

**Az alapvető jogok biztosának  
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének  
Közös jelentése  
az AJB-695/2016. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

**Az eljárás megindulása**

A Levegő Munkacsoport Környezetvédelmi Egyesület (LMCS) panaszában azzal a kéressel fordult az alapvető jogok biztosához, hogy terjesszen elő indítványt az Alkotmánybíróságnak az avar és a kerti zöldhulladék égetését lehetővé tevő valamennyi települési önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatára, mert beadványukban kifejtett álláspontjuk szerint azok alaptörvény-ellenesek. A beadványban foglalt kérést mérlegelve megállapítottuk, hogy a panaszban kért módon, az erre vonatkozó törvényi rendelkezések alapján az alapvető jogok biztosának nincsen lehetősége Alkotmánybírósághoz fordulni, mert az önkormányzati rendeletek jogszabályba ütköznek.

A panaszban foglaltak a jogszabályi környezettel kapcsolatosan ugyanakkor a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját vetették fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek érdekeiért felelős helyettesemmel közös vizsgálatot indítottunk. A panasz szerinti, a kerti hulladék égetése önkormányzati rendeleti szabályozásával összefüggően – tekintettel arra, hogy a kerti hulladék és a hulladékégetés gyakorlatával kapcsolatosan felmerült visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját és a jövő nemzedékek érdekét is érinti – vizsgálatunkat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból kiterjesztettük a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény, a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény, a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet valamint az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet rendelkezéseinek vizsgálatára is.

**Az érintett alkotmányos jogok**

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” „Jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés; T) cikk (3) bekezdés] „Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.” [32. cikk (3) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

**Alkalmazott jogszabályok**

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Htv.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (Ptk.)
- Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)

- A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Hvhr.)
- A biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet (BioR.)
- Az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM r. (BMr.)

### **A megállapított tényállás**

A beadványban kifejtett panaszosi álláspont szerint az avarégetéssel kapcsolatos jogszabályi környezet ellentmondásos.

A Kvt. 48. § (1) bekezdése egyfelől előírja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete egyéb környezetvédelmi előírásokkal összefüggésben az illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Az Lr. 27. § (2) bekezdése rögzíti a hulladékok nyílt téri, valamint a nem a Htv. előírásai szerinti berendezésben való égetésének általános tilalmát, ugyanezen szakasz (1) bekezdése egyidejűleg lehetővé teszi, hogy a szakasz rendelkezéseitől jogszabály eltérő rendelkezéseket állapítson meg.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.

Az avar a beadvány szerint a Htv. 2. § (1) bekezdés 23. pontja alapján hulladéknak minősül. Azzal, hogy önkormányzati rendelet lehetővé teheti az általános tilalom ellenére az avar égetését, illetve meghatározhatja ennek sajátos feltételeit, megengedőbb szabályozást biztosít, azaz az Lr.-ben megállapítottnál kisebb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírást állapít meg. A panaszos beadványában ezért valamennyi, avarégetést megengedő és ezt szabályozó önkormányzati rendelet Alkotmánybíróság előtti utólagos normakontrolljára irányuló indítvány előterjesztésére tett javaslatot.

Az Abtv. 37. § (1) bekezdése szerint az Alkotmánybíróság a 24-26. §-ban meghatározott hatáskörében az önkormányzati rendelet Alaptörvénnyel való összhangját akkor vizsgálja, ha a vizsgálat tárgya az önkormányzati rendelet más jogszabályba ütközésének vizsgálata nélkül, kizárólag az Alaptörvénnyel való összhang megállapítása.

*Tekintettel arra, hogy a beadvány szerinti önkormányzati rendeletek Alaptörvénnyel való összhangjának vizsgálata más jogszabályba (vagyis a Kvt. 48. § (1) bekezdésébe) ütközésük vizsgálata nélkül nem lehetséges, megállapítottuk, hogy a beadvány alapján az alapvető jogok biztosának nincsen lehetősége az Ajbt. 34. §-a alapján utólagos normakontroll indítvány előterjesztésére a panasszal érintett önkormányzati rendeletekkel kapcsolatosan.*

Az avarégetés kiterjedt problematikája, a környezetre, a levegőre és az emberi egészségre gyakorolt negatív hatásai, az eseti illegális hulladékégetés „szokásával” való összefüggései és a jelen és jövő nemzedékek érdekei azonban szükségessé és indokolttá teszik, hogy a beadvány alapján vizsgálatot indítsunk a jogszabályi rendelkezésekkel, valamint a problematikával kapcsolatos további jogszabályok vonatkozásában.

Vizsgálatunk során a beadványban felvetett jogszabályi rendelkezéseken túl valamennyi, az avarégetéssel összefüggő lényeges jogszabályi rendelkezést áttekintettük annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy a felvetett, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság miben áll, illetve amennyiben feltárható visszásság, az az ombudsmani jogvédelem eszközeivel hogyan orvosolható leghatékonyabban.

