

ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSÁNAK HIVATALA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának
és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének

KÖZÖS JELENTÉSE

az AJB-1023/2018. számú ügyben

Előadó: dr. Garaguly István
Érintett szerv: Agrárminisztérium

2018.

**Az alapvető jogok biztosának és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó
helyettesének
Közös jelentése
az AJB-1023/2018. számú ügyben**

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A Levegő Munkacsoport panasza alapján korábban vizsgálatot folytattunk a zöldhulladék lakossági égetését lehetővé tevő önkormányzati rendeletek, illetve a települési hulladékok részeként keletkező zöldhulladékok hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében való jogi szabályozása, valamint a levegővédelemre irányadó környezetjogi szabályozás ellentmondásosságával összefüggésben. Vizsgálatunk eredményeit az AJB-695/2016. számú közös jelentés (továbbiakban: Jelentés) tartalmazza. A jelentés megállapításai alapján kezdeményeztük a környezetért felelős földművelésügyi miniszternél az ellentmondások feloldását és a zöldhulladékokra vonatkozó jogi szabályozás összhangjának megteremtését.

A kezdeményezéssel összefüggésben szakmai vita alakult ki, mert a jogalkotó vitatta a jogi szabályozás ellentmondásainak fennállását, s ezért a jogalkotásra tett javaslatunkat visszautasította, így a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 48. § (4) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezéséről szóló, kifejezett kezdeményezésünket.

A Jelentés utóvizsgálatának (részben a jogalkotóval folytatott, szakmai vitának is köszönhető, részben a zöldhulladék égetésével összefüggően a légszennyező anyagok egészségkárosító kockázataira vonatkozó adatok alapján feltárt) eredményeit – a korábbi jelentésben foglalt megállapítások fenntartása mellett – szükségesnek láttuk kiegészítő jelentésben összefoglalni és értékelni, tekintettel arra, hogy az ügy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, egyben a jogszabályok közötti ellentmondás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét álláspontunk szerint változatlanul súlyosan sérti.

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 hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (Htvr.)

- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet (Statútumr.)
- A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014. (VI. 6.) Korm. rendelet (rég. Statútumr.)
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.)

A megállapított tényállás

1. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Országos Közegészségügyi Intézet (OKI), Közegészségügyi Igazgatóság által 2017-ben készített *„Az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatai”* című dokumentum szerint *„Általában a kerti hulladékkal (avar, fűnyesedékek és gallyak) a bennük lévő vegyszermaradvány is elég, valamint sok esetben a meggyújtott zöld mellé műanyag és egyéb háztartási szemét is keveredik, tovább fokozva a kibocsátott légszennyező anyagok egészségkárosító hatását. Az avar égetése során nagy mennyiségben keletkezik szén-monoxid, kisméretű részecske (PM), nitrogén-oxidok és különféle szénhidrogének (metil-etil-keton, etil-benzol, sztirén, fenol, dioxinok, benz[a]pirén*

A WHO Európa levegőminőségére vonatkozó 2015-ös környezet-egészségügyi tanulmánya¹ szerint a különböző légszennyező kibocsátók hozzájárulása a levegő terheltségi szintjéhez nem csupán az adott szennyezőanyag-kibocsátás konkrét mennyiségétől függ, hanem a kibocsátó szennyező-forráshoz való horizontális közelségétől, a kibocsátási körülményektől (mint például a térbeli magasság és a hőmérséklet), és egyéb tényezőktől is, mint például a szétterjedési feltételek és a topográfia.²

Általánosságban azok a forrás-szektorok, amelyek kibocsátása *alacsony kéményszinten*, a földfelszínhez közel történik, mint például a közúti közlekedés és a lakossági tüzelés, a levegő légszennyező-anyag tartalmának felszín közeli koncentrációjához *nagyobb mértékben* járulnak hozzá, mint azok a források, ahol magas kéményszinten történik a kibocsátás.³

A zöldhulladékok (avar, fűnyesedékek és gallyak) lakossági égetéssel való ártalmatlanítása a települések belterületein olyan felszínközeli lokális légszennyező kibocsátás, amely elsősorban a közvetlen szomszédok, a közelben élő lakosság számára jelent közvetlen egészségügyi kockázatot.

Abból adódóan, hogy a levegőszennyező anyagok felszín közeli koncentrációjához – a WHO és az OKI tanulmányában foglaltak szerint – a zöldhulladék égetéséből származó kibocsátások jelentős mértékben járulnak hozzá, a levegőszennyezettségi agglomerációk és zónák viszonylataiban az automata és manuális monitorhálózat keretében mért aktuális imissziós szintek önmagukban nem lehetnek szignifikánsak a lokális szinten okozott egészségügyi kockázat megítélése szempontjából.

Így a légszennyezés egészségügyi kockázatának számszerű és objektív viszonyítási alapja, mérhetősége a levegővédelmi szabályozás általános szintjén nincsen, ugyanakkor a zöldhulladék égetésének légszennyező anyag kibocsátásaiból adódó felszín közeli, lokális koncentráció növekedés hatásainak kitett, a hatásterületen élő lakosság szempontjából *nem lehet elbanyagolható a környezet-egészségügyi kockázat legkisebb mértéke sem.*

Az alábbiakban azt tekintjük át, hogy az OKI által készített dokumentumban az avar égetéséből felszabaduló egyes légyszennyező anyagok – az erre vonatkozó kutatásokban feltárt morbiditási és mortalitási adatokra is figyelemmel – mely betegségek incidenciáját növelhetik, milyen egészségügyi kockázatokat hordoznak az ezen légszennyező forrásból származó kibocsátás

¹ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015>

² <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015> p24. (a szerző fordítása)

³ uo.

hatásterületén élő, ezen a zöldhulladék égetéséből származó szennyezőanyag-kibocsátás okozta egészségügyi kockázatnak közvetlenül kitett lakosság számára.

A WHO Európa levegőminőségére vonatkozó 2015-ös környezet-egészségügyi tanulmánya szerint a légszennyezettség egészségügyi hatásai a mortalitási és morbiditási adatokban mérhetőek, illetve ezen adatokban mutatkoznak meg. A mortalitás a korai halálozás, a várható életkilátások adott légszennyezőanyag miatti csökkenésének okaira és összefüggéseire mutat rá, míg a morbiditás a légszennyező anyagok koncentrációs szintjeihez kapcsolódóan a mérhető megbetegedési gyakoriság, illetve a tartós betegségben, fogyatékban leélt évek incidenciáit és összefüggéseit vizsgálja, a kisebb hatásokról (légúti megbetegedés) a kórházi kezelést igénylő krónikus állapotig terjedőleg.⁴

A szén-monoxid (CO) gáz a fosszilis energiahordozók és a biomassza tökéletlen elégetésével keletkezik. Korábban a közúti szállítás számított a legfőbb szén-monoxid kibocsátónak, azonban ezeket a kibocsátásokat a katalizátor-konverterek bevezetése jelentősen csökkentette. A CO koncentráció a forgalmi helyzettől függően napszakonként változik, a legmagasabb szén-monoxid koncentráció-szintek a városok térségében, a jelentős forgalmú, forgalmi torlódásokkal terhelt útszakaszok mellett mérhetőek.

Az EU tagállamaiban a szén-monoxid összkibocsátás a 2003-2012 közötti időszakban 32 %-kal csökkent. Szektoronként a változás ellentétes irányú: míg a kereskedelmi, intézményi és háztartási tüzeléssel keletkező szén-monoxid kibocsátás a 2003-2012 közötti időszakban 9%-kal növekedett, EU-s szinten ez volt 2012-ben a legnagyobb, a CO kibocsátások 44%-áért felelős szennyező-forrás, addig ugyanebben az időszakban a közlekedési szektorból származó kibocsátások az EURO-szabványok bevezetésének köszönhetően 61 %-kal csökkentek.⁵

A szén-monoxid gyengíti a vér oxigénszállító képességét, oxigénhiányos állapotot okozhat. Az idült hatások tünetei: fejfájás, szédülés, álmatlanság, szívtáji fájdalmak, idegrendszeri tünetek, a szívinfarktus gyakoriságának növekedése.⁶

