



A települési hulladékgazdálkodás válsága

„A válság vesztesei –
a paragrafusok fogságában”
projekt

Az alapvető jogok biztosának kiadványa
a 2012. június 1-jén
az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában
rendezett konferenciáról

A települési hulladékgazdálkodás válsága

„A válság vesztesei –
a paragrafusok fogságában” projekt

Az alapvető jogok biztosának kiadványa
a 2012. június 1-jén
az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában
rendezett konferenciáról

Szerkesztette

Dr. Litkey-Juhász Orsolya
Trombitás Gábor

Kézirat lezárva: 2012. november

ISBN 978 963 896 820 3

Kiadó: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala
1051 Budapest, Nádor utca 22.

Telefon: 1/475–7100, Fax: 1/269–1615

panasz@ajbh.hu, www.ajbh.hu

Felelős kiadó: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ

Készült a Mondat Kft. nyomdájában

A műhelybeszélgetés programja	7
Prof. Dr. Szabó Máté	
Előszó	9
Dr. Szajbély Katalin	
„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt (2012–2013) téziseinek bemutatása	11

Előadások

Dr. Litkey-Juhász Orsolya	
Az alapvető jogok biztosának települési szilárd hulladékok kezelésével összefüggő vizsgálatai, a közszolgáltatási díjakkal kapcsolatos problémák	27
Vámosi Oszkár	
A hulladékgazdálkodás ösztönzőrendszerének kérdései, fejlesztési irányai, a lakossági szelektív hulladékgyűjtés szervezésével kapcsolatos eredmények és feladatok a hulladékgazdálkodás megvalósuló új szervezetrendszer keretei között	40
Graczka Sylvia	
Települések a Nulla Hulladék felé vezető úton	58

Nagy György

A hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozás tervezett módosításának kérdései a közszolgáltatók szemszögéből 68

Végh Szilárd

Keszthely hulladékgazdálkodási rendjének tapasztalatai, a díjkonstrukció bemutatása, a szelektív hulladékgyűjtés terén elért eredmények 75

Benke Sándor

Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer fejlesztése Turán és térségében 85

Hozzászólások

Prof. Dr. Kerekes Sándor 95

Dr. Szőgyényi-Kovács Szabolcs 108

Schmidt Jenő 112

Dr. Csepregi István 115

Szilágyi László 121

Kapcsolódó tanulmányok**Prof. Dr. Bándi Gyula**

A hulladékgazdálkodás szabályozási anomáliái 129

Dr. Fülöp Sándor

FELJEGYZÉS – „A válság vesztesei – A települési hulladék gazdálkodás irányai a válságban” című konferenciáról 143

Dr. Kéri Szilvia

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában ” elnevezésű projekt keretében folytatott „A válság megjelenése a települési szilárdhulladék-kezelésben” című vizsgálat megállapításai 146

Dr. Pump Judit

Közérdek, közszükséglet és közszolgáltatás a hulladék-gazdálkodásban 163

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” című szakmai műhelybeszélgetése

2012. június 1., az Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

9.30 REGISZTRÁCIÓ

Moderátor: HAJAS BARNABÁS

10.00 SZABÓ MÁTÉ (az alapvető jogok biztosa)
Köszöntő

10.10 SZAJBÉLY KATALIN (osztályvezető,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala)
„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában”
projekt bemutatása

10.20 LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA (jogi főreferens,
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala)
„Az alapvető jogok biztosának települési szilárd
hulladékok kezelésével összefüggő vizsgálati, a
közszolgáltatási díjakkal kapcsolatos problémák”

10.30 VÁMOSI OSZKÁR (ügyvezető,
Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség)
„A hulladékgazdálkodás ösztönzőrendszerének kérdései,
fejlesztési irányai, a lakossági szelektív hulladékgyűjtés
szervezésével kapcsolatos eredmények és feladatok a
hulladékgazdálkodás megvalósuló új szervezetrendszer
keretei között”

- 10.50 GRACZKA SYLVIA (elnök, HUMUSZ)
 „A hulladékös szabályozás változásai: fejlődési irányok és megoldandó hiányosságok különösen a komposztálás és a szelektív hulladékgyűjtés hatékonysága tekintetében. A Nulla Hulladék hálózat eredményei, a csóri példa”
- 11.10 NAGY GYÖRGY (igazgató, Köztisztasági Egyesülés)
 „A hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozás tervezett módosításának kérdései a közszolgáltatók nézőpontjából”
- 11.30 „HULLADÉKBÓL TERMÉK” KIÁLLÍTÁS MEGNYITÓJA A PANASZIRODÁN
 MEGNYITJA: PROF. DR. SZABÓ MÁTÉ ÉS HANKÓ GERGELY
 (ÖKO-PACK KFT.)
 SAJTÓTÁJÉKOZTATÓ, KÁVÉSZÜNET
- 12.00 VÉGH SZILÁRD (volt ügyvezető, Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft.)
 „Keszthely hulladékgazdálkodási rendjének tapasztalatai, a díjkonstrukció bemutatása, a szelektív hulladékgyűjtés terén elért eredmények”
- 12.15 BENKE SÁNDOR (ügyvezető, Szelektív Környezetvédelmi és Hulladékhasznosító Kft.)
 „Közelmúltbéli fejlesztések Tura város hulladékgazdálkodásában”
- 12.30 FELKÉRT HOZZÁSZÓLÓK:
 – KERÉKES SÁNDOR (egyetemi tanár, Corvinus Egyetem, az OKT volt elnöke)
 – SZÖGYÉNYI-KOVÁCS SZABOLCS (hulladékgazdálkodási