## A vizsgálat megállapításai

### I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, (...) vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A beadvány a jogszabályok ellentmondásos rendelkezéseivel áll összefüggésben, így megállapítható, hogy a panaszos számára nincsen olyan jogorvoslati lehetőség biztosítva, amelynek elmulasztása az alapvető jogok biztosának vizsgálati hatáskörét kizárná. Az Ajbt. 37. §-ával összefüggésben folytatott vizsgálatot a biztos hivatalból terjesztette ki a beadvánnyal nem érintett, ugyanakkor a panaszolt jelenséggel összefüggő további jogi szabályozás vizsgálatára is.

### II. Az alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Követve a fenti gyakorlatot, amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásunk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság is – a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában – arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és 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.<sup>1</sup> Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

<sup>2</sup> Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy *a szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközéhez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”<sup>4</sup>

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint<sup>5</sup> az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, szükséges, hogy az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapvető jognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság a testi és lelki egészség kifejezést a WHO alkotmányában szereplő definícióval összhangban – a 43/2005. (XI. 14.) határozatában – olyan testi és szellemi állapotnak tekinti „amely lehetővé teszi a társadalomban való minél hosszabb és testi-lelki gondoktól mentes életet”.

Az egészséghez való jog szélesebb jelentéssel bír annál, minthogy csupán az egészségügyi ellátáshoz való jogra vonatkozzék, így magában foglalja az olyan intézkedések és körülmények alkotmányos védelmét is, amelyek hozzájárulnak ahhoz, hogy az egyén a társadalomban ténylegesen minél hosszabb ideig testi és lelki gondoktól mentes életet élhessen.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezekre az értelmezésekre álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.

<sup>3</sup> 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

<sup>4</sup> 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

<sup>5</sup> Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.

Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alaptörvénybe foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget is, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>6</sup>, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. Megállapította továbbá, hogy sem a szóhasználat (az „egészséges környezethez” való jog), sem az állami környezetvédelmi feladat beágyazása az egészséghez való jog megvalósításának eszközei közé nem értelmezhető a környezethez való jog korlátozásaként. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.

Az alapjogok objektív, intézményes védelmével kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította<sup>7</sup>, hogy ennek köre túlmehet azon a védelmen, amelyet ugyanazon alapjog alanyi jogként nyújt. Ez az objektív védelem nemcsak szélesebb, de minőségileg is más, mint az egyéni alanyi jogok védelmének összeadása. Az élethez való jog vonatkozásában például az állam objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövő generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította<sup>8</sup> továbbá, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata szerint az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

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.

<sup>6</sup> 996/G/1990. AB határozat

<sup>7</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>8</sup> 28/1994. (V. 20.) AB határozat

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<sup>9</sup>. Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában<sup>10</sup> az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírói gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. Az Alkotmánybíróság által megerősített korábbi értelmezési gyakorlattal összhangban az 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 változatlansága mellett is megalapozhatja a védelmi szint csökkenését, amennyiben az intézményrendszer változása a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését eredményezi. Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szerkezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő. Az a körülmény, hogy bizonyos, korábban fennálló és egyértelműen beazonosítható, jogszabályok által biztosított hatáskörök a szabályozási környezetből hiányoznak, és emiatt egyes feladatok ellátatlanul maradnak, a jogszabályi védelmi szint csökkenését eredményezi, még akkor is, ha emiatt a természeti állapot tényleges romlásának „csak” a kockázata merül fel.

### III. A vizsgálat érdemében

1. A hulladékokra vonatkozó szabályozást – az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmének részeként – önálló törvény, a Htv. és az ahhoz kapcsolódó ágazati joganyag tartalmazza. A környezetvédelem intézményvédelmének egységét és hézagmentességét biztosító környezetvédelmi kódexszel, a Kvt.-vel való összhang követelményét egyrészt a Kvt. 3. § (1) bekezdés m) pontja<sup>11</sup>, másrészt a Htv. 3. § (1) bekezdése<sup>12</sup> mondja ki. A hulladékokkal és a hulladékgazdálkodással kapcsolatosan a Htv. az *elsődleges* jogforrás, az összhang biztosításának követelménye ezért e két törvény rendelkezéseinek *kölcsönös és komplementer viszonyában* valósulhat meg.

