



**JÖVŐ NEMZEDÉKEK
ORSZÁGGYÜLÉSI BIZTOSA**

Ügyszám: JNO-670-3/2010.
HIV.SZÁM: VM/XIX/1764/2010.
e-mail: jno.koord@obh.hu

dr. Simon Attila István részére
helyettes államtitkár

Vidékfejlesztési Minisztérium
Jogi Főosztály

Budapest
Kossuth Lajos tér 11
1055

Tisztelt Helyettes Államtitkár Úr!

Köszönettel vettem kézhez a hulladékképződés megelőzéséről és a hulladékgazdálkodásról szóló törvény Tervezetét. A Hulladék keretirányelv átültetését szolgáló a hulladékképződés megelőzéséről és a hulladékgazdálkodásról szóló 2010. évi törvény tervezete (továbbiakban: Tervezet), amint az a címéből is kitűnik, az elsődleges hangsúlyt a megelőzésre helyezi. Nagy örömmel olvastuk, hogy a Tervezet az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-én elfogadott a hulladékról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelvben (továbbiakban: Irányelv) felállított hulladékhierarchiát ilyen következetesen érvényesíti és végigviszi a Tervezet rendelkezésein. A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának Irodája a környezet védelmével kapcsolatban elsődleges fontosságúnak tekinti a megelőzés elvének gyakorlatban történő alkalmazását.

Irodánk rendkívül fontosnak tartja, hogy a hulladékkérdést illetően egy olyan alap jogszabály szülessen, amely alkalmas a hulladékkal kapcsolatban eddig felmerülő problémák megelőzésére és a környezeti elemekkel kapcsolatos rendszerszemlélet meghonosítására.

Reméljük észrevételeinkkel hozzájárulhatunk ehhez a folyamathoz.

I. Általános környezetpolitikai észrevételeink

1. Irodánk üdvözli a kiterjesztett gyártói felelősség hangsúlyozott átültetését. Azonban meglátásunk szerint a Tervezet nem tartalmaz konkrét rendelkezéseket arra nézve, hogy a továbbiakban milyen módon szabályoznák a gyártói felelősség elvéből következő kötelezettségek betartatását.

Fontosnak tartjuk továbbá a magyar termékek versenyképességét a kiterjesztett gyártói felelősség elvének alkalmazása során is szem előtt tartani. Javasoljuk a döntések során a gyártóként kötelezett kis- és középvállalkozások védelme érdekében intézkedések, például

állami támogatások felállítását. Tekintettel arra, hogy az Európai Unió kívüli országokra nem vonatkoznak az Irányelv által bevezetett szigorúbb követelmények, szükség lehet az új törvény betartása során keletkező terhek kompenzálására. A kiterjesztett gyártói felelősség helyes alkalmazása kulcsfontosságú a környezetbarát termékek magyar piacának kiépítése során.