A kisméretű részecske (aeroszolok): a szálló por és finom szálló por (PM10 és 2,5) szennyezettségének környezet-egészségügyi szerepe, emberi egészségre gyakorolt hatásai között megemlítenő, hogy a kisméretű részecskék koncentrációjának rövidtávú emelkedése izgatja a nyálkahártyákat, könnyezést, orrvizketést, köhögést és nehézlégzést válthat ki. A tüdőben felszívódva helyi gyulladási folyamatot indíthat el, továbbá a véráramba bekerülve elindítja a véralvadás folyamatát, majd vérrögképződés léphet fel. Ennek következménye a szív-érrendszeri betegségek számának növekedése a szennyezett napokon, a legsúlyosabb kimenetel az érelzáródás (embólia), ami halálos kimenetelű is lehet. Növekszik az asztma és a krónikus légcsőhurut fellángolások miatti orvoshoz fordulások száma is. Hosszú távú egészséghatásai: a várható élettartam jelentős csökkenése, a szív- és érrendszeri, a légzőszervi betegségek, valamint a tüdőrák kialakulása. Irodalmi adatok támasztják alá, hogy a közlekedési eredetű levegőszennyezés (magában foglalva az aeroszol terhelést is) a forgalmas utak mentén élő lakosság körében nagyobb mértékben fejti ki a káros hatásokat. A WHO szerint az aeroszolok jelenléte még a legalacsonyabb koncentrációban is káros.⁷

Epidemiológiai kutatások, a WHO jelentései⁸ és az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) légszennyezettség helyzetével kapcsolatos éves jelentései⁹ szerint a légszennyező anyagok okozta, emberi egészségre gyakorolt hatások közül a legjelentősebbek a levegő PM10 és 2,5 szállópor-szennyezettségének hatásai. A szállópor okozta egészségügyi hatásokra vonatkozó kutatási eredmények az utóbbi években

⁴ <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2015> p24. (a szerző fordítása)

⁵ uo.

⁶ http://pm10.kormany.hu/download/1/8c/41000/Tajekoztato_illegalis_hull_egetesrol_OKI_2016.pdf p4.

⁷ http://pm10.kormany.hu/download/1/8c/41000/Tajekoztato_illegalis_hull_egetesrol_OKI_2016.pdf p5.

⁸ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf

http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0006/189051/Health-effects-of-particulate-matter-final-Eng.pdf?ua=1

⁹ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf p43.

megerősítették a szállópor szennyezettség miatt a lakosság rövid- és hosszútávú10 expozíciójának egészségügyi hatásai jelentőségéről kialakult korábbi tudományos meggyőződést.

A WHO 2013-as jelentése¹¹ szerint a levegő PM10 és 2,5 szállópor-szennyezettségének mortalitási következményei: 1. a várható korai halálozás kockázatát növeli tartós porszennyezettségnek való kitettség esetén minden korosztályban; 2. hosszú távú kitettség esetén a várható halálozás kockázatát a 30 évesnél idősebbek esetén növeli bármely okból, különösen keringési, tüdő- és szívbetegség, valamint tüdőrák miatt; 3. a várható élettartamot csökkenti hosszú távú kitettség esetén; 4. a csecsemőhalálozás valószínű gyakoriságát fokozza.

A WHO ugyanezen 2013-as jelentése¹² szerint a levegő PM10 és 2,5 szállópor-szennyezettségének morbiditási következményei: 1. légúti megbetegedések, hörghurut a 18 évnél fiatalabb gyerekek esetén; 2. krónikus hörghurut a 30 évnél idősebb felnőtt korosztályban; 3. asztmatikus rohamok valamennyi korosztályban; 4. keringési, idegrendszeri megbetegedések és légzési rendellenességek valamennyi korosztályban; 5. teljesítménycsökkenés valamennyi korosztályban.

Magyarország vonatkozásában az Országos Környezetegészségügyi Intézet által feltárt¹³, a levegőszennyezettségi állapottal összefüggő morbiditási adatok szerint a nem TBC-s tüdőbetegségek esetén a nyilvántartott betegek aránya a 90-es évek eleje óta folyamatosan nő, 2002-ben elérte a 4568 esetet 100 000 főre számolva. Az asthma bronchiale morbiditás incidenciája 1990-hez képest 2002-re több mint háromszorosára 53/100 000-ról 175/100 000-re nőtt. Az összes asthma bronchialis beteg száma hasonlóan emelkedett az elmúlt évtizedben.

A mortalitási adatok elemzése alapján az Országos Környezetegészségügyi Intézet állapította meg, hogy a vezető halálokok közül a hörgő- és a tüdődaganatok miatti halálozás és morbiditás mutat jellegzetes területi halmozódást. A korcsoportos bontásban végzett elemzés elsősorban a férfiak körében tárt fel jellegzetes többlethalálozást az ország keleti felében. A kedvezőtlen, jelentős többlet halálozást mutató régió központja Szolnok megye, a régió magában foglalja Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar megyét.¹⁴ Az AJB-3360/2012. számú ombudsmani jelentésnek a Szentgotthárdi kistérség levegőminőséggel összefüggően megállapított, rossz mortalitási eredmény volt a kiindulópontja, amely szerint a férfi népesség légzőrendszeri megbetegedések miatt bekövetkezett halálozása az országos szintnek csaknem négyszerese volt az adott időszakban, illetve a 15-64 éves nők között az országos átlaghoz viszonyítva daganatos megbetegedések vonatkozásában 34,9% többlethalálozás volt tapasztalható.¹⁵

A nitrogén-oxidok az égetés során a levegő és a hulladék nitrogén tartalmának oxidációjából származnak. A nitrogén-oxidok nagyon reakcióképes gázok, melyek kulcsszerepet játszanak az ózon és a fotokémiai szmog egyéb összetevőinek keletkezésében. A nitrogén-oxidok légzőszervi megbetegedésekkel és tüdőproblémákkal hozhatók összefüggésbe. A nitrogén-oxidok magas koncentrációja valószínűleg hozzájárul a szív- és tüdőbetegségekhez, továbbá csökkenti a szervezet ellenálló képességét a légúti fertőzésekkel szemben. Állatkísérletek alapján a nitrogén-oxidok magas koncentrációja felgyorsíthatja a rákos betegségek lefolyását. A nitrogén-dioxid és reakciótermékei csökkentik a tüdőfunkciót, és különféle légzőszervi tünetek kockázatát növelik. Rendkívül magas koncentrációi esetén a légutak összeszűkülnek mind az asztmás, mind a nem asztmás egyéneknek. Az asztmásak ugyanakkor érzékenyebbek a nitrogén-dioxidra, mint az egészségesek. Kimutatták, hogy a forgalmas utak mentén élő emberek közül többen válnak asztmássá.¹⁶

Az illékony szerves vegyületek (VOC) elsősorban a szem, az orr és a torok nyálkahártyáját

¹⁰ Az egészségügyi hatások megkülönböztethetőek aszerint, hogy a lakosság légszennyezettségnek való kitettsége, expozíciója rövid távú (néhány óráig, illetve napig tartó), vagy hosszú távú (hónapokig, évekig tartó). A rövid távú expozíció akut egészségügyi hatásokkal jár, míg a hosszú távú expozíció krónikus egészségügyi hatásokat okoz. vö. European Environmental Agency (EEA): Air quality in Europe – 2014 report <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014> p29.

¹¹ http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf p43.

¹² uo.

¹³ Dr. Jakab Ferencné (szerk.) „Magyarország környezetegészségügyi helyzete” Budapest, 2004. <http://oki.antsz.hu/documents/kehelyz2004.pdf> p12-13.

¹⁴ Im. p14.

¹⁵ 2000-2004. évben, Vas megye kistérségben végzett környezetegészségügyi vizsgálatokból származó statisztikai adatok szerint

¹⁶ https://www.antsz.hu/data/cms83917/Tajekoztato_illegalis_hull_egetesrol_20171213.pdf

izgatják. Súlyosabb esetekben fejfájást, koordinációs zavarokat és hányingert idézhetnek elő. Hosszútávon az illékony szerves vegyületek - melyek egyúttal potenciális rákkeltő anyagok is - károsíthatják a májat, a vesét és a központi idegrendszert. Egészség hatás szempontjából a formaldehid (CH₂O) az egyik legveszélyesebb VOC. A nyálkahártya, kötőhártya felszínéhez kötődik, a szövetek fehérjéit elroncsolja, nehézlégzést, köhögést, fáradtságot, bőrküritést, komoly allergiás tünetek okozhat. Huzamos expozíció során bronchitis alakulhat ki. A formaldehidet az Egészségügyi Világszervezet Nemzetközi Rákkutatási Hivatala (WHO, IARC) humán karcinogénnek minősítette. A másik igen jelentős egészségkárosító hatású illékony szerves vegyület a benzol, mely szintén human karcinogén vegyület. Az emberi szervezet lipidekben gazdag szöveteiben (idegrendszer, csontvelő, mellékvese, zsírszövet) halmozódhat fel. Krónikus mérgezésben vérképzőszervi elváltozások, fehérvérűség, nyirokszervi daganatok fejlődhetnek ki. Gyakorlatilag nem állapítható meg olyan expozíciós szint, melynél nem okoz egészségkockázatot.¹⁷