Az alábbiakban azon jogszabályi rendelkezéseket tekintjük át, amelyek a hulladékokra vonatkozó szabályozás egészét érintik, és alapelvi, illetve a szabályozás struktúráját érintő relevanciájuk van. Ennek során külön is elemezzük a biohulladékokra és a zöldhulladékokra vonatkozó speciális rendelkezéseket, valamint az ezek érvényesülését érintő, az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben (OHT)<sup>13</sup> megállapított gyakorlati értelmezési szempontokat, annak érdekében, hogy megállapítható legyen, hogy az Lr. 27. §-ának rendelkezéseitől eltérést lehetővé tevő, az avar és a kerti hulladék égetéséről szóló önkormányzati rendeletek a Kvt. és a Htv. komplementer összhangját miként érintik, vagy érinthetik.

<sup>9</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

<sup>10</sup> 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

<sup>11</sup> Kvt. 3. § (1) m) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: a hulladékokról

<sup>12</sup> Htv. 3. § (1) A hulladékot eredményező tevékenységek, valamint a hulladékgazdálkodás során – a Kvt.-vel összhangban – a következő alapelveket kell érvényesíteni: a) az újrahasználat és az újrahasználatra előkészítés elve (...) b) a kiterjesztett gyártói felelősség elve (...) c) az önellátás elve (...) d) a közelség elve (...) e) a szennyező fizet elve (...) f) a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve (...) g) a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve (...) h) a keresztfelhalmozás tilalmának elve: (...).

<sup>13</sup> A 2055/2013. (XII. 31.) Korm. határozattal elfogadott Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-2020

2. A Kvt. 6. § (2) úgy rendelkezik, hogy a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkeletkezés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni. A Htv. II. fejezete tartalmazza a hulladékra vonatkozó általános szabályok között első alfejezetében a környezet és az emberi egészség védelmére vonatkozó alapvető rendelkezéseket a 4-6. §-okban. Külön is kiemelendő a 6. § (3), amely szerint „a hulladékban rejlő anyag, energia hasznosítása érdekében törekedni kell a hulladék lehető legnagyobb arányú újrahasználatra előkészítésére, újrafeldolgozására, valamint a nyersanyagok hulladékkal történő helyettesítésére”. A hulladékhierarchia „fokainak” sorrendjét, vagyis azt, hogy a hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek szervezését milyen, a környezet védelme szempontjából a lehető legoptimálisabb megoldást biztosító elsődlegességi sorrend szerint kell megszervezni és megvalósítani, a 7. § (1) állapítja meg. E rendelkezés szerint a hulladékképződés megelőzése és a hulladékgazdálkodás során az alábbi tevékenységek elsőbbségi sorrendként történő alkalmazására kell törekedni: a) a hulladékképződés megelőzése, b) a hulladék újrahasználatra előkészítése, c) a hulladék újrafeldolgozása, d) a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint e) a hulladék ártalmatlanítása. A 7. § (2) szerint az (1) bek.-ben meghatározott tevékenységek közül azt kell választani, amely az összességében legjobb környezeti eredményt biztosító megoldást hordozza magában, és elősegíti az e törvény szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések megvalósítását. A hulladékgazdálkodás rendszerében a települési önkormányzatok szerepét a Möt. és a Htv. határozza meg. A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat<sup>14</sup>, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.<sup>15</sup> A Htv. meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket<sup>16</sup>, amelyeket a települési önkormányzatok képviselő-testületének a közszolgáltatás alapvető feltételeiként a Htv. 88. § (4) felhatalmazása<sup>17</sup> szerint rendeletben kell szabályozniuk annak érdekében, hogy az ingatlanhasználók és a közszolgáltató között jogszabályból keletkező jogviszony lényeges elemeit, a szerződés tartalmát jogszabály állapítsa meg, és egyidejűleg érvényesítse a Ptk. 6:2. § (3) szerint a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> A Möt. 13. § (1) 19. pontja szerint

<sup>15</sup> Htv. 33. § (1) bekezdés

<sup>16</sup> Htv. 35. § (1) A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat tartalmát, a közszolgáltatási terület határait az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervben foglaltakkal összhangban; (Hatályos 2016.04.01.-től). b) a közszolgáltató tagjai, illetve az alvállalkozó által végzett hulladékgazdálkodási tevékenységet, továbbá a tagoknak, illetve az alvállalkozónak a közszolgáltatás egészéhez viszonyított arányát, ha a közszolgáltatást a közszolgáltató több tagja, illetve alvállalkozó végzi; c) 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; d) az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat igénybevételének miniszteri rendeletben nem szabályozott módját és feltételeit; e) az ingatlanhasználót terhelő, miniszteri rendeletben nem szabályozott díjfizetési kötelezettséget, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények, továbbá az ingatlanhasználó részéről történő szüneteltetés eseteit; f) az üdülőingatlanokra vonatkozó sajátos szabályokat; (2) A települési önkormányzat gondoskodik az elkülönített hulladékgyűjtési rendszer helyi feltételeinek megszervezéséről.

