. Az AJB-695/2016. sz. közös jelentésben⁸³ az avar és a kerti hulladékok égetését lehetővé tevő helyi önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan folytattunk vizsgálatot. A jelentés megállapította, hogy hiányzik az összhang a Kvt., a levegő védelméről szóló kormányrendelet⁸⁴ valamint a Ht. egyes rendelkezései között, és visszas a háztartási hulladék részeként keletkező zöldhulladékok égetéssel való ártalmatlanítását önkormányzati rendeletben megengedni a kormányrendelet hulladékégetéssel kapcsolatos általános tilalmával ellentétesen, egyidejűleg megsértve ezzel a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a zöldhulladékokkal kapcsolatosan hatályos, kógens szabályozást. Aggályosnak találtuk a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó kormányrendelet hiányát.

9. A tervszerűség érvényesülésének anomáliái

9.1. A hulladékgazdálkodás területén csakúgy, mint a környezetvédelem más területein is kiemelt fontossággal bírnak a tervek. A tervszerűség a környezetjog egyik alapelve, hiszen a környezetvédelem területén tartós eredményt csak hosszú távú gondolkodással, valamint a lépések alapos megtervezésével lehet elérni. A stratégiákban már a jogalkotó által is leszögezett és

⁸¹ Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2017. (Elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2811425/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2017/60b3d968-ac8e-d28e-058b-64d0eb7e6d69?version=1.0>)

⁸² A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló 13/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet 1. melléklet 3.

⁸³

elérhető
http://www.ajbh.hu/documents/10180/2500969/K%C3%B6z%C3%B6s+jelent%C3%A9s+a+kerti+hullad%C3%A9k%C3%A9get%C3%A9s+szab%C3%A1lyoz%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+695_2016/8c42319e-c4f7-4b99-9fcc-5218bdb618a2?version=1.0

⁸⁴ A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet

szakmai konszenzussal tételezett célok tételes végrehajtása a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét is szolgálja, mivel biztosítja, hogy a jövőre tekintettel megszülető távlatos szakmai programok a mindennapi jogalkalmazásban megfelelően érvényesülnek. A tervezés megköveteli a hosszú távú környezeti stratégia, környezetpolitika kidolgozását, amelyet elsősorban középtávú, illetve rövidtávú tervekben kell részletezni.

A környezetvédelmi tervezés rendszerét a Kvt.⁸⁵ határozza meg. Megkülönböztetünk⁸⁶ átfogó környezetvédelmi terveket (országos szinten például a Nemzeti Környezetvédelmi Programot (továbbiakban: NKP),⁸⁷ vagy a Nemzeti Fenntartható Fejlődési Keretstratégiát,⁸⁸) valamint egyedi környezetvédelmi terveket, amelyek egy szakterülettel, egyedi környezeti adottságokkal, problémával foglalkoznak. Az NKP hulladékgazdálkodásra vonatkozó részében – összhangban a hulladék keretirányelvvel – elsődleges célként a megelőzést emeli ki, ezt követi az újrahasználat, illetve az újrafeldolgozás és csak legvégső esetben lehet a hulladékot elégetni vagy lerakni. Jelzi az NKP azt is, hogy a részletes célok és feladatok megtervezését az Országos Hulladékgazdálkodást Terv és a részét képező Országos Megelőzési Program⁸⁹ tartalmazza.⁹⁰ A hulladék keretirányelv a tervezéssel kapcsolatban azt mondja ki, hogy a tagállamoknak figyelemmel kell lenniük az elővigyázatosságra és a fenntarthatóságra, a műszaki megvalósíthatóságra a gazdasági életképességre és az erőforrások védelmére vonatkozó általános környezetvédelmi elvekre.⁹¹

A hulladék kérdésével hazánkban is több stratégia, terv foglalkozik, amely célul tételezi a körforgásos gazdaság megvalósítását hazánkban is. Ehelyütt külön kiemelés érdemel ezek közül az Irinyi Terv, az Innovatív Iparfejlesztés Irányainak Meghatározásáról célkitűzése, amely a körforgásos gazdaság modelljét kívánja hazánkban is megvalósítani. A Tervben leírtak szerint a körforgásos termelési rendszerek a biológiai rendszerekhez hasonlatosak. E rendszerekben jellemzően nem keletkezik hulladék, hanem az hasznosul, ezzel is hozzájárulva erőforrás- és energiahatékonysághoz. E célkitűzés irányt mutathat a megteremtésre váró fenntartható hulladékgazdálkodás felé.