A policiklikus aromás szénhidrogének (PAH) olyak vegyületek, amelyek összekapcsolódó aromás gyűrűkből állnak. A szerves anyagok tökéletlen égésekor keletkeznek. Környezetszennyező anyagként azért jelentősek, mert a PAH vegyületek egy része bizonyított karcinogén, mutagén és teratogén hatással is rendelkezik. A finom részecskék révén a tüdőbe kerülve károsítják a tüdő sejtjeit. A daganatkeltő hatáson kívül több PAH vegyület károsítja az immunrendszert is. Az egészségkárosító hatások megismerése érdekében számos vizsgálatot végeztek kísérleti állatokon.¹⁸

A benzo(a)pyrén (BaP) policiklikus aromás hidrokarbon (PAH) vegyület, amely a finom, 2,5 µm részecskEFRakciójú PM szállóporban található. Forrása a különböző tüzelőanyagok tökéletlen égése, Európában és Magyarországon elsősorban a szilárd tüzelőanyag (fa, szén és lignit) lakossági fűtés céljára háztartási tüzelőberendezésekben való használata, az ebből származó kibocsátások, a hulladékégetés, a kokszolás és az acélgártás, továbbá a gumiabroncsok kopása.¹⁹

Környezetszennyező anyagként azért jelentősek, mert a PAH vegyületek egy része bizonyított karcinogén, mutagén és teratogén hatással is rendelkezik. A finom részecskék révén a tüdőbe kerülve károsítják a tüdő sejtjeit. A daganatkeltő hatáson kívül több PAH vegyület károsítja az immunrendszert is.

Az egészségkárosító hatások megismerése érdekében számos vizsgálatot végeztek kísérleti állatokon. A BaP kitétség szintén tüdő papillomát és tüdőrákot okoz, továbbá bőr karcinómát. Belégzéssel légső papillomát és karcinómát okoz hörcsögökben, pikkelysejt karcinómát patkányokban.²⁰

3. Az Lr. 27. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.

A hulladék égetésének általános tilalma alól ugyanezen szakasz (1) bekezdése biztosítja a jogszabályban eltérés lehetőségét, amely alapján a biológiailag lebomló hulladékok égetése egyes növény-egészségügyi és erdőgazdálkodási indokok alapján lehetséges²¹, valamint a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladék égetését – a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján megalkotott önkormányzati rendelet szabályozhatja a települések közigazgatási területéhez kötődő hatállyal.

Vizsgálatunk szempontjából lényeges különbség, hogy míg az erre vonatkozó ágazati jogszabályok szerint az erdőgazdálkodási, illetve növényegészségügy célhoz fűződő közérdek alapján megvalósuló biológiailag lebomló hulladék égetése nem a települések belterületén lakóövezetben valósul meg, így a lakosság egészségére – megfelelő helymegválasztás és az időjárási viszonyoknak megfelelően megvalósuló égetés esetén – nem jelent közvetlen kockázatot, addig a tilalomtól eltérést engedő, a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladékok

¹⁷ uo.

¹⁸ uo.

¹⁹ in: European Environmental Agency (EEA): Air quality in Europe – 2014 report

<http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014-p25>. (a szerző fordítása)

²⁰ http://pm10.kormany.hu/download/1/8c/41000/Tajekoztato_illegalis_hull_egetesrol_OKI_2016.pdf

²¹ Az Lr. 27. § (3) bekezdése szerint a lábon álló növényzet, tarló és növénytermesztéssel összefüggésben keletkező hulladék nyílt téri égetése tilos. Az ettől való jogszabályi kivételek (pl. tarlóégetés, nádgazdálkodás esetei) áttekintését mellőztük, mert ez a bekezdés nem vonatkozik a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladéokra.

lakossági égetését lehetővé tevő önkormányzati rendeletek alapján miközben a települések lakóövezetében a zöldhulladék lakossági égetéséhez nem fűződik semmilyen közérdek, ugyanakkor a lokális, felszín közeli légszennyező-anyag kibocsátás jelentős egészségügyi kockázatot jelent a légszennyező anyagok hatásainak közvetlenül kitett lakosság számára.

4. A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat képviselő-testületének²² hatáskörébe tartozik a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása. E szabály alapján az önkormányzatok képviselő-testületei rendeletben az Lr. 27. § (2) bekezdésben foglalt általános tilalomhoz képest a zöldhulladékok égetését megengedhetik a rendeletben megállapított feltételek mellett.

Ugyanezen szakasz (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

5. A települési hulladék részeként keletkező zöldhulladékok tekintetében az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási kötelezettségeit 2015. január 1-től a Htv. és a Htvr. részletesen meghatározzák, amely alapján a zöldhulladékok gyűjtéséről, komposztálásáról, vagy a közszolgáltatónak való átadásáról az ingatlanhasználóknak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében kell gondoskodnia a Htvr. illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeletben meghatározottak szerint, amelyet a Htv. 88. § (4) bekezdésben foglalt törvényi felhatalmazás alapján kötelesek megalkotni.

Abban az esetben, amennyiben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendelet mellett az önkormányzat képviselő-testülete a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján a zöldhulladékok nyílt téri, lakossági égetését is szabályozza, nincsen olyan megkülönböztető szempont, amely az ingatlanhasználó számára eldönthetővé tenné, hogy a zöldhulladék mely köre vonható ki a komposztálás lehetősége, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében való kezelés kötelezettsége alól.

6. Magyarország a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat 1. mellékletének D. 1. pontjában megállapította a kerti hulladék égetésének megtiltása célkitűzését a házi komposztálás rendszerének országos szintű kiépítésével párhuzamosan.

Azonban sem ezen konkrét, hat esztendeje megfogalmazott célkitűzés ellenére, sem pedig az AJB-695/2016. számú jelentésünkben tett jogalkotási kezdeményezés alapján nem került sor a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti, a Kormány részére szóló felhatalmazásnak megfelelő, a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályai, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályai megalkotására és a zöldhulladék égetésének általános megtiltása tekintetében sem valósult meg hatékony intézkedés, annak ellenére, hogy célkitűzésként a 2012. január 1-től hatályos programban szerepel.

A Jelentés utóvizsgálata során kérésünkre az agrárminiszter megküldte az 1330/2011. (X.12.) Korm. határozattal elfogadott Kisméretű Szálló Por (PM10 részecske) Csökkentés Ágazatközi Intézkedési Programjának végrehajtásáról szóló, 2016. évi Beszámoló jelentés 31. oldalán említett, 2014-ben a Nemzeti Környezetügyi Intézet által elkészített „A kerti hulladék

²² A Kvt. 48. § (5) bekezdés a) pontja szerint a (4) bekezdésben meghatározott feladatok végrehajtására a fővárosban az a) és a b) pont tekintetében a fővárosi közgyűlés alkothat rendeletet. A Jelentésünkben foglalt megállapítások a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjával összefüggésben értelemszerűen kihatnak e rendelkezésre is, ezt külön nem nevesítjük.

égetésének megfíltása a házi komposztálás rendszerének országos szintű kiépítésével párhuzamosan” című tanulmányt (továbbiakban: Tanulmány), amelynek vizsgálatunkkal összefüggő lényegi részeit fontosnak látjuk az alábbiakban összefoglalni.

A Tanulmányban foglaltak szerint 2014-ben a NEKI felmérése²³ alapján a települési önkormányzatok mintegy 62%-a szabályozta a zöldhulladék, avar lakossági égetését a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján, míg 38%-a nem, vagy kifejezetten tiltotta a zöldhulladék lakossági égetését.

A Tanulmányban foglalt külföldi példák Svájc, Anglia, Belgium és Ausztria zöldhulladék égetésére, illetve a biohulladék kezelésére vonatkozó szabályozásáról tartalmaznak általános ismertetést, amely szerint Svájcban és Angliában bizonyos feltételek teljesülése esetén engedélyezett, míg Ausztriában egy-két kivételtől (tábortűz, grillezés) eltekintve tilos az avar és kerti hulladék égetése. Belgiumban tilos az égetés.