<sup>17</sup> Htv. 88. § (4): Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételének szabályait, illetve a 35. §-ban foglalt rendelkezések érvényesítéséhez szükséges szabályokat; b) az elkülönített hulladékgyűjtésre vonatkozó részletes szabályokat; c) a közterület tisztán tartására vonatkozó részletes szabályokat; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó, a (3) bekezdés b) pontjának bb) alpontja szerinti miniszteri rendeletben nem szabályozott díjalkalmazási és díjfizetési feltételeket.

<sup>18</sup> Ptk. 6:2. § (3) Kötelem jogszabályból, bírósági vagy hatósági határozatból akkor keletkezik, ha a jogszabály, a bírósági vagy a hatósági határozat így rendelkezik, és a kötelezettet, a jogosultat és a szolgáltatást meghatározza. Ezekre a kötelmekre a kötelmek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

3. A Htv. 2. § (1) bekezdés 3. pontja szerint *biohulladék*: a biológiailag lebomló, parkokból származó vagy kerti hulladék, háztartásokban, éttermekben, étkeztetőkben és kiskereskedelmi tevékenységet folytató létesítményekben képződő élelmiszer- és konyhai hulladék, valamint az ezekhez hasonló, élelmiszer-feldolgozó üzemekben képződő hulladék; a 4. pont szerint *biológiailag lebomló hulladék*: minden szervesanyag-tartalmú hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható, ideértve a biohulladékot is.

A zöldhulladék fogalmát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben a Hvhr. 2. § (1) bekezdés 4. pontja határozza meg, amely szerint a Hvhr. alkalmazásában *zöldhulladék*: kertben vagy kertészeti tevékenység során képződő növényi eredetű települési hulladék. Megjegyzendő, hogy – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggően – a zöldhulladék fogalmát a Htv. is alkalmazza. E fogalmak alapján nyilvánvaló, hogy a biológiailag lebomló hulladék, a biohulladék, és a kerti, vagy zöldhulladék fogalmai koncentrikus halmaz – részhalmaz-szerű összefüggésben, logikailag az általános és különös viszonyában állnak a Htv. rendszerében.

A Htv. 3. § (1) bekezdés f) pontja a biohulladékokkal kapcsolatosan a hulladékgazdálkodás egyik alapelveként mondja ki *a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvét*, amely szerint elő kell segíteni a biológiailag lebomló hulladék elkülönített gyűjtését és hasznosítását annak érdekében, hogy a hasznosítás után a természetes szervesanyag-körforgásba minél nagyobb tisztaságú anyag kerülhessen vissza, valamint a hulladéklerakókon lerakásra kerülő települési hulladék biológiailag lebomló tartalma csökkenjen. Ennek az elvnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban való megvalósítását a Htv. és a Hvhr. szabályai állapítják meg.

A Htv. 31. § (1) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről. A Htv. 31. § (2) bekezdése meghatározza azokat a módokat, amelyek szerint a hulladékbirtokos a hulladék kezeléséről gondoskodhat: a) az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás, b) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása, c) a hulladék szállítónak történő átadása, d) a hulladék gyűjtőnek történő átadása, e) a hulladék közvetítőnek történő átadása, f) a hulladék kereskedőnek történő átadása, g) a hulladék közszolgáltatónak történő átadása – ideértve a hulladék hulladékgyűjtő ponton vagy hulladékgyűjtő udvarban történő átadásának esetét is –, vagy h) a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása útján gondoskodik. A Htv. 31. § (2a) bekezdése szerint, ha a hulladék kezeléséről a hulladékbirtokos a (2) bekezdés b)-h) pontja szerint gondoskodik, a kezelésre vonatkozó kötelezettség akkor tekinthető teljesítettnek, ha a hulladék a gyűjtő, a kereskedő, a hulladékkezelő vagy a közszolgáltató tulajdonába kerül.

Az ingatlanhasználóra vonatkozó szabályok között a Htv. 39. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ingatlanhasználó az érintett ingatlan területén képződő települési hulladékot elkülönítetten gyűjti, és azt – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel<sup>19</sup> – a közszolgáltatónak rendszeres időközönként átadja. Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint ha az ingatlanhasználó a zöldhulladék komposztálásáról saját maga nem gondoskodik, a zöldhulladékot elkülönítetten gyűjti, és a közszolgáltatónak úgy adja át, hogy a zöldhulladék komposztálhatósága, illetve lebontása biztosítható legyen.

---

<sup>19</sup> Htv. 39. § (2) A természetes személy ingatlanhasználó a települési hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékot – kormányrendeletben, miniszteri rendeletben vagy a települési önkormányzat (Budapesten a fővárosi önkormányzat) rendeletében meghatározott feltételek szerint – hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy a közszolgáltatás körébe tartozó hulladékot kezelő hulladékkezelő létesítménybe szállíthatja, és ott a jogosultnak átadhatja vagy gyűjtőedényben elhelyezheti. E jogot a természetes személy ingatlanhasználó csak úgy gyakorolhatja, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat a közszolgáltató részére megfizette. (3) A gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladék kezeléséről a 31. § (2) bekezdésében meghatározottak szerint gondoskodik.