9.2. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás legfontosabb tervévé ugyanakkor újabban az OHKT⁹² vált, melyben az állam *„többek között meghatározza a közszolgáltatás ellátásának optimális területi lehatárolását és az adott területen minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokat.”* Az állam az OHKT előkészítésére az NHKV Zrt.-t jelölte ki, elfogadása kormányhatározattal történik. Az OHKT hulladékgazdálkodási közszolgáltatás rendszerében betöltött szerepének fontosságát jelzi, hogy a Ht. rendelkezései alapján az NHKV Zrt. állapítja meg, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer elem fejlesztése⁹³, továbbá, hogy a közszolgáltató tevékenysége megfele-

⁸⁵ Kvt. 48/A. §

⁸⁶ Itt most csak a hazai tervekkel foglalkozunk, de jelezzük, hogy számos uniós stratégia és terv is foglalkozik a hulladékgazdálkodással. (Példának okáért: Európa 2020 Stratégia, vagy a 7. Környezetvédelmi Akcióprogram)

⁸⁷ A 2015–2020 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról szóló 27/2015. (VI. 17.) OGY határozat (NKP)

⁸⁸ A Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégiáról szóló 18/2013. (III. 28.) OGY határozat

⁸⁹ Ht. 73.-77. §-ok

⁹⁰ NKP 5.3.4. pont

⁹¹ Hulladék keretirányelv 4. cikk (2) bekezdés

⁹² Ht. 32/A. § (1) bekezdés d) pont, valamint az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervre vonatkozó részletes szabályokról szóló 68/2016. (III. 31.) Korm. rendelet

⁹³ Ht. 32/A. § (1) bekezdés e) pont

e az OHKT-ben foglaltaknak⁹⁴, melyről megfelelőségi véleményt állít ki. E megfelelőségi vélemény egyike a közszolgáltatóként való működés feltételeinek, amelyről másutt szoltunk. Az OHKT tartalmazza többek között az adott közszolgáltatási területen minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokat, illetve a célokhoz vezető megfelelőségi követelményeket és előírásokat, továbbá hogy miként kell megszerveznie a közszolgáltatónak a közszolgáltatás ellátását. Az egyik ilyen követelmény a közszolgáltatás körébe tartozó elkülönítetten gyűjtött hulladékok esetében megjelölt visszagyűjtési/hasznosítási arány előírása, melynek teljesítése megfelelőségi vélemény kiadásakor a rendszer szerint fontos szempont. Az OHKT rendelkezéseire épül továbbá a közszolgáltatót megillető szolgáltatási díj megfizetése is.⁹⁵

Az OHKT hulladékgazdálkodás közszolgáltatási rendszerben betöltött kiemelt szerepe ellenére a 2017-es évet meghatározó OHKT csak 2017 decemberében került elfogadásra, a 2003/2017. (XII. 22.) Korm. határozattal. Így tehát, bár az OHKT-ben foglaltak a 2017-es évvel kapcsolatosan tartalmazznak előírásokat, ez mégsem vált megismerhetővé a rendszer szereplői számára 2017. december végéig⁹⁶, holott egy terv megfelelő végrehajtásához elengedhetetlen, hogy a végrehajtásában résztvevők azt megismerjék, az abban foglaltakhoz megfelelően hozzá tudják igazítani a céljaikat, tevékenységeiket. Ha nem így történik, azzal nemcsak sérül a tervszerűség alapelve, hanem a környezet potenciális veszélyeztetésével is fenyeget. Fontos megjegyezni, hogy jelen állásfoglalás kiadásáig nem került elfogadásra a 2018-as OHKT, ezzel nyilvánvalóan hasonló helyzet elé nézünk, mint a 2017-es évben.

Az OHKT specialitásából következően több, a közszolgáltatókat közvetlenül érintő döntés meghozatalában, valamint a közszolgáltatási rendszer finanszírozásában is kulcsszerepet játszik. Felmerül a kérdés, hogy hogyan lehetséges egy olyan terv alapján döntést hozni, vagy arra finanszírozást alapozni, amely még nem is létezik? Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” Az Alkotmánybíróság gyakorlata töretlen abban a tekintetben, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – azon belül elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság teremti meg a jogalanyok számára azt a lehetőséget, hogy magatartásukat ténylegesen lehetőségük legyen a jog előírásaihoz igazítani.⁹⁷ Az OHKT kései elfogadásával a 2017-ben az adott területen minimálisan ellátandó közszolgáltatási feladatokra vonatkozó megállapítások 2017 végén, a tervezési időszak végén láttak napvilágot. Ezzel elvonták azt a lehetőséget a közszolgáltatóktól, hogy magatartásukat az OHKT elvárásaihoz igazítsák, ezzel az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatos visszásságot okozva.