Svájcban egyedül a nedvességtartalomra vonatkozó korlátozások vannak érvényben, ennek megfelelően csak a száraz kerti hulladék égethető, hogy kevés füst keletkezzen. Egyes kantonokban időbeli (november-február) korlátozás is van. Angliában „No black smoke”, azaz csak olyan kerti hulladék égethető, amely nem okoz fekete füstöt; egyéb hulladék belekeverése tilos. Ha a szomszédot zavarja az égetés, a helyi hatóságnál panaszt tehet. Ausztriában az adott tartomány vezetője hozzájárulást adhat a kártevők és betegségek által megtámadott anyagok égetésére, rituális tüzekre, illetve meghatározott mezőgazdasági tevékenységekhez kötött égetésekre. A kerületi hivatal a kártevők és betegség által megtámadott anyagokra, valamint szőlővesszők égetésére adhat engedélyt a nehezen megközelíthető helyeken.

Svájcban a kerti komposztálást vagy erjesztést részesítik előnyben, ezekhez kedvezményt adnak. Máshol a hagyományos hulladékszállítással párhuzamosan elszállítják a zöldhulladékot is, melyet központilag erjesztenek vagy komposztálnak. Angliában a lakosok elszállíthatják a zöld hulladékokat különböző gyűjtőhelyekre, ahonnan azt továbbszállítják és központilag komposztálják. A házi komposztálás is támogatott, de jelenleg nem ad hozzá segítséget a politika. Ausztriában 1995 óta a biohulladékokat elkülönítetten kell gyűjteni, vagy az arra kijelölt gyűjtőpontra kell szállítani. A házi komposztálást tartják itt is a legmegfelelőbbnek, a gyűjtésre különböző hulladékkezelési stratégiák vannak, melyek az ürtési intervallumokban, szállítási rendszerben, díjakban térnek el. A belga eljárás szerint a lakosság a zöldhulladékot feldolgozó (újrahasznosító) telepre viszi, és ezért többnyire nem kell fizetni.

Svájcban, némely kantonban 1985 óta elkülönítetten gyűjtik az avar és a kerti hulladékot, melyet telephelyeken komposztálnak, erjesztenek, biogázt gyártanak belőle, esetleg mezőgazdaságban hasznosítják (erjesztési maradék) talajjavítóként, erózió elleni védőanyagként, rekultivációs célra. Készült egy lista a komposztálható és erjeszthető anyagokról. Ausztriában az elkülönített hulladékgyűjtés rendszere vált be, 1,5 millió tonnát gyűjtenek be évente. Ausztriában 2004 óta az avar és a kerti hulladék deponálása nem engedélyezett, a komposztálás költséghatékonyabb, mint az égetés. Más mechanikai-biológiai kezelés során olyan produktum jön létre, mely Ausztriában tovább már nem használható, csak lerakható, ami további költségekkel jár. Belgiumban a zöldhulladék feldolgozása 0,05 euro/kg költséggel jár.

A Tanulmány arra a következtetésre jut, hogy „Az avar és kerti hulladékok égetésének általános betiltását több országban már bevezették. Mivel főszabályként jelenleg is tilos az égetés, ezért az ellenőrzés és bírságolás folyamatának bevezetése nem jelent plusz terhet az önkormányzatra és a lakosságra nézve, ugyanakkor gyakoribbá válhatnak a bejelentések és panaszok, ami többletmunkát jelent elsősorban a jegyzőségekre és a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségekre nézve. A keletkező avar és kerti hulladék feldolgozása technológiailag megoldott, a komposztálás (és mulcsozás) előnyben részesítésével óriási beruházási költségeket lehet megspórolni, ugyanakkor - főleg a nagyobb városokban - elengedhetetlenek a nagyobb beruházások. Ezek költségét az önkormányzatoknak kell állnia. Természetesen a komposztálódók biztosítása is költséggel jár, de nagyságrenddel kisebb, mint a begyűjtést követő kezelési módszerek. A zöldhulladékok kezelésével foglalkozó (komposzt elhelyezése, megfelelő kezelőtelepek létesítése stb.) jogszabályok nem egységesek, így harmonizációjuk további felülvizsgálatot igényel.”

„Összességében elmondható, hogy az avar és kerti hulladék égetésének betiltása lehetséges, ugyanakkor közvetetten kis anyagi terhet róhat a lakosságra, vagy nagy terhet az

²³ A Tanulmány 1. táblázatában foglalt, erre vonatkozó adatok szerint a megkeresett 1606 önkormányzatról 601 válaszolt, vagyis a megkérdezettek 37,4%-a. Megjegyzendő, hogy a KSH adatai szerint Magyarország településeinek a száma 2014. január 1-jén 3154 volt, az arányok tehát ehhez képest eltérőek lehetnek.

Ld. http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/mo_telepuleshalozata/varosok_falvak.pdf

önkormányzatra és/vagy a közszolgáltatóra, attól függően, hogy milyen hulladékkezelési eljárásra van lehetőség.”

7. A korábbi jelentésben tett kezdeményezésünkre a földművelésügyi miniszternek a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjával összefüggésben kifejtett álláspontja szerint „A Kvt. szabálya egy levegővédelmi előírás, tartalmát tekintve korlátozás, amely az önkormányzati rendelet által megadott keretek közé szorítja az előtte szabadon végzett tevékenységet. Hiába használnak fel hulladékot az avarégetés során, a fejlett országokban a tevékenység a magyarhoz hasonló módon, tehát a hulladékgazdálkodási rezsimen kívül van szabályozva. Itt alapvetően egy archaikus gyökerekre visszanyúló tevékenységről van szó, melyet fokozatosan lehet és kell visszaszorítani a helyi szokások, érdekek figyelembevételével. A szubszidiaritás elvének megfelelően ezért a helyi önkormányzatokra bízzák a részletszabályok megalkotását, és a tűzvédelmi, valamint levegővédelmi (füstköd-riadó) szempontok mindig megelőzik az avarégetés szempontját. Az avarégetés tehát elsődlegesen levegővédelmi szabályozás alá tartozó tevékenység, amelynek van hulladékgazdálkodási vonzata.” A korábbi Jelentés utóvizsgálata során tett ismételt, kifejezetten a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjával összefüggő jogalkotási javaslatunkra adott válaszában²⁴ a jogutód agrárminiszter kifejezte a jogelőd földművelésügyi miniszter véleményében foglaltakkal való egyetértését megismételve a korábbi miniszteri álláspontot, amely szerint a Jelentésben megállapított jogszabályok közötti „vélt ellentmondás csak látszólagos.”

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. § (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.

Az Ajbt. 37. §-a szerint ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

Tekintettel arra, hogy a korábbi jelentésben tett jogalkotási javaslat alapján a jogalkotó állásfoglalása és az ennek alapján a jelentés utóvizsgálata keretében folytatott szakmai vita a megállapított visszásság tekintetében nem hozott megfelelő eredményt, és a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti, a hivatalból indított utóvizsgálat az Ajbt. alapján indokolt és szükséges.

II. Az alapjogok tekintetében

²⁴ JgF/326/5/2018.

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, *eljárásumk során irányadónak tekintjük a testület eddigi megállapításait.* Az Alkotmánybíróság – 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 élel 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.²⁵ 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.²⁶

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.²⁷ 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 eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”²⁸

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint²⁹ az állam (ideértve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, 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

²⁵ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

²⁶ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

²⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

²⁸ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

²⁹ Ld. 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

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 álláspontunk szerint – függetlenül attól, hogy a „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is lehet hivatkozni.^[1] 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 megállapította³⁰, hogy „[a] z Alaptörvény szövege az egészséges környezethez való jog tekintetében megegyezik az Alkotmány szövegével, ezért az egészséges környezethez való jog értelmezése során az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban tett megállapítások is irányadónak tekinthetők”

Az Alkotmánybíróság kimondta³¹, 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 megállapította³², 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

[1] 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297

³⁰ 3068/2013. (III. 14.) AB határozat

³¹ 996/G/1990. AB határozat

³² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

objektív, intézményvédelmi kötelessége az emberi életre általában – az emberi életre, mint értékre – is kiterjed; s ebbe beletartozik a jövőbeli generációk életfeltételeinek biztosítása is.

Az Alkotmánybíróság megállapította³³ 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.

Az Alkotmánybíróság kimondta továbbá azt is, hogy „a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.”³⁴

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 eltérni³⁵.

„A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”³⁶

Az Alaptörvény IV. módosításának hatálybalépését követő határozatában³⁷ az Alkotmánybíróság kimondta azt is, hogy a korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági 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

³³ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, 28/1994. (V. 20.) AB határozat

³⁴ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat

³⁵ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat

³⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat

lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási 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) pontja³⁸, másrészt a Htv. 3. § (1) bekezdése³⁹ 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.