Az ingatlanhasználó zöldhulladékkal kapcsolatos kötelezettségeivel összefüggésben a Htv. 42. § (1) bekezdés a) pontjában előírja, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a közszolgáltató: a) az ingatlanhasználók által a közszolgáltató szállítóeszközához rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti és elszállítja - ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, vegyes hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött hulladék összegyűjtését és elszállítását is.

A 43. § (3) bekezdés a) pontja úgy rendelkezik, hogy az elkülönített hulladékgyűjtési rendszert a közszolgáltató úgy alakítja ki, hogy legalább a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladék elkülönített gyűjtése biztosított legyen.

A Hvhr. 4. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés szerinti esetet. (6) A képződés helyén a zöldhulladékot a zöldhulladék elkülönített gyűjtésének céljára gyártott gyűjtőedényben vagy biológiailag lebomló hulladékgyűjtő zsákban kell gyűjteni, kivéve a (7) bekezdés szerinti, valamint azt az esetet, ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján komposztálják. A Hvhr. 4. § (7) úgy rendelkezik, hogy ha a zöldhulladékot házi vagy közösségi komposztálás útján nem komposztálják, vagy a zöldhulladék szabványos gyűjtőedényzetben vagy hulladékgyűjtő zsákban történő gyűjtésének feltételeit a közszolgáltató a közszolgáltatási területen nem biztosítja, a zöldhulladékot – a (8) szerinti fenyőfa hulladék kivételével – a vegyes hulladék céljára szolgáló gyűjtőedényben kell gyűjteni. Az elkülönítetten gyűjtött papír-, fém-, üveg- és műanyag hulladékot tartalmazó gyűjtőedényben zöldhulladékot elhelyezni nem lehet.

*Megállapítható, hogy a Htv. rendszerében a zöldhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási kötelezettségek pontosan meg vannak határozva, ezért a Htv. szabályai alapján nem lehetne arra a következtetésre jutni, hogy a zöldhulladékokkal kapcsolatosan a komposztáláson, illetve ennek hiányában a közszolgáltatás jogszabályok szerinti igénybevételén kívül az ingatlanhasználókat a települési önkormányzat rendelete is feljogosíthatja – az általános tilalom alól kivétel feltételeit megállapítva – a zöldhulladékok égetéssel való ártalmatlanítására.*

5. A Htv. 92. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „A települési hulladék részeként lerakásra kerülő biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséget - a települési hulladéklerakóban évente lerakott hulladék mért összetételét és az összetevők tömeg szerinti megoszlását alapul véve - az 1995-ben országos szinten képződött, a települési hulladék részét képező biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséghez képest 2016. július 1-jéig 35%-ra, azaz 820 000 tonna alá kell csökkenteni.”

Az OHT szerint az elfogadását megelőző utolsó év adatai alapján a települési hulladék mennyisége 2012-ben 3988 ezer tonna volt, aminek 65, %-a, mintegy 2609 ezer tonna került lerakásra.<sup>20</sup> A települési hulladékmennyiség 23, %-a, vagyis 937.180 tonna volt biológiailag lebomló hulladék. Arra vonatkozólag, hogy a teljes hulladékmennyiséghez képest a lerakásra kerülő hulladék mely hányada volt biohulladék, az OHT nem tartalmaz közvetlen adatot.

A 2014-2020-ig tartó tervezési időszakra szólóan ugyanakkor megállapítja azokat a célszámokat,<sup>21</sup> amelyek a Htv. 92. § (2) bekezdésben megjelölt célkitűzés eléréséhez szükségesek, illetve meghatározza az ehhez szükséges fejlesztéseket is.

Az OHT szerint a 2013-ban meglévő ISPA és Kohéziós Alap támogatásból kiépült 250 ezer tonna biohulladék hasznosító, komposztáló kapacitást jogszabályi kényszer hiányában, elsősorban gazdasági okokból nem működtették, illetve ekkor hiányoztak a működtetés további feltételei, így a logisztikai rendszer, valamint a gyűjtő járművek is.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Ld. OHT 194. oldal 60. táblázat