2. A Tervezetben a régihez képest nagyon haladó megközelítés, nyilvánvalóan a megelőzésen, újrafeldolgozáson, kiterjesztett gyártói felelősségen, terméktervezésen van a hangsúly, de a tervezett új jogszabály szövege nem tartalmaz rendelkezést a másodnyersanyagokkal kapcsolatban, pedig az újrahasználat ösztönzésével együtt gondoskodni kellene az így felhalmozódott anyagok Magyarországon történő felhasználásáról. A hazánkban szelektíven begyűjtött és újrafeldolgozásra előkészített másodlagos nyersanyagok legnagyobb részét jelenleg Kínában dolgozzák fel. Ez az eljárás nemcsak környezetpolitikailag nem ideális, de gazdasági szempontból sem megfelelő megoldás. A másodnyersanyag Magyarországon történő újrafelhasználása nemcsak, hogy munkaerő teremtő hatással bír, de a Tervezet által előtérbe helyezett környezettudatos terméktervezés (ecodesign) alapanyaga is lehet. Az Unió környezetpolitikájának célja a termék életciklusának végtelenné tétele azáltal, hogy a hulladék egyben egy másik termék alapanyagaként hasznosul. Ezzel összefüggésben hiányoljuk a zöld termékek állami támogatására való utalást, mely a megelőzés elvének hatékony érvényesüléséhez elengedhetetlen. A környezettudatos terméktervezés során meg kell fontolni a környezetnek okozott terhelést a termék teljes életciklusa alatt, amihez kutatásokra van szükség. Állami támogatás nélkül a magyar kis- és középvállalkozások nem vehetik fel a versenyt a külföldről beáramló környezetbarát termékekkel.
3. Irodánk szakértői örömmel olvasták a hulladékhierarchia Tervezeten belüli külön szabályozását, hiszen az anyagok tulajdonságainak eltérése indokolja a speciális kezelést. Külön örömdetesnek tartjuk az 53. §-ban a biohulladék helyzetével való kiemelt foglalkozást, tekintettel arra, hogy a települési szilárd hulladék 30%-át ez a hulladékfajta alkotja és az anyagkörforgásba történő visszavezetés ennél a hulladéktípusnál a legegyszerűbb. Ezért elengedhetetlennek tartanánk, hogy az önkormányzatok hatáskörébe tartozó közszolgáltatás kiterjedjen a zöldhulladékok szeparált elszállítására és közösségi komposztálására. A Tervezet 53. § (2) bekezdését kiegészítenénk továbbá az alábbiak szerint: a biohulladékot úgy kell gyűjteni, hogy az lehetőség szerint biztosítsa annak komposztálását vagy *anaerob* lebontását. A komposztálás olyan oxidatív folyamat, mely során üvegházhatású gáz, CO₂ keletkezik, ami a légkörbe távozik. Amennyiben műszaki lehetőség van rá, ösztönözni kell az anaerob biogáz termelést.
4. A Tervezet által használt, a hulladékgazdálkodás és ártalmatlanítás fogalmának elhatárolásával kapcsolatosan szeretném megjegyezni, hogy a Tervezet 2. § 1. pontjában meghatározott ártalmatlanításra vonatkozó definíciója értelemzavaró kifejezéseket tartalmaz. Javasolom a jogalkotó számára annak megfontolását, hogy a normavilágosság követelményének való megfelelés érdekében, olyan megfogalmazást alkalmazzon, mely illeszkedve az irányelv szövegéhez könnyebben értelmezhető.
5. A Tervezet 5. § (2) bekezdése szerint a hulladékhierarchia alkalmazása során a legjobb általános környezeti eredményt biztosító lehetőségek megvalósítását kell ösztönözni. Azonban a törvény sehol nem tartalmazza a „legjobb általános környezeti eredmény” fogalmának meghatározását.

6. Rendszerszintű problémát jelent a büntetőtörvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hulladék fogalma és a hulladékgazdálkodási törvény ugyanilyen nevet viselő fogalma közötti eltérés. A büntetőtörvénykönyv csak azt tekinti hulladéknak, ami alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, így nem bünteti a hulladékgazdálkodási törvény megsértésével végzett tevékenységeket, amennyiben az a fentiek alapján nem veszélyes hulladékokkal kapcsolatos, holott azok is komoly veszélyt jelenthetnek a környezetre és az emberi egészségre (pl. PET palack égetése).