A hulladékgazdálkodás helyben biztosítandó közfeladat⁴⁰, amelynek ellátását a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosítja.⁴¹

A települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási közfeladatának ellátásához kapcsolódóan a Htv. meghatározza azokat a szabályozási tárgyköröket⁴², amelyeket a települési önkormányzatok képviselő-testületének a közszolgáltatás alapvető feltételeiként a Htv. 88. § (4) bekezdés felhatalmazása⁴³ szerint rendeletben kell szabályozniuk annak érdekében, hogy az

³⁸ Kvt. 3. § (1) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen: m) a hulladékokról,

³⁹ 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 keresztfinanszírozás tilalmának elve; (...).

⁴⁰ A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 19. pontja szerint

⁴¹ Htv. 33. § (1) bekezdés

⁴² 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; (2016. április 1-től hatályos szöveg).

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 igénybevételenek 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.

⁴³ Htv. 88. § (4) bekezdés: Felhatalmazást kap a települési önkormányzat képviselő-testülete, hogy rendeletben állapítsa meg: a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának és igénybevételeinek 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.

ingatlanhasználók és a közszolgáltató között jogszabályból keletkező jogviszony lényeges elemeit, a szerződés tartalmát jogszabály állapítsa meg, és egyidejűleg érvényesítse a Ptk. 6:2. § (3) bekezdése szerint a kötelek közös és a szerződés általános szabályait.⁴⁴

A Htv. 2. § (1) bekezdés 3. pontja szerint *biohulladék*: a biológiailag lebomló, parkokból származó vagy kerti hulladék, háztartásokban, éttermekben, étkeztetőekben 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 Htv. 3. § (1) bekezdés f) pontja a hulladékgazdálkodás alapelvei között rögzíti a *biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elvét*: 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.

A zöldhulladék fogalmát – bár a Htv. 39. § (4) bekezdésében megjelenik – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben a Htvr. 2. § (1) bekezdés 4. pontja határozza meg definíció-szerűen, amely szerint a Htvr. alkalmazásában *zöldhulladék*: kertben vagy kertészeti tevékenység során képződő növényi eredetű települési hulladék.

E fogalmak alapján nyilvánvaló, hogy a biológiailag lebomló hulladék, a biohulladék, és a kerti, illetve zöldhulladék fogalmi koncentrikus halmaz – részhalmaz-szerű összefüggésben, logikailag az általános és különös viszonyában állnak a Htv. rendszerében.

A biológiailag lebomló hulladék általános köréből kiemelten és sajátosan a Htvr.-ben definiált zöldhulladék a Htv. 2. § (1) bekezdés 43. pontja szerint a települési hulladék fogalmi körébe tartozik, vagyis az a háztartási hulladék, illetve a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék⁴⁵ része és az ezzel kapcsolatos hulladékgazdálkodási jogokat és kötelezettségeket a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra vonatkozó jogszabályok állapítják meg.

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 kivétellel⁴⁶ – 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.

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 szállítóeszközéhez rendszeresített

⁴⁴ Ptk. 6:2. § (3) Kötelelem 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 kötelemekre a kötelek közös és a szerződés általános szabályait kell megfelelően alkalmazni.

⁴⁵ Htv. 2. § (1) bekezdés 21. 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; 22. háztartási hulladékhoz hasonló hulladék: az a vegyes, illetve elkülönítetten gyűjtött hulladék, amely a háztartásokon kívül képződik, és jellegében, összetételében a háztartási hulladékhoz hasonló; 43. települési hulladék: a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló szilárd hulladék.

⁴⁶ 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.

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 Htv. 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.

2015. január 1-től hatályosan a Htvr. 4. § (2) bekezdése szerint a települési papír-, üveg-, műanyag, fém- és zöldhulladékot a vegyes hulladéktól elkülönítetten kell gyűjteni, ide nem értve a (4) és (7) bekezdés eseteit. (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 Htvr. 4. § (7) bekezdése 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) bekezdés 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. és a Htvr. a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladékkal kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket pontosan és hézagmentesen meghatározza a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében.

2. A Kvt. 22. § (1) bekezdése szerint a levegő védelme kiterjed a légkör egészére, annak folyamataira és összetételére, valamint a klímára. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a levegőt védeni kell minden olyan mesterséges hatástól, amely azt, vagy közvetítésével más környezeti elemet sugárzó, folyékony, légnemű, szilárd anyaggal minőséget veszélyeztető, vagy egészséget károsító módon terheli.

Az Lr. 27. § (2) bekezdése mondja ki a hulladék égetésének általános tilalmát, amely szerint hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék - az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.

Az Lr. 27. § (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy e § rendelkezéseitől jogszabály eltérően rendelkezhet. Az Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt, a hulladék égetésének tilalmától való jogszabályi eltérésre rendelkezéseket az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (Etv.) 65. § (2) bekezdése⁴⁷, az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 49. § (1) bekezdés l) pontja⁴⁸ és az ennek végrehajtására kiadott, a növényegészségügyi feladatok végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2001. (I. 17.) FVM rendelet 7. számú mellékletének 1.1.9.8.2. pont a) pontja, 1.2.1.10. pont a) pontja, 1.2.2.7.1. pont b) pontja, 1.2.3.1. pontja, 1.2.5. pontja és 1.4.1.1. pontja tartalmaz. Ezek a példák erdőgazdálkodási, valamint növényegészségügyi célhoz fűződő közérdeknek

⁴⁷ Etv. 65. § (2) A vágástéren visszahagyott faanyag égetése az erdőgazdálkodó - haszonvételi joggyakorlás esetén a haszonvételi joggyakorló - által arra kijelölt területeken és csak abban az esetben megengedett, ha a tűz az újulatot és a környezetében lévő erdőt, az erdőn kívüli területek élővilágát, valamint a természeti képződményeket és egyéb műtárgyakat nem veszélyezteti.

⁴⁸ 48. § (1) Növények és növényi termékek egyes károsítói behurcolásának, elterjedésének és felszaporodásának megakadályozása, kártételének csökkentése, felszámolása érdekében, továbbá a károsító természetéhez és elterjedtségéhez mérten, a veszély elhárításához szükséges mértékben és ideig az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott esetekben az alábbi növény-egészségügyi intézkedéseket hozhatja:

l) állami és közérdekű védekezést rendelhet el.

megfelelően engednek eltérést a hulladék égetésének az Lr. 27. § (2) bekezdésben foglalt általános tilalma alól, tárgyi jellege szerint a Htv. 2. § (1) bekezdés 4. pontja szerinti biológiailag lebomló hulladék fogalmi köréhez tartozó hulladékokra vonatkozóan.

A Hér. 1. melléklete tartalmazza a levegőterheltségi szint egészségügyi határértékeit, célértékeit, hosszú távú célkitűzéseit, a 4. melléklet pedig az ezen légszennyező anyagokra vonatkozó általános technológiai kibocsátási határértékeire vonatkozó szabályozást.

Az Lr. alapján azonban az általános kibocsátási határértékek nem vonatkoznak a zöldhulladékok nyílt téri égetésére, ugyanis egyfelől a nyílt téri égetés nem feleltethető meg az Lr. 2. § 13. pont szerinti helyhez kötött légszennyező forrás fogalmának, arra sem a légszennyező pontforrás, sem a légszennyező diffúz forrás, sem a légszennyező vonalas forrás szabályozása nem irányadó, másfelől viszont az Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt tilalom vonatkozik rá, amely az egyéb, megengedett tevékenységekkel és forrás-típusokkal összefüggő levegővédelmi követelmények alkalmazhatóságát *in se* (önmagában) kizárja.

A levegővédelmi szabályozás makroszintjén, vagyis a levegővédelmi zónákban és agglomerációkban a különböző levegőszennyező anyagok imissziós szintjének a jogszabályban⁴⁹ megállapított monitorozása keretében mért mutatókhoz a zöldhulladék égetéséből származó értékek is hozzájárulnak, azonban hozzájárulásuk mértéke összemérhetetlenül különbözik a légszennyezés azon mértékétől, amelyet települési, illetve lokális szinten okoznak. Nem megállapítható sem közvetlenül, sem a légszennyezettségi mérőhálózat imissziós monitor-adatai alapján számított értéként, hogy az alacsony kéményszintű kibocsátás légszennyező hatásának közvetlenül kitett lakosság tekintetében pontosan mekkora az egészségügyi kockázat, illetve az egészségügyi kockázat adott mértéke milyen hatásterületen érvényesül.