<sup>21</sup> Ld. OHT 195. oldal 62. táblázat

<sup>22</sup> Ld. OHT 195. oldal

Annak érdekében, hogy 2016-ig 400-500 ezer tonna biohulladékot el lehessen téríteni, a meglévő komposztáló kapacitás karbantartása, felújítása, az amortizálódott gépek cseréje, szükség szerinti fejlesztése *mellett* a hiányzó 220 ezer tonna biohulladék hasznosító kapacitás kiépítése szükséges. Ugyan e fejlesztés szükségességét az OHT a teljes tervezési időszakra állapítja meg, azonban egyértelműen a 2016. július 1-jéig teljesítendő, Htv. 92. § (2) szerinti cél elérése érdekében a hiányzó kapacitás jelentős részének 2016-ig való kiépítését tartja érdemesnek az OHT.<sup>23</sup> Jelen vizsgálat keretei között nem vállalkozhatunk a biohulladékkal kapcsolatos, a hulladékgazdálkodás teljes vertikumában megjelenő minden kérdés és probléma áttekintésére, a fentieket azonban azért tartottuk fontosnak röviden összefoglalni, hogy a biohulladékra vonatkozó hatályos szabályozáshoz illeszkedően az avarégetés, mint a biohulladék kezelésének sajátos módja, és jelen vizsgálatunk alap-problémája szempontjából a vizsgálattal érintett jogszabályi rendelkezések háttérében, ezekkel összefüggésben bemutassuk az OHT-ban meghatározott gyakorlati célkitűzéseket is.

6. A Kvt. 30. § (2) bekezdése szerint a környezethasználó köteles a hulladék kezeléséről (ártalmatlanításáról, hasznosításáról) gondoskodni. A Kvt. meghatározza a környezethasználó fogalmát<sup>24</sup>, a hulladékkezelés fogalmának meghatározása azonban nem szerepel a rendelkezései között. A 30. § (2) csupán *utalást* tartalmaz arra, hogy a hulladék kezelésén az *ártalmatlanítást, hasznosítást* kell érteni. A kezelés, a hasznosítás, illetve az ártalmatlanítás fogalmaira, illetve tartalmára vonatkozó rendelkezéseket a Htv. tartalmazza. A Htv. 2. § (1) 7. pontja szerint *előkezelés*: a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő művelet; a 36. pont szerint *kezelés*: hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletek, ideértve a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítést is. *Megállapítható, hogy a Kvt. 30. § (2) bekezdése a hulladék kezelésével kapcsolatos példálózó felsorolást a hulladékhierarchiával, valamint a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának alapelveivel ellenében, megfordított sorrendben tartalmazza.*

A Kvt. 30. § (2) bekezdésében foglalt rendelkezéssel összefüggésben a lehetséges ártalmatlanítási módokat közvetlenül érinti, hogy egyfelől az Lr. 27. § (3) bekezdése, másfelől a BMr. 225. § (1) bekezdése *egyaránt* kimondja a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkezett hulladék nyílt téri égetésének általános tilalmát, valamint az Lr. 27. § (2) bekezdése a hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetésének általános tilalmát, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével.

Ugyanakkor az általános tilalommal egyidejűleg az Lr. 27. § (1) bekezdése, illetve a BMr. 225. § (1) bekezdése lehetővé teszi azt, hogy jogszabály a tilalomhoz képest kivételt engedjen és eltérést állapítson meg, vagyis pl. a zöldhulladék égetéssel történő ártalmatlanítását meghatározott feltételekkel lehetővé tegye.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja pedig a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítását kifejezetten a települési önkormányzat képviselő-testületének jogalkotási hatáskörébe utalja. E pont ugyan *levegővédelmi szempontból* állapítja meg a települési önkormányzat képviselő-testületének az avar és a kerti hulladék égetésére vonatkozó önkormányzati rendeleti jogalkotási hatáskörét, azonban a rendelkezés *tárgya szerint* a biohulladékokkal, ezen belül a *zöldhulladékokkal kapcsolatos*, a zöldhulladékok közszolgáltatáson kívül eső, azt „megelőző” vagy „megkerülő” az ingatlanhasználók általi

---

<sup>23</sup> Ld. OHT 195-196. oldal

<sup>24</sup> Ld. Kvt. 2. § (2) A törvény hatálya azokra a természetes és jogi személyekre, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre terjed ki a) akik vagy amelyek az (1) bekezdés a) pontja szerinti környezettel kapcsolatban jogokkal rendelkeznek, illetve akiket vagy amelyeket kötelezettségek terhelnek; b) akik vagy amelyek az (1) b) pontja szerinti tevékenységet folytatnak.

égetéssel történő ártalmatlanítását lehetővé tevő jogszabály megalkotására szóló *felhatalmazást tartalmaz.*

Tárgyánál fogva a Kvt. felhatalmazó rendelkezése a települési önkormányzat képviselő-testülete részére sajátos hulladékgazdálkodási, a zöldhulladék kezelésének sajátos módja szabályozására vonatkozó felhatalmazást ad. Ez a rendelkezés egyfelől mintegy kiegészíti a települési önkormányzatok Htv.-ben megállapított hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogalkotási hatáskörét, másfelől azonban a Htv.-ben meghatározott sajátos hulladékgazdálkodási alapelvekkel és az arra épülő hulladékgazdálkodási rendszerrel ellentétesen ad a biohulladékok kezelésének, égetéssel való ártalmatlanításának szabályozásához a települési önkormányzatok képviselő-testülete részére felhatalmazást.