Tekintettel arra, hogy az NHKV. Zrt. jogkövetkezményekkel járó közhatalmi jellegű döntéseinek alapja az éves OHKT-t kihirdető kormányhatározat, ezért elengedhetetlen lenne,

⁹⁴ Ht. 32/A. § (1) bekezdés f) pont

⁹⁵ A Koordináló szerv által fizetendő hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjról szóló 13/2016. (V.24.) NFM rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pont, valamint az 5. §

⁹⁶ A kormányhatározatot tartalmazó Magyar Közlöny 2017. évi 222. számában jelent meg, 2017. 12. 22.-én. Az ekkor megjelent kormányhatározat ugyanakkor csak az OHKT elfogadásáról rendelkezett, magát az OHKT-t nem tartalmazta.

⁹⁷ Az Alkotmánybíróság jogbiztonsághoz kötődő széles körű joggyakorlatából példaként hozható a 10/2018. (VII.18.) AB határozat (indokolás [49]); 38/2012. (XI.14.) AB határozat (indokolás [84]) illetve a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat (indokolás [58]).

hogy az éves OHKT-ról szóló kormányhatározat minden tárgyévet megelőző december 31-ig kihirdetésre kerüljön, illetve az NHKV honlapján megjelenjen, hogy az érintettek – az önkormányzatok, a közszolgáltatók, a közszolgáltatást igénybevevők – megismerhessék és a végrehajtáshoz szükséges intézkedéseket megtehessek. Ennek hiányában a tisztességes eljárás és a jogbiztonság szempontjából is aggályosak az NHKV Zrt. az OHKT-ra tekintettel meghozott döntései. Továbbá az egészséges környezethez való alapjog érvényesüléséhez is nélkülözhetetlen az OHKT időben való elfogadása.

9.3. Az OHKT koncepciója a közszolgáltatók körére terjed ki. Ugyanakkor olyan előírásokat is tartalmaz – gondolunk itt az elvárt haszonanyag mennyiségére vonatkozó előírásokra –, melyek teljesítése és betartása nem, vagy nem kizárólag a közszolgáltatón múlik. Ráadásul e kötelezettség nem teljesítése a szolgáltatási díj tekintetében is negatív korrekciót eredményez.⁹⁸ A közszolgáltató feladata – ahogy erről volt már szó –, a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvétele, gyűjtése, elszállítása, kezelése, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartása, üzemeltetése, vagyonkezelése. Könnyen belátható, hogy a közszolgáltatónak nincs tényleges ráhatása a közszolgáltatást igénybevevők elkülönített gyűjtési szokásaira, így az elkülönítetten gyűjtött hulladék mennyiségére és minőségére sem. Ráadásul az elkülönítetten gyűjtött hulladékok tulajdonjoga sem a közszolgáltatót illetik, ő csupán a birtokos.⁹⁹ Így az OHKT-ben való a haszonanyag mennyiségére és minőségére vonatkozó előírások (valamint az erre alapozott szolgáltatási díj korrekciós tényezői) a kitűzött cél elérésére nem alkalmasak, ezért kontraproduktívak. Célszerű lenne az ily módon ellentmondásos rendelkezéseket feloldani és a szolgáltatási díj korrekciós tényezőkben csak olyan kritériumokat érvényesíteni, amelyek teljesítése kizárólag a közszolgáltatókon múlik.

9.4. Az OHKT kormányhatározattal kerül elfogadásra, amely a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. §-a alapján közjogi szervezetszabályozó eszköz. A közjogi szervezetszabályozó eszközben a Kormánynak joga van arra, hogy a szervezetét, működését, tevékenységét illetve cselekvési programját szabályozza. Azonban a kormányhatározat nem jogszabály, nem írhat elő általánosan kötelező magatartási szabályt.¹⁰⁰ Az OHKT ugyanakkor a települési önkormányzatokra, társulásaira és a közszolgáltatókra is tartalmaz általánosan követendő előírást. Így az Alaptörvény B) és T) cikkeinek való maradéktalan megfelelést az jelentené, ha az OHKT jogszabályban¹⁰¹ kerülne elfogadásra.