3. A Kvt. 48. § (4) bekezdésének 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.

Vagyis az Lr. 27. § (1) bekezdésben lehetővé tett, a hulladékégetés tilalmától való jogszabályi eltérést a települési hulladék részeként keletkezett zöldhulladékok (avar és a kerti hulladék) tekintetében önkormányzati rendeletben biztosítja ez a rendelkezés a képviselő-testületek számára, amely – hasonlóan az e bekezdésben foglalt egyéb szabályozási tárgykörökhöz – nem minősül jogalkotási kötelezettséget keletkeztető törvényi felhatalmazásnak, hanem olyan szabályozási lehetőséget teremt az önkormányzatok képviselő-testületei számára, amellyel a helyi társadalmi viszonyok, a helyi közügyek, önkormányzati hatósági ügyek szabályozása körében eredeti jogalkotói hatáskörben élhetnek, ahogyan azt a Kúria Önkormányzati Tanácsa több határozatában is kimondta.⁵⁰

Az Alkotmánybíróság 17/1998. (V.13.) AB határozatában kimondta, hogy „Az Alkotmánybíróság 1991. óta következetes gyakorlata szerint ugyanis ha valamely magatartást az országos szintű jogszabályok kifejezetten megengednek, akkor azt a képviselő-testület nem tilthatja meg az egész illetékességi területére kiterjedő érvénnyel. Annak azonban nincs akadálya, hogy az önkormányzati rendelet a város vagy község egyes övezeteire (földrajzilag pontosan meghatározott részeire, egyes utcáira, meghatározott objektumok körzetére) vonatkozó tilalmat vagy korlátozást állapítson meg. Ugyanúgy az sem alkotmányellenes, ha az önkormányzati rendelet a helyi lakosság érdekében, ugyancsak egyes övezetekre kiterjedő érvénnyel, szigorúbb korlátozást vagy tilalmat állapít meg, mint azt az országos jogszabály általános érvénnyel tette.

⁴⁹ Ld. Lr., továbbá a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet és a levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet

⁵⁰ Ld. Köf.5.019/2014/4. számú határozat, Köf.5050/2015/4. számú határozat

(2219/H/1991. AB határozat; ABH 1992. 716-718; 958/H/1993. AB határozat; ABH 1994. 781-784.)”

A fentiekkel kapcsolatosan ugyanakkor rá kell mutatnunk arra, hogy az önkormányzati jogalkotás jogszabályi keretei szempontjából a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja és az Lr. 27. § (1) bekezdése mellett tárgyi vonatkozásban a zöldhulladékokkal összefüggésben a Htv. 88. § (4) bekezdésében a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára szóló törvényi felhatalmazás jogalkotási kötelezettséget teremt a zöldhulladékok elkülönített gyűjtésével és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében történő kezelésével összefüggő szabályok megalkotására a Htv. által meghatározott keretben.

Így a szabályozási tárgy (zöldhulladék) azonossága miatt a települési önkormányzatok képviselő-testületeinek a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt szabályozási lehetőségük alapján a zöldhulladék (avar és kerti hulladék) lakossági égetéssel való ártalmatlanításának szabályozásakor a Htv. 88. § (4) bekezdésben kapott felhatalmazásukra, és a Htv. szerinti ágazati jogszabályok rendelkezéseire is figyelemmel kell(ene) lenniük.

A tényállásban már ismertettük, hogy az AJB-695/2016. számú jelentésben a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezésére vonatkozó kezdeményezéssel kapcsolatosan a jogalkotó állásfoglalásában kifejtette, hogy „A Kvt. szabálya egy levegővédelmi előírás, tartalmát tekintve korlátozás, amely az önkormányzati rendelet által megadott keretek közé szorítja az előtte szabadon végzett tevékenységet. Hiába használnak fel hulladékot az avarégetés során, a fejlett országokban a tevékenység a magyarhoz hasonló módon, tehát a hulladékgazdálkodási rezsimen kívül van szabályozva. Itt alapvetően egy archaikus gyökerekre visszanyúló tevékenységről van szó, melyet fokozatosan lehet és kell visszaszorítani a helyi szokások, érdekek figyelembevételével. A szubszidiaritás elvének megfelelően ezért a helyi önkormányzatokra bízják a részletszabályok megalkotását, és a tűzvédelmi, valamint levegővédelmi (füstköd-riadó) szempontok mindig megelőzik az avarégetés szempontját. Az avarégetés tehát elsődlegesen levegővédelmi szabályozás alá tartozó tevékenység, amelynek van hulladékgazdálkodási vonzata.”

Álláspontunk szerint a zöldhulladék tárgyazonossága miatt a jogalkotói álláspont a levegővédelmi szabályozás primátusával összefüggésben nem igazolható és nem helytálló, mert az a korábban, 2013. január 1-jét megelőzően hatályos jogi szabályozáshoz igazodik.

Korábban a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) szerinti, 2012. december 31-ig hatályos ágazati jog valóban nem állapított meg a települési, háztartási hulladék részeként képződő zöldhulladékkal kapcsolatosan olyan kógens rendelkezést az ingatlanhasználók számára, amely alapján a zöldhulladék hulladékgazdálkodás keretében szabályozott „sorsa” a maihoz hasonlóan rendezett lett volna a közszolgáltatás keretében. Így – a hivatkozott jogalkotói álláspontnak megfelelően – ezekkel kapcsolatban a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerint megalkotott önkormányzati rendeletek tartalmaztak szabályozást, illetve a komposztálás lehetőségeit szabályozó, a biohulladék kezeléséről és a komposztálás műszaki követelményeiről szóló 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet.

A korábban hatályos szabályozás alapján tehát a jogalanyok (a Hgt. terminológiájával: ingatlan tulajdonosok) szabadon eldönthették, hogy élni kívánnak a komposztálás – egyébként környezeti és gazdasági szempontból is hasznos – lehetőségével, vagy a zöldhulladékot az önkormányzati rendeletben lehetővé tett keretek között és feltételek mellett nyílt téri égetéssel ártalmatlanították.

Mára azonban ez a helyzet alapvetően megváltozott: a 2013. január 1-től a Hgt.-t hatályon kívül helyező Htv. keretei között a Htv.-ben megállapított szabályozás alapján az ingatlanhasználó zöldhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási kötelezettségei 2015. január 1-től pontosan és kógensen meghatározottak. *Így a zöldhulladékok gyűjtéséről, komposztálásáról, vagy a közszolgáltatónak való átadásáról az ingatlanhasználóknak egyértelműen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében kell gondoskodnia a Htv. illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeletben meghatározottak szerint.*

Egyidejűleg arra is rá kell mutatnunk, hogy a szubszidiaritás elvének hangsúlyozása a jogalkotó álláspontjának alapjaként a környezetvédelmi intézményvédelmi szabályozással összefüggésben téves előfeltevéseken alapul, ugyanis a Kvt. 48. § (1) bekezdése egyértelműen kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.

Vagyis a jogalkotói állásponttal szemben a környezetvédelmi feltételekre vonatkozó jogszabályok esetén a szubszidiaritás elvét a központi jogszabályokban foglalt védelmi szint viszonyítási alapként korlátozza, meghatározza, a szubszidiaritás elve alapján megvalósuló jogalkotás - akár eredeti, akár származékos jogalkotói hatáskörben - így csak ezen környezetvédelmi előírások keretei között érvényesülhet.

Egyebekben nincsen olyan, a jogalkotói álláspontban foglaltakat igazoló elhatároló szempont, amely alapján megkülönböztethető lenne, hogy a jogalanyok a zöldhulladékot mely esetekben kötelesek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében kezelni, s mely esetekben ártalmatlaníthatják önállóan égetéssel, amennyiben azt a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja alapján megalkotott önkormányzati rendelet az adott településen lehetővé teszi.

A zöldhulladékkal összefüggésben az önkormányzati képviselő-testületek számára megállapított két szabályozási feladat célszerű és okszerű összefüggései vélhetőleg mindeddig azért maradhattak tisztázatlanok, mert a zöldhulladék közszolgáltatás keretében való elkülönített gyűjtésének és kezelésének Htv. és Htvr.-beli szabályai csak 2015. január 1-től hatályosak, míg az ezt megelőző helyzet szerinti Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja [korábban Kvt. 48. § (3) bekezdés b) pontja] 2001. február 18-tól kezdődően hatályos volt.

A korábbi jelentéshez képest időközben bekövetkezett, alapvetően lényeges változás, hogy 2018. május 22-től hatályosan a Statútumr. 116. § 13. pontja szerint a Kormány hulladékgazdálkodásért felelős tagja az innovációért és technológiáért felelős miniszter. (Korábban a régi Statútumr. 73. § (1) bekezdés b) pontja alapján a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előkészítésének feladata általánosan a földművelésügyi miniszter környezetért való felelőségi köréhez tartozott és a nemzeti fejlesztési miniszter pedig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért volt felelős.)