Tekintettel arra, hogy a települési önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közfeladatukat a közszolgáltatás biztosítása révén, a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítják, a kerti hulladék kezelésének sajátos módjára vonatkozó Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás sajátos hulladékkezelési tevékenységre vonatkozó kivételt tesz lehetővé. Ugyanakkor ez a kivétel – összefüggésben az Lr. 27. § (1) bekezdés és a BMr. 225. § (1) bekezdés „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészével biztosított elvi lehetőséggel – sérti a Htv. és a Kvt. hulladékokkal kapcsolatos kölcsönös és komplementer összhangjának a követelményét és a Htv.-ben a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan megállapított sajátos alapelveket.

Fentiek alapján megállapítható, hogy a Kvt. 30. § (2) bekezdésének a kezelés módjára vonatkozó „ártalmatlanítás, hasznosítás” szövegrésze, valamint 48. § (4) bekezdésének b) pontja, továbbá az Lr. 27. § (1) bekezdése, valamint a BMr. 225. § (1) bekezdésének a „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrésze *ellentétes* a Htv. 2. § (1) bekezdés 7. és 36. pontjával, a 3. § (1) bekezdés f) pontjában foglalt biológiailag lebomló hulladék hasznosításának alapelveivel, valamint a zöldhulladékokkal kapcsolatosan a Htv. 31. §-ában, 39. §-ában, 42-43. §-ában megállapított rendelkezésekkel és a Hvh. 4. §-ával.

*Megállapítottuk, hogy a Kvt., az Lr. és a BMr. fenti rendelkezései sértik a Kvt. és a Htv. komplementer összhangjának követelményét, és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak.*

7. A Htv. 88. § (1) bekezdésének 28. pontja szerint felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben szabályozza a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait.

A Jat. 5. § (4) bekezdése szerint a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A Kvt. 110. § (6) bekezdéséhez<sup>25</sup> hasonló rendelkezést a Htv. – felhatalmazást adó jogszabályként – nem tartalmaz, így a felhatalmazást adó jogszabályból nem juthatunk arra a következtetésre, amely szerint a felhatalmazás jogosultja mentesülhetne a jogalkotási kötelezettsége alól. Jóllehet, a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló kormányrendelet tervezetét AJB-2454/2015. számon – több alapjogokkal összefüggő észrevételt megfogalmazva – 2015 májusában véleményeztük, a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogszabály jelen vizsgálatunk lezárásáig nem került kihirdetésre.

---

<sup>25</sup> Kvt. 110. § (6) A környezeti elemekre és az azokat veszélyeztető tényezőkre vonatkozó új jogszabályok hatálybalépéséig a szabályozás tárgyát képező kormány-, illetve miniszteri rendeletek előírásait kell alkalmazni.

Jelenleg a korábbi, hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) szerint megalkotott, a biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet (BioR.) hatályos, amelynek a Hgt. szerinti, és a Htv. rendszerétől alapvetően eltérő fogalomhasználata önmagában számos, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő aggályt és kérdést felvet. Ezek között fontos rámutatnunk például arra, hogy a Htv. 2. § (1) 3. pontjával és a Hvhr. 2. § (1) 4. pontjával ellentétesen a BioR. 2. § a) és b) pontja ugyancsak tartalmazza a *biohulladék* és a *zöldhulladék* fogalmára vonatkozó értelmező rendelkezést<sup>26</sup>, amely a Jat. 2. § (4) b) pontjába és a 3. § szerinti párhuzamos szabályozás tilalmába ütközik. A hatályos szabályozás ellentmondásos volta, illetve a Htv.-vel koherens szabályozás hiánya nem segíti az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben a biológiailag lebomló hulladékokkal kapcsolatos, a Htv. 92. § (2) bekezdésével összefüggő célkitűzések megvalósulását sem.

*Megállapítottuk, hogy a Kormánynak szóló, a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásából adódó jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.*

8. A termelési hulladék részeként keletkező biológiailag lebomló hulladék kezelésére vonatkozó szabályozás hiányossága miatt végül e vizsgálatunkhoz kapcsolódóan ismét fel kell hívnunk a jogalkotó figyelmét arra, hogy a Htv. 88. § 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet hiányával kapcsolatosan 2013 novemberében AJB-7201/2013. számon jelentést adtunk ki. A jogalkotási javaslatra a környezetvédelemért felelős miniszter azt a tájékoztatást<sup>27</sup> adta, hogy 2014. első félévében várható a vonatkozó rendelet tervezetének közigazgatási egyeztetésre bocsátása.