II. A törvénytervezet 2008/98/EK irányelvnek való megfelelésével kapcsolatos észrevételeink:

1. A Tervezet preambuluma a célkitűzések között nem említi az emberi egészség védelmét. Az Irányelv preambuluma és 1. cikke azonban a környezet védelme mellett az emberi egészség védelmét emeli ki célként. Javasoljuk a Tervezet preambulumának kiegészítését az emberi egészség védelmével.
2. A Tervezet a szennyező fizet elvet lefektető **3. § d)** pontjában a „hulladékkezelés” költségeinek megfizetését írja elő a hulladék termelője, birtokosa vagy a gyártó számára. Az Irányelv 14. cikk (1) bekezdése azonban a „hulladékgazdálkodás” költségeit hárítja a hulladéktermelőkre vagy hulladékbirtokosokra. A hulladékgazdálkodás definíciója tágabb tevékenységi kört foglal magában – az Irányelvben és a Tervezetben is –, mint a hulladékkezelésnek a Tervezet szerinti meghatározása. A Tervezetben tehát a szennyező fizet elv tárgyi hatályát leszűkíti az Irányelvhez képest. Javasoljuk, hogy a Tervezet 3. § d) pontjában a „hulladékkezelés” kifejezést váltsa fel a „hulladékgazdálkodás” kifejezés.
3. A Tervezet **6. §-ának** címe „Hulladék és termék”. Itt a jogalkotó valószínűleg a „melléktermék” szóra gondolt. Javasoljuk az elírás javítását: a „termék” szó helyett „melléktermék” szerepeljen.
4. A Tervezet **7. § (2) b)** pontja mellékterméknek minősít egy anyagot vagy tárgyat, ha annak az előállítását követően történő közvetlen *felhasználhatósága* biztosított. A Tervezet itt pontatlanul ülteti át az Irányelv 5. cikk (1) bekezdés a) és b) pontjait. Az Irányelv 5. cikk (1) bekezdésének háttérét az Európai Unió Bíróságának a hulladék fogalmát elemző ítéletei adták. A Bíróság és – az ítélet alapján az Irányelv is – a melléktermékek fogalmi elemének tekinti azt, hogy az anyag vagy tárgy további felhasználása biztosított legyen¹. A Bíróság kimondta, hogy a mellékterméknek csak az olyan anyagok minősíthetők, amelyek további felhasználása nem pusztán lehetőség, hanem bizonyos.² A Tervezetből az Irányelv 5. cikk (1) bekezdés a) pontjában is lefektetett szempont kimaradt. Ugyan a 7. § (2) bekezdés b) pontban szerepel, hogy a felhasználhatóságnak biztosítottnak kell lennie, de ez a műszaki megvalósíthatóságot fedi csak le, a tényleges felhasználás biztosítottságát nem írja elő, ezáltal az Irányelv 5. cikk (1) bekezdés a) pontját nem ülteti át.
5. A Tervezet **32. § (1)** bekezdésében lehetővé teszi, hogy ártalmatlanítsák az olyan hulladékokat, amelyek hasznosítására gazdasági lehetőségek nem állnak rendelkezésre. Az Irányelv 10. cikk (1) bekezdése előírja a tagállamoknak, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a hulladék hasznosítási műveleteken

¹ Az Irányelv 5. cikk (1) a) pontja angolul: „further use of the substance or subject is certain”.

² C-9/00. számú ügy, 36. bekezdés.

menjen keresztül a 4. és 13. cikknek megfelelően. Az Irányelv preambuluma (31) bekezdésében ugyanakkor azt is kimondja, hogy a hulladékhierarchiától való eltérés szükséges lehet, amennyiben azt a gazdasági életképesség indokolja. Ezt megerősíti az Irányelv 4. cikk (2) bekezdése is, amely megengedi egyes hulladékáramok esetén az eltérést, valamint lefekteti, hogy a tagállamok figyelembe veszik a gazdasági életképességre vonatkozó elveket. Tehát az Irányelv lehetővé teszi indokolt esetben, kivételesen a hierarchiától való eltérést. Azonban az Irányelv céljára tekintettel az eltérés lehetőségét a lehető legszűkebbre kell szabni. A Tervezet 32. § (1) bekezdése azonban nem fekteti le egyértelműen, hogy a gazdasági lehetőségek hiánya pontosan mit jelent.