A korábbi hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogalkotási feladatkörök szerinti megosztottság az új Statútumr. szabályozása szerint megszűnt és jelenleg a hulladékgazdálkodás területével összefüggő valamennyi kormányzati feladat egységesen és egyértelműen az információs és technológiai miniszter felelőségi köréhez tartozik.

4. A Kvt. 48. § (1) bekezdésével kapcsolatban a Kúria Önkormányzati Tanácsának Köf.5050/2015/4. számú határozata kimondta, hogy „A Kvt. 48. § (1) bekezdésnek helyes tartalma, hogy az önkormányzat a környezetvédelem más jogszabályok által már elért védelmi szintjét nem csökkentheti, a helyi önkormányzatok is kötelesek a környezetvédelmi status quo megtartására. Jogalkotási felhatalmazásuk van viszont a környezet védelmének szintjét emelni, akár a központi jogszabályban meghatározottakhoz képest is.”

Az Alkotmánybíróság 3114/2016. (VI. 10.) AB határozatában ugyancsak e rendelkezéssel összefüggésben állapította meg, hogy a „települési önkormányzat képviselő-testülete, illetve a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.” [Kvt. 48. § (1) bekezdés] A szigorításra tehát módja van a helyi jogalkotónak, amely lehetőség egyben az egészséges környezethez való jog intézményi biztosítékának is tekinthető, hiszen az egységes állami minimumszabályoktól helyben a szigorúbb védelem irányában eltérhetnek.”

A Kúria Önkormányzati Tanácsának már fentebb szintén hivatkozott Köf.5.019/2014. számú határozata szerint „(.) a Ktv. 48. § (1) bekezdése (.) kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg. (.) A Ktv. 48. § (1) bekezdése alapján az önkormányzatok a környezet védelme érdekében az általános szabályokon túlmenően szigorúbb rendelkezéseket alkothatnak illetékességi területükre, feltéve, ha törvény vagy kormányrendelet meghatározzák ennek módját, mértékét. Az önkormányzat tehát a szigorúbb előírást csak erre felhatalmazó törvényi vagy kormányrendeleti felhatalmazás alapján, annak keretei között alkothat.”

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja és az Lr. 27. § (1) bekezdése teszi lehetővé a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetéséről szóló szabályok rendelettel történő megállapítását.

Tekintve azonban, hogy az Lr. 27. § (2) bekezdés kimondja a hulladékok égetésének általános tilalmát, a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja a Kvt. 48. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezéssel ellentétesen az önkormányzatok képviselő-testületei részére nem szigorúbb, a más jogszabályokban előírtaknál nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírás meghatározásához biztosít módot, hanem a Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt, a hulladék égetésére vonatkozó általános tilalmat oldja fel és teszi az önkormányzati rendeletben meghatározott feltételek mellett megengedetté az önkormányzat illetékességi területén.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja tehát a települési önkormányzatok képviselő-testületei számára olyan önkormányzati rendeletek megalkotásának lehetőségét biztosítja, amely önmagában, megalkotásánál fogva a Kvt. 48. § (1) bekezdésébe ütközik és szükségképpen a visszalépés tilalmába ütköző szabályozást valósít meg.

A 996/G/1990. AB határozat értelmében az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak. (ABH 1993, 535.) A környezethez való jog e határozatban megállapított sajátosságaiból következően azonban az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje.

Álláspontunk szerint – tekintettel arra, hogy a Lr. 27. § (2) bekezdésben kógensen tiltott magatartásra vonatkozóan értelemszerűen nincsenek korlátozó levegővédelmi kibocsátási határértékek meghatározva – az általános *tilalom ténye*, illetve a zöldhulladék égetése révén a légszennyező-anyag kibocsátás 5. pontban bemutatott egészségügyi kockázata *önmagában* a környezet állapotának romlása kockázatát hordozza a testi és lelki egészséghez és az egészséges környezet való joggal összefüggésben.

Az Alaptörvény XX. cikke szerint a testi és lelki egészséghez való jogot Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő. A testi és lelki egészséghez és az egészséges környezethez való jognak sajátos, immanens összefüggéséből az következik, hogy a környezet állapotának romlása nem csak közvetve, a környezeti elemeknek a terhelési határértéken felüli szennyezésével, veszélyeztetésével, illetve károsodásával következhet be az emberi egészséggel összefüggésben.

Közvetlenül a környezet állapotának romlását okozhatja, illetve valósíthatja meg a szabályozás abban az esetben is, ha olyan tevékenység számára szab keretet, amely az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalának szubjektuma – az ember – egészségére potenciálisan veszélyes, közvetlen egészségügyi kockázatot hordoz, és az okozott egészségügyi kockázat megfelelő, koherens és zárt intézményvédelmi garanciális szabályozás révén egyébként elkerülhető lenne.

Az Alkotmánybíróság már idézett 28/1994. (V. 20.) AB határozata azt is megállapította, hogy a környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit

biztosítja. Mindez a környezethez való jog jogalkotással való védelmének különös, más jogokéhoz képest fokozottan szigorú voltát követeli meg.

Az Alkotmánybíróság legfrissebb, 13/2018. (IX. 4.) számú AB határozatában azt is kimondta, hogy „az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad, és egyaránt kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséhez, és a XXI. cikk (1) bekezdéséhez. A visszalépés tilalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság azt is kiemeli, hogy minden olyan esetben, amikor a környezet védelmére vonatkozó szabályozás átalakításra kerül, a jogalkotónak tekintettel kell lennie az elővigyázatosság és megelőzés elveire is, hiszen „a természet és környezet védelmének elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indíthat meg”. Az elővigyázatosság környezetjogban általánosan elfogadott elvének értelmében ugyanis az államnak kell biztosítania azt, hogy a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként ne következzen be. Az elővigyázatosság elvéből következően tehát *abban az esetben, ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremt meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.*”

5. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja következtében a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jogot önkormányzati rendelet korlátozza azzal, hogy az Lr. általános tilalmától eltérést enged.

Azon önkormányzatok közigazgatási területén, ahol a képviselő-testület a zöldhulladék égetését megengedő, az általános tilalmat feloldó önkormányzati rendeletet alkotott, a településen élők testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való joga korlátozottabb mértékben érvényesülhet azon önkormányzatok területén élők ugyanezen alapvető jogaihoz képest, ahol a képviselő-testület nem élt a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában biztosított jogalkotási lehetőségével, és nem alkotott a zöldhulladék égetésére vonatkozó önkormányzati rendeletet, s ahol az általános tilalom érvényesül.

Az alábbiakban azt a kérdést vizsgáljuk meg, hogy a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja következtében a településenként eltérő, heterogén alapjogi helyzet indokolható-e azon települések esetén, ahol az egészséghez és az egészséges környezethez való jogot a zöldhulladék égetést lehetővé tevő önkormányzati rendelet sérti és korlátozza, az Alaptörvény alapvető jogok arányos korlátozására vonatkozó követelményeit az önkormányzati rendeleti szabályozás érvényesíti-e.

Tekintettel arra, hogy a települési hulladék részeként képződő zöldhulladék közszolgáltatás keretében való kezelésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek pontosan meghatározottak, a hulladékgazdálkodás szabályozásával összefüggő környezetvédelmi szempontok *mellett* egyéb környezetvédelmi érdekek nem indokolja a zöldhulladék égetéssel való ártalmatlanításának önkormányzati rendeletben meghatározott feltételekkel való megengedését.

Amint azt korábban már kifejtettük, Magyarország a kisméretű szálló por (PM10) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozat (továbbiakban: Program) 1. mellékletének D. 1. pontjában megállapította a kerti hulladék égetésének megtiltása célkitűzését a házi komposztálás rendszerének országos szintű kiépítésével párhuzamosan, azonban ezen célkitűzés ellenére sem a Htv. 88. § (1) bekezdés 28. pontja szerinti, a Kormány részére szóló felhatalmazásnak megfelelő, a biológiailag lebomló hulladék képződésének megelőzésére vonatkozó tevékenységek, valamint a biológiailag lebomló hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályai, valamint a biohulladékból előállított komposzt osztályozásának szabályai megalkotására mindeddig nem

került sor, sem pedig a zöldhulladék égetésének általános megtiltása tekintetében nem valósult meg hatékony intézkedés.