9.5. A Szószóló 2017. évre szóló OHKT tervezetének véleményezése kapcsán kifejtette, hogy az általános követelmények egységesítése nem járhat azzal, hogy a magasabb színvonalú szolgáltatás alacsonyabb színvonalúvá váljék, valamint hogy az önkormányzatokat, illetve a közszolgáltatókat arra készítse, kényszerítse, hogy a már jól működő a hulladékhierarchiával összhangban álló rendszereket a körforgásos gazdaságra való átállás szempontjából hátrányosan alakítsák át.¹⁰² A Szószóló hiányolta OHKT-ből, hogy a közszolgáltatásokkal szemben támasztott követelmények nem jutalmazták a közszolgáltató és az önkormányzatok szoros együttműködését,

⁹⁸ 13/2016. (V.24.) NFM rendelet 3. melléklet

⁹⁹ Ht. 43. § (1)

¹⁰⁰ Alaptörvény T) cikk

¹⁰¹ Jelen esetben kormányrendelet lehet kézenfekvő megoldás

¹⁰² Összhangban az AJB-815/2017. számú jelentéssel

például az olyan hulladékhasznosítást, amely közvetlen kapcsolatot hoz létre más önkormányzati közszolgáltatással.¹⁰³

10. Az EU és OECD elvárásai

A közszolgáltatás működésével támasztott elvárások között az Alaptörvényből fakadó követelményeken túl, a teljesség kedvéért végül szólnunk kell az EU jog elvárásairól és az OECD szakpolitikai javaslatairól is.

Bár a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást a kommunális, helyi területi közszolgáltatások közé soroljuk,¹⁰⁴ ugyanakkor több vonása is megfelel a hálózatos iparágak által nyújtott szolgáltatásoknak¹⁰⁵, mint például az infrastruktúra kiépítésének magas költsége és kettőzésének ésszerűtlensége. 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 EUMSZ¹⁰⁶ 106. cikk (2) bekezdése alapján a közszolgáltatási kötelezettségek okán, a közfeladat ellátása érdekében szükséges és arányos felmentést kaphatnak a belső piaci és versenyjogi szabályok alól a közszolgáltatási feladatokat ellátó vállalatok, mivel e tevékenységek uniós jog szempontjából általános gazdasági érdekű szolgáltatásoknak minősülnek, amennyiben érintik a tagállamok közötti kereskedelmet.¹⁰⁷

A tiltott állami támogatásokra vonatkozó általános versenyjogi szabályozás is korlátját képezi a gazdasági közszolgáltatások szervezésének. Ennek értelmében bármely módot is választ az állam a gazdasági közszolgáltatások biztosítására, az állam kizárólag a szolgáltatás piaci árát, annak ellentételezését fizetheti ki a szolgáltatás nyújtójának különben az állami támogatásnak minősül. E tételt az Altmark Trans-ügyben¹⁰⁸ kristályosította ki az EUB. Ha e kritériumoknak nem felel meg az ellentételezés, akkor állami támogatásnak fog minősülni, amely csak az EUMSZ

¹⁰³ lsd. Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek tevékenységéről 2017. Elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/2811425/AJBH+besz%C3%A1mol%C3%B3+2017/60b3d968-ac8e-d28e-058b-64d0eb7e6d69?version=1.0>

¹⁰⁴ Fazekas Marianna (szerk.) Közigazgatási jog, Általános Rész II., Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 2017. 85.

¹⁰⁵ Hoffman István (szerk.): Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról, Budapest, HVG – Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. 2016. 221.

¹⁰⁶ Az Európai Unió Működéséről szóló szerződés

¹⁰⁷ Az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése kapcsán megemlítendő 2012/21/EU: A Bizottság határozata (2011. december 20.) az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról szóló határozat. Ez a határozat határozza meg, hogy az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatás milyen feltételekkel minősül a belső piaccal összeegyeztethetőnek.

¹⁰⁸ C- 280/00. sz. ügy előzetes döntéshozatal az Altmark Trnas GmbH, Regespräsidium Magdeburg és Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH közötti eljárásban (ECLI:EU:C:2003:415) négy kritériumot azonosított az Európai Unió Bírósága: a kedvezményezett vállalkozást egyértelműen meghatározott közszolgáltatási kötelezettség terheli; az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon került megállapításra; az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtása során felmerülő költségeket, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre; ha a közszolgáltatási kötelezettséggel terhelt vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében került kiválasztásra akkor az ellentételezés mértékét azon költségek alapján kell megállapítani amely egy átlagos jól vezetett és a szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál felmerülnek. Az ún. Altmark kritériumok alkalmazás az EUB előtt töretlen, példaként lásd az EUB egyik új ítéletét: C-81/16. P. sz. ügy Spanyolország kontra Bizottság (ECLI:EU:C:2017:1003)

107. cikke alapján az EU által is elismert közérdekű indokok teljesülése esetén egyeztethető össze a belső piaccal.