6. Fontos problémának tartjuk, hogy a Tervezet **28. § (1)** bekezdésével nincs összhangban a 29. § a) pontja és a 34. § (2) bekezdése. A 28. § (1) bekezdése kimondja, hogy hulladék ártalmatlanítási céllal a Magyar Köztársaság területére nem hozható be. A 29. § a) pontja azonban a környezetvédelmi hatóság mérlegelésének tárgyává teszi azt, hogy kifogást emel-e hulladéknak az ország területére történő behozatala ellen, ha a szállítás ártalmatlanító létesítménybe irányul. A 28. § (1) bekezdésben foglalt abszolút tilalom alapján azonban mérlegelés nélkül, kötelezően kifogást kellene emelnie a hatóságnak minden olyan esetben, amikor hulladékot ártalmatlanítási céllal szándékoznak behozni. A 34. § (2) bekezdése bizonyos feltételek teljesülése esetén megengedi külföldön képződött hulladék kezelését ártalmatlanító létesítményekben. Ez szintén ellentétes a 28. § (1) bekezdésben lefektetett tilalommal.
7. A Tervezetben nem találtunk az Irányelv 34. cikkelyében foglalt meghatározott, a hatóság időszakonkénti kötelező felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezést. A megfelelő átültetés érdekében elengedhetetlennek tartjuk magába a törvény szövegébe is beépíteni ezt az ellenőrzési kötelezettséget.

III. A hulladékgazdálkodással kapcsolatos kötelezettségek

1. Nem értünk egyet a Tervezet **12. §-ban** foglaltakkal, ami szerint a továbbiakban a törvény nem írja elő feltételként a környezetvédelmi hatóság jóváhagyását a gyártó és a forgalmazó közötti, a hulladék visszavételére vonatkozó megállapodás használatára.
2. Szükségesnek tartjuk továbbá a fogyasztó tájékoztatását mind a gyártó és a forgalmazó visszavételi kötelezettségéről, mind a közöttük fennálló megállapodásról az üzlethelyiségen belül. Ez a tájékoztatás növelné a lakosság környezettudatosságát.
3. Kevésnek tartjuk a Tervezet **18. §-ban** található rendelkezést a koordináló szervezetekre vonatkozóan. Az ellenőrizhetőség érdekében szükségesnek tartjuk, hogy a koordináló szervezetek tevékenysége a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött legyen.

IV. Hulladékgazdálkodási tevékenységekkel kapcsolatos szabályok

1. Fontosnak tartanánk a **22. § (1)** bekezdését szinkronba hozni a III. fejezetben hulladékgazdálkodási tevékenységként felsoroltakkal és a 2. § 16. pontjában lefektetett „hulladékgazdálkodás” fogalommal, ugyanis a 22. § (2) bekezdése alapján a környezetvédelmi hatóság engedélyét számon kérni csak az (1) bekezdés alapján lehetséges. Az (1) bekezdés viszont nem szerepelteti a hulladék behozatala, kivitele,

átszállítása, a hulladékhasznosítás, hulladékártatlanítás, hulladékkereskedelem, közvetítés és hulladékszállítás szabályait. Ráadásul a Tervezet 22. § (1) bekezdésén a hulladékgazdálkodási tevékenységet szűkebben definiálja, mint a 2. § 16. pontjában lefektetett „hulladékgazdálkodás” fogalom. Pontosítani kellene, hogy a jogalkotó lát-e különbséget a „hulladékgazdálkodási tevékenység” és a „hulladékgazdálkodás” között. Ha különbséget tesz, azt mi alapján teszi, illetve a hulladékgazdálkodási tevékenység fogalma miért szűkebb, mint a definíciók között szereplő hulladékgazdálkodásé?

2. Nem értünk egyet a **22. § (5)** bekezdésével, ugyanis az engedély korábbi módosításaival történő egységes szerkezetbe foglalása elsősorban a környezetvédelmi hatóság munkáját segíti. A kötelezettségek teljesítéséhez szükséges átláthatóságot igazgatási szolgáltatási díj megfizetéséhez kötni, véleményünk szerint nem szolgálhatja a jogalkotó célját.
3. A hulladékgazdálkodási tevékenységet végzők által vezetett nyilvántartással kapcsolatban a Tervezet **26. § (3)** bekezdését kiegészítenénk a tevékenységgel érintett hulladékok fajtája és a telephely megjelölésével.