Tekintettel arra, hogy a korábbi jelentés szerinti visszásság változatlanul fennáll, ismételten *megállapítjuk, hogy a Kormánynak szóló, a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló jogalkotási kötelezettség elmulasztásából adódó jogi szabályozás hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.*

## **Összefoglalás**

A Levegő Munkacsoport (LMCS) azért fordult panasszal az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához, mert álláspontja szerint azzal, hogy az önkormányzati rendeletek lehetővé teszik a kerti hulladék részeként az avar égetéssel való ártalmatlanítását, Alaptörvény-ellenes szabályozást tartalmaznak, mert a Kvt.-ben és az Lr.-ben meghatározott környezetvédelmi előírásoknál kevésbé korlátozó környezetvédelmi előírásokat határoznak meg az avarégetés feltételeinek az általános tilalommal szembeni megállapításával.

Tekintettel arra, hogy a panasszal érintett önkormányzati rendeletek alaptörvény-ellenessége más jogszabályba ütközésük vizsgálata nélkül önmagában nem lett volna megállapítható, nem fordultunk az Alkotmánybírósághoz.

A beadvány alapján azonban vizsgálatot indítottunk, amelyet hivatalból kiterjesztettünk azon jogszabályok vizsgálatára, amelyek az avarégetést megengedő önkormányzati rendeletek megalkotását lehetővé teszik.

<sup>26</sup> BioR. 2. § E rendelet alkalmazásában a) biohulladék: minden olyan növényi és állati eredetű szerves hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható; b) zöldhulladék: olyan növényi hulladék, amely kertekből, parkokból származik (fanyesedék, ág, gally, fű, lomb, fűrészpor, faforgács stb.), a külön jogszabályban meghatározott úttisztításból származó hulladék kivételével.

<sup>27</sup> KfF/16/2014. tájékoztatás

Megállapítottuk, hogy

- a Kvt. 30. § (2) bekezdése azzal, hogy a hulladékkezelési tevékenységek sorrendjét (ártalmatlanítás, hasznosítás) ellentétesen állapítja meg a Htv. kezelésre, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvére, valamint a hulladékhierarchiára vonatkozó rendelkezéseivel;
- a Kvt. 48. § (4) bekezdésének b) pontja azzal, hogy a Htv. kezelésre, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvére, a hulladékhierarchiára, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó rendelkezéseivel ellentétesen a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanításának rendelettel történő szabályozására felhatalmazást ad a települési önkormányzatok képviselő-testülete részére;
- az Lr. 27. § (1) bekezdése azzal, hogy lehetővé teszi a hulladék, valamint a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanítására vonatkozó, az Lr. 27. § (2) és (3) bekezdésében foglalt általános tilalomtól jogszabály eltérő rendelkezését
- valamint a BMr. 225. § (1) bekezdésének a „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrésze azzal, hogy lehetővé teszi a kerti hulladék égetéssel történő ártalmatlanítására vonatkozó általános tilalomtól jogszabály eltérő rendelkezését,

a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Megállapítottuk azt is, hogy a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó Korm. rendelet hiánya aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.

A termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet hiánya – a környezetvédelemért felelős miniszter korábbi, az AJB-7201/2013. számú jelentésben megfogalmazott ajánlásra adott tájékoztatás szerinti egyetértése és a jogalkotásra tett, 2014-re szóló ígérete ellenére – változatlanul aggályos a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése szempontjából.

### **Intézkedések**

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) módosítását annak érdekében, hogy a jelentésben megállapított, a kerti hulladék égetéssel való ártalmatlanítását lehetővé tevő jogszabályi rendelkezések miatt megállapított visszásság megszűnjön és biztosított legyen a Kvt. és Htv. komplementer összhangja.

2. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 27. § (1) bekezdésének hatályaon kívül helyezését.

3. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Htv. 88. § (1) bekezdés 29. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos

hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályait tartalmazó Korm. rendelet megalkotását.

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a környezetvédelemért felelős földművelésügyi minisztert, hogy kezdeményezze a Htv. 88. § (1) bekezdés 2. pontja szerinti felhatalmazáson alapuló, a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladék képződésének megelőzésével, és a termelési hulladék, valamint az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékhoz hasonló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló Korm. rendelet megalkotását.

5. Az Ajbt. 37. §-a alapján az alapvető jogok biztosa felkéri a belügyminisztert, hogy gondoskodjon az Országos Tűzvédelmi Szabályzatról szóló 54/2014. (XII. 5.) BM rendelet 225. § (1) bekezdése „Ha jogszabály másként nem rendelkezik” szövegrészének hatályon kívül helyezéséről a rendelet módosításával.

Budapest, 2016. február

Szabó Marcel sk.

Székely László sk.