A közszolgáltatásokhoz kapcsolódó általános uniós elvárásoktól tovább lépve a hulladék keretirányelv¹⁰⁹ további speciális elvárásokat fogalmaz meg e területen. Az irányelv preambuluma is rögzíti, hogy a szennyező fizet elvet érvényesíteni kell a hulladékágazatban is. Ez a követelmény a hulladéktermelők minden rétegére vonatkozik – így a lakosságra is –, mert a költségekben való megfelelő részesedés teremtheti meg a hulladékgazdálkodás kívánatos irányai felé történő tartós elmozdulást.¹¹⁰

A hulladék keretirányelv rögzíti a hulladékgazdálkodás célját, sorrendjét a hulladék-hierarchiát, amelyet a haza szabályozás a Ht. is változatlanul átvesz. A hulladék-hierarchia szerint az alábbi elsőbbségi sorrendként kell alkalmazni a hulladékmegelőzésre és -gazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és politika terén:

- a) megelőzés;
- b) újrahasználatra való előkészítés;
- c) újrafeldolgozás;
- d) egyéb hasznosítás, például energetikai hasznosítás; valamint
- e) ártalmatlanítás.¹¹¹

Szintén uniós előírásból fakadt legalább a papír, fém, műanyag és üveg esetében az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer felállítása. A keretirányelv határozza meg többek között azt is, hogy „2020-ig legalább a háztartásokból származó papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék, illetve lehetőség szerint egyéb forrásokból a háztartásokból származó fenti hulladéka áramokhoz hasonló hulladék estében az újrahasználatra való előkészítést és az újrafeldolgozást tömegében átlagosan minimum 50 %-ra kell növelni.”¹¹²

A 2030-ra előírányozott célkitűzések is láthatóak már, a Bizottság közös uniós cél kitűzése szerint:

- 2030-ra a települési hulladék újrafeldolgozási arányát 65%-ra kell emelni;
- 2030-ra a csomagolási hulladék újrafeldolgozási arányát 75%-ra kell emelni;
- 2030-ra az összes hulladék legfeljebb 10%-át lehet lerakókban elhelyezni.¹¹³

A hulladék keretirányelv végrehajtását az Európai Bizottság folyamatosan nyomon követi. Legutóbbi jelentését e témában 2018. szeptember 24-én adta ki. A korai előrejelző jelentésében 14 tagállam, köztük Magyarország esetében jelezte a Bizottság annak fennálló veszélyét, hogy nem fogják tudni teljesíteni a 2020-ra kitűzött 50%-os célértéket a települési hulladék újrahasználatra való előkészítés és az újrafeldolgozás vonatkozásában. A Bizottság országspecifikus intézkedéseket vázolt fel a nemzeti hatóságok szoros bevonásával, ahhoz, hogy a kitűzött célt az

¹⁰⁹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről

¹¹⁰ Hulladék keretirányelv preambuluma (26) bekezdés

¹¹¹ Hulladék keretirányelv 4. cikk (1) bekezdés

¹¹² Hulladék keretirányelv 11. cikk (2) bekezdés a) pont

¹¹³ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6204_hu.htm

összes tagállam el tudja érni. Az egyik, a Bizottság által javasolt intézkedés a háztartásokat a hulladék szelektálására ösztönző intézkedések bevezetése volt.¹¹⁴

Megjegyzést érdemel, hogy a hulladék keretirányelv által meghatározott csomagolási hulladék újrafeldolgozásának növelési, valamint az összes hulladék lerakóban való elhelyezésének csökkentési előirányzatai (csakúgy, mint a Bizottság által előirányzott célkitűzések) a tagállamokban keletkező valamennyi az irányelv hatálya alá tartozó hulladék kezelésére vonatkozik, nem csak a települési hulladékokra és azok gyűjtésére.

Ha pedig az EU jog révén a hazai hulladékkezelés nemzetközi megítélésére is kitérünk, mindenképpen említést kell tenni az OECD környezeti teljesítményértékeléséről is¹¹⁵. Az alábbiakban a legfontosabb megállapításokat szó szerint idézzük:

„51. 2008 óta Magyarország központosította és államosította a hulladékkezelési rendszert. A központi kormányzat fokozatosan átvette az önkormányzatoktól a hulladékkezelési közszolgáltatási díjak megállapításának és a hulladékkezelési közszolgáltatók kifizetésének felelősségét. Ez veszélyezteti az önkormányzatok rugalmasságát, hogy a hulladékkezelési szolgáltatásokat saját igényeikre szabják, ami esetlegesen lassítja a hulladék-teljesítmény javulását.