V. Az eljáró hatóságokkal kapcsolatos észrevételeink

1. Irodánk üdvözlöi a Tervezetnek az ártatlanításról szóló **32. § (1)** bekezdését, miszerint „Ártatlanításra csak az a hulladék kerülhet, amelynek hasznosítására műszaki vagy gazdasági lehetőségek nem állnak rendelkezésre.” Külföldi és hazai tapasztalatok alapján ezzel párhuzamosan gondos figyelmet kell szentelni az esetleges illegális lerakások megszorodásának. Az ilyen jellegű dán jogalkotás egyik sajnálatos következménye volt például, hogy a hulladéktermelők egy része az újrafeldolgozható hulladékot a feldolgozási költségek és az adminisztráció jelentős volta miatt illegálisan helyezte el. Szükséges egyértelműen és a megelőzés, elővigyázatosság, magas szintű védelem elvének jegyében a nélkülözhetetlen szakértelemre, gyorsaságra és eszközökre, lehetőségekre is figyelemmel rendezni az illegális hulladék-elhelyezéssel összefüggő hatásköri rendelkezéseket. Irodánk eljárása során többször tártunk fel az önkormányzat és a felügyelőségek közötti hatásköri vita miatt kialakult, az egészséges környezethez való alapjog sérelmét eredményező helyzetet. Jelenleg a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. Kormányrendelet 11. §-a a nem közterületen illegálisan elhagyott hulladék esetében eljáró hatóságként a települési önkormányzat jegyzőjét jelöli meg. Véleményünk szerint aggályos ez a rendelkezés, tekintettel arra, hogy az egyes környezeti elemekre és összességében a környezetre gyakorolt hatások és kockázatok feltárása, és megfelelő kezelése miatt a felügyelőségek eljárása indokolt. A jegyzők nem rendelkeznek megfelelő személyi és tárgyi feltételekkel (szakértelemmel, eszközökkel, stb.) mindezekre. Különösen indokolt ez a veszélyes hulladékok vonatkozásában. Ebből a szempontból nem értünk egyet a Tervezet **51. §-val**, ami átveszi a jelenleg hatályos törvény szabályozását, annak ellenére, hogy szerkezetileg az elhagyott hulladék témakörét kiveszi a települési hulladékokra vonatkozó fejezetből.
2. Irodánk aggályosnak tartja a Tervezet azon rendelkezését (**78. §**), mely a hulladékgazdálkodás szabályainak megsértése esetén a bírság kiszabásával kapcsolatban a környezetvédelmi hatóságoknak mérlegelési jogot ad. A hatályos hulladékgazdálkodásról szóló törvény (továbbiakban: Hgt.) a jogszabálysértő magatartás esetére bírság előírását tette kötelezővé. A 2009 folyamán nyilvánosságra hozott, a vépi kommunális

hulladéklerakó ügyében készített állásfoglalásunkban (JNO-4680/5/2009. sz. állásfoglalás) már javaslatot tettünk a Hgt. és a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (Hgbr.) közötti összhang megteremtésére, tekintettel arra, hogy a Hgt. a megsértése esetére kötelezően előírja a bírság kiszabását, addig a Hgbr. 4. § (2) bekezdése megengedi a mellőzését a kötelezettségszegés következményeinek csekély voltára tekintettel. Ajánlásunknak célja az volt, hogy a megengedőbb kormányrendeletet a jogalkotási hierarchia alapján a Hgt. rendelkezéseinek megfelelően módosítsák, ugyanis a visszatartó célját a jogszabály véleményünk szerint csakis a biztos szankcióval érheti el. Továbbá felhívom a jogalkotó figyelmét az Alkotmánybíróság 9/1992 (I. 30.) határozatára, ami szerint „...a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is”, „...a jogalkotó viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget is adhat a jogalkalmazónak, azonban a jogalkalmazói döntés szempontjait olyan módon kell meghatározni, hogy - amennyire csak lehetséges - a lehető legkisebb körre korlátozza az eltérő vagy az önkényes jogértelmezés lehetőségét.”