Álláspontunk szerint a legjobb környezeti eredményt jelentő megoldás a zöldhulladék komposztálása, amelynek révén a hulladékból környezeti szempontból hasznos termék állítható elő, s ezért a komposztálás gyakorlatának megfelelő eszközökkel való országos meghonosításához alapvető érdekünk fűződik, azonban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra irányadó jogi szabályozás jelenleg azon esetekre is megállapítja az elkülönítetten gyűjtendő zöldhulladékkal összefüggő hulladékgazdálkodási kötelezettségeket, amikor a hulladék hasznosítása nem valósul meg komposztálással. Ezért álláspontunk szerint a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjának fenntartását nem szükséges a fenti programban foglalt célkitűzés szerint a komposztálás országos elterjesztésétől függővé tenni, különösen, ha a komposztálás gyakorlatának elterjedése késedelmét éppen a korábbi jelentésünkben megállapított kormányzati jogalkotói mulasztás okozza.

Az Alkotmánybíróság azt is kimondta, hogy „amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést.”⁵¹

Rá kell mutatnunk arra is, hogy amennyiben a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladék égetéssel való ártalmatlanításának önkormányzati rendeletben való engedélyezése alapjául szolgáló törvényi rendelkezéshez fűződne is olyan alkotmányos érték, vagy olyan alapvető jog, amely szükségessé tenné és indokolhatná az egészséges környezethez való jog arányos korlátozását, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt rendelkezésnek ebben az esetben sem felel meg az formális szempontból, hogy a korlátozással összefüggő szabályozást nem a törvény, hanem önkormányzati rendelet állapítja meg.

Összefoglalva tehát a fentieket: a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjával összefüggésben nincsen olyan alapvető jog, vagy alkotmányos érték, amely szükségessé tenné a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog korlátozását és annak mérlegelését, hogy a korlátozás arányos-e az elérni kívánt céllal. A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja ugyanakkor formai szempontból sem felel meg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, mert az egészséges környezethez való jogot korlátozó, a zöldhulladék égetését megengedő rendelkezéseket nem a törvény, hanem a törvényi rendelkezés alapján megalkotott önkormányzati rendeletek állapítják meg.

6. A 3/2016. (II. 22.) AB határozat szerint: „[a] jog tételes szabályai mindig értelmezésre szorulnak, alapvető elvárás ugyanakkor, hogy a jogszabályok szövegének felismerhető normatartalmat kell hordozniuk. A jogalkotó feladata az, hogy a jogi szabályozás körébe vont életviszonyokat megfelelő rendelkezésekkel szabályozza, e körben pedig annak a meghatározása, hogy a jogalkalmazó számára mekkora mozgásteret ad a jogértelmezésre. Mindez mindaddig nem valósít meg – a normavilágosság követelményével összefüggő – alaptörvény-ellenességet, amíg a szabályozás nem minősül a jogalkalmazó számára értelmezhetetlennek, illetőleg nem nyílik lehetőség a túlzottan általános megfogalmazás miatt szubjektív, önkényes jogalkalmazásra. Ezen felismerhető tartományon belül tehát a jog tényleges tartalmának »megtalálása« a jogértelmezést végző szervek alapvető feladata, a jogalkotó pusztán annyit tehet, hogy a kiszámítható, egységes értelmezés érdekében a saját eszközeivel segíti ezt a folyamatot.”

Ismét rá kell mutatnunk arra, hogy az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozatában is hivatkozott 28/1994. (V. 20.) AB határozatban azt fejtette ki, hogy a „környezetvédelemhez való jog [...] elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei

⁵¹ I/1216/2018. ügyszámú AB határozat

teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

Az egészséges környezethez való jog intézményvédelmi garanciái tekintetében a jogbiztonság követelményének kiemelkedő és közvetlen jelentősége van, vagyis a jogbiztonság követelményének sérelme egyidejűleg közvetlenül a jogszabályokkal védett alapvető jog, az egészséges környezethez való jog sérelmét, illetve a sérelem veszélyét is hordozza egyben.

A fentebb kifejtettek alapján rá kell mutatnunk arra is, hogy a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelme mellett, azzal összefüggésben a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét is okozza.

Fentebb feltártuk, hogy a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontjában foglalt, a települési önkormányzatok képviselő-testületének szóló jogalkotási feladat és a Htv. 88. § (4) bekezdése szerinti törvényi felhatalmazásból fakadó jogalkotási kötelezettség részben azonos tárgyra: a települési hulladék részeként képződő zöldhulladéokra vonatkozik, anélkül, hogy a két különböző jogalkotási felhatalmazással összefüggésben meg lennének határozva azok a szempontok, amelyek a jogalkotó számára világosság tennék, hogy a települési hulladék részeként keletkezett zöldhulladék mely esetben tartozik a Htv. 88. § (4) bekezdése szerinti törvényi felhatalmazás, illetve mely esetben a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerinti jogalkotási feladat alapján megalkotandó önkormányzati rendeletek tárgyi hatálya alá.

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja sérti a jogbiztonság követelményét abban a tekintetben is, hogy az e rendelkezés alapján a zöldhulladék (avar és kerti-hulladék) égetésének feltételeit megállapító önkormányzati rendeletben, valamint a zöldhulladékkal összefüggésben a Htv.-ben, a Htv.-ben, illetve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásról szóló önkormányzati rendeletben megállapított ingatlanhasználói kötelezettségek közül mikor, melyik rendelkezés szerint kell eljárni. Az ingatlanhasználónak a komposztálás lehetőségére, a zöldhulladék hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében való elkülönített gyűjtésére és átadására vonatkozó jogaihoz és kötelezettségeihez képest nem világos, hogy erre irányadó jogszabályi megkülönböztető szempontok hiányában a zöldhulladékot milyen esetben, illetve melyik részében égetheti el az erre vonatkozó, eseti önkormányzati rendelet alapján.

Ugyancsak a jogbiztonság elvének sérelmét okozza közvetlenül a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja azzal is, hogy a Kvt. 48. § (1) bekezdésével ellentétesen olyan önkormányzati rendelet megalkotására hatalmazza fel a települési önkormányzat képviselő-testületét, amely az Lr. 27. § (2) bekezdésében foglalt tilalomhoz képest kisebb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírást állapít meg azzal, hogy az általános tilalmat a zöldhulladékok körére feloldja.

Végül a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja közvetetten is a jogbiztonság követelményét sérti azáltal, hogy a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása ellentétes a Kvt. 22. § (2) bekezdésével, a 48. § (1) bekezdésével, a Htv. 2. § (1) bekezdés 3., 4., 5., 6., 21., 22., 25. pontjával, 3. § (1) bekezdés f) pontjával, 39. § (1) és (4) bekezdéseivel, továbbá a Htv. 4. § (2), (6), (7) bekezdéseivel ellentétes szabályok megalkotására ad lehetőséget a települési önkormányzatok képviselő-testületei részére azáltal, hogy a települési hulladék részeként keletkező zöldhulladék égetéssel való ártalmatlanítását az ingatlanhasználók hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében a zöldhulladékkal összefüggő jogaival és kötelezettségeivel ellentétesen, a Htv. szabályozási alapelveivel, valamint a Kvt. levegővédelmi alaprendelkezésével és az Lr. 27. § (2) bekezdésével is ellentétesen lehetővé teszi.

A fentebbiek mellett ismételten fontosnak tartjuk hangsúlyozni, hogy a háztartási hulladék részeként keletkező zöldhulladék égetésével felszabaduló légszennyező anyagok alacsony kéményszinten való kibocsátása a zöldhulladék égetésének hatásterületén élők számára jelentenek közvetlen egészségügyi kockázatot. Az általános, a levegőterheltségi szint jogszabályban

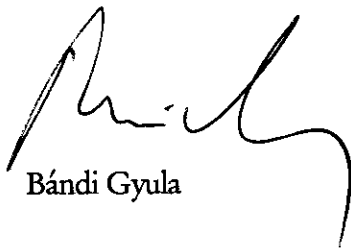
meghatározott, levegőminőségi zónákra és agglomerációkra vonatkoztatott egészségügyi határértékei nem biztosítják a megfelelő védelmet a zöldhulladék-égetésből származó levegőszennyezés hatásainak közvetlenül kitett, hatásterületen élő lakosság számára, noha a kibocsátott légszennyező anyagok okozta egészségügyi kockázat a WHO erre vonatkozó adatai szerint nem tekinthető elhanyagolhatónak.

Fentiek alapján megállapítottuk, hogy a Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a testi és lelki egészséghez való joggal és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésünk

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérjük a környezetvédelemért felelős agrárminisztert, hogy – a jelentés hulladékgazdálkodási jogszabályokkal összefüggő vonatkozásai tekintetében az információs és technológiai miniszter jogalkotói álláspontjának kikérésével – kezdeményezze a környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 48. § (4) bekezdés b) pontjának hatályon kívül helyezését a jelentésben megállapított visszásságok orvoslása érdekében.

Budapest, 2018. november 14.


Bánda Gyula


Székely László