...

53. Az új központosított hulladékkezelési rendszer célja helyi szinten a nemzeti hulladékkezelési politikák végrehajtásának javítása. A nemzeti célkitűzések és célok azonban nem mindig jól illeszkednek a helyi prioritásokba. A helyi hulladékkezelési tervek megszüntetése megnehezítheti a helyi területek sajátos kihívásainak kezelését. Valójában nagy a különbség a megyék és az önkormányzatok teljesítményében, különös tekintettel a települési hulladék elkülönített gyűjtésére.

...

58. Magyarország a hulladéklerakási járulék 2013-ban történt bevezetésével tovább növelte a gazdasági eszközök használatát. A járulék sikeresen elterelte az építési és bontási hulladékot a hulladéklerakóktól, ahol ösztönözte a feltöltési műveletek során történő hasznosítást. A hulladéklerakási járulék összege azonban a 2014-es szinteken ragadt. Mivel a hulladéklerakási költségek továbbra is alacsonyak, a piac számára nem megfelelő jelzés ez arra, hogy a hulladékot eltérítsék a hulladéklerakóktól.

59. A háztartások hulladékkezelési közszolgáltatási díjait, szociális okokból, országos szinten megállapítva, 2012-ben először befagyasztották, majd 2013-ban csökkentették. Ez kérdéseket vetett fel a települési hulladékkezelés hosszú távú finanszírozásával és a hulladékkezelési vállalkozások azon kapacitásainak költségmegtérülésével kapcsolatban, amelyek közszolgáltatási tevékenységek ellátásában vesznek részt (EB, 2017a).”

Az EU és az OECD most hivatkozott érdemi figyelmeztetéseire sokkal nagyobb figyelmet kellene fordítani a jövőben, mert azok a jobbítás szándékával készültek és kifejezetten szakmai megfontolásokat tartalmaznak.

¹¹⁴ COM(2018) 656 final A Bizottság jelentése az európai parlamentnek, a tanácsnak, az európai gazdasági és szociális bizottságnak és a régiók bizottságának A hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról, és ennek részeként a települési hulladék újrahasznosítására/újrarendelésére vonatkozó 2020-as cél elérése terén elmaradó tagállamokra vonatkozó korai előrejelző jelentésekről

¹¹⁵ OECD KÖRNYEZETPOLITIKAI TELJESÍTMÉNYÉRTÉKELÉS – MAGYARORSZÁG, ÉRTÉKELÉS ÉS AJÁNLÁSOK, 2018 Agrárminisztérium, Magyarország, a magyar nyelvű kiadás

VI. Összegzés

A környezeti problémák sokszínűsége szükségszerűen magával hozza a védelmére létrejött intézményrendszer sokszínűségét is, igaz ez a hulladékgazdálkodás rendszerére is. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyrészt preventív célokat szolgál, többek között a negatív környezeti hatásokat kívánja megelőzni a települési hulladék szervezett gyűjtésével és elszállításával, másrészt azokat a negatív hatásokat számolja fel, amelyek a fogyasztási szokásaink és a természeti erőforrások nem racionális felhasználása miatt keletkeznek. A mostani hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer hatékonysága csökkenő tendenciát mutat, amely tetten érhető a szolgáltatásokban történő kimaradásokban, ritkulásokban.

A körforgásos gazdaság megvalósításához szükséges egy új, komplexebb látásmód és szabályozás a hulladékgazdálkodás területén. Ahhoz, hogy a hulladékunk mennyiségét valóban megfelelően csökkenteni tudjuk, olyan rendszerre van szükség, amely a gazdasági ösztönzőket megfelelően alkalmazza, és amely garantálja az ellátás biztonságát is. Emellett lehetővé teszi a fejlesztéseket és a csomagolási hulladék tényleges visszaszorítását. Mindezek mellett szükséges, hogy stabilan és kiszámíthatóan működjön a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer. Ennek részét képezi az is, hogy az esetleges jogsértésekre gyorsan legyen képes reagálni a rendszer, és többféle szankció alkalmazására is legyen lehetősége.

Budapest, 2018. november 6.

Dr. Bándi Gyula

a jövő nemzedékek szószólója