Amennyiben tehát a Tervezet szerint a törvény mégis mérlegelési lehetőséget kívánna adni a környezetvédelmi hatóságnak, elengedhetetlennek tarjuk a mérlegelésre okot adó feltételek vagy magában a törvényben, vagy egyéb jogszabályban történő taxatív felsorolását.

Tekintettel arra, hogy a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 32. § szerint a végrehajtási jogszabály Tervezetét a jogszabály Tervezetével egyidejűleg kell megküldeni véleményezésre, amennyiben a garanciális feltételek szabályozását a jogalkotó a törvény végrehajtási rendeletében kívánja szabályozni, úgy Irodánk a végrehajtási rendelet ismeretének hiányában ez utóbbi megoldást nem tudja elfogadni.

VI. A települési önkormányzatok kötelezettségei

1. Irodánk szerint a háztartási papír-, fém-, műanyag-, és üveghulladék 2020-ra megfogalmazott 50%-os újrafeldolgozási arányát csak abban az esetben lehet elérni, amennyiben a jogalkotó a Tervezet **39. §-ában** a települési önkormányzat kötelezettségévé tenné az egyes összetevők elkülönített gyűjtését, hulladékkezelési közszolgáltatás keretében történő begyűjtését.
2. Irodánk üdvözlí a 2015. január 1-vel hatályba lépő 39. §, házhoz menő szelektív gyűjtést támogató módosítását, azzal a kitételrel, hogy a Tervezetben említett újrafeldolgozási célok véleményünk szerint a házhoz menő gyűjtés ilyen késői bevezetésével nem lesznek megvalósíthatóak. Javasoljuk a házhoz menő szelektívgyűjtésre vonatkozó rendelkezések 2012. január 1-vel történő hatálybaléptetését.
3. Az előző pontban támogatott előrehozatal más szempontból is indokolt, hiszen köztudott, hogy a szelektív hulladékgyűjtő szigetek működése során tapasztalható zaj, bűz, rendetlenség, illetőleg a gyűjtőszigetek feltörésével kapcsolatos problémák megoldásra szorulnak. Ez nem csak konfliktusforrás a lakosság és az önkormányzat között, hanem környezetpolitikailag is veszélyes, tekintettel arra, hogy a szelektív gyűjtés lakossági elfogadtatását is megnehezíti. A házhoz menő gyűjtés bevezetéséig, pedig kérjük a Minisztériumot, hogy ezt az országos problémát orvosolja. Határozza meg a hulladékszigetek időszakos ellenőrzésével, karbantartásával (pl: lekopott tájékoztató feliratok újraragasztása) kapcsolatos feladatok felelősét. Támogatnánk, hogy az

önkormányzatok kötelességévé tegyék olyan intézkedések meghozatalát, melyek a hulladékgyűjtővel együtt járó bűz és zajhatások enyhítésére szolgálnak.

VII. A megelőzés gazdasági eszközei

1. A megelőzési és hasznosítási célok elérése érdekében meghatározott gazdasági eszközökkel egyetértünk, azonban szükségesnek tartanánk, hogy a Tervezet komolyabb hangsúlyt helyezzen erre a fontos kérdésre. Fontosnak tartanánk még kiemelni az állam mint fogyasztó lényeges szerepét. A közbeszerzés az egyetlen közvetlen hatással bíró gazdasági intézkedés, amellyel a környezetbarát, újrahasznosított és tartós termékek piacát befolyásolni lehet. Külföldi gyakorlat alapján érdemes lenne megfontolni alacsony adókulcs alkalmazását a másodlagos nyersanyagokra, és az újrafeldolgozott anyagokból készült termékekre, ami szintén alkalmas lehet a gyártók döntéseit a kevesebb nyersanyag használat és a termékek újrafeldolgozása irányába befolyásolni.
2. Ajánlatosnak tartanánk egy elkülönített pénzalap létrehozását francia mintára a **71. §**-ban meghatározott pénzügyi garancia, biztosítás átlátható és kifejezetten megelőzés célzatú felhasználására.

Budapest, 2010. december .

Üdvözlettel:

dr. Fülöp Sándor
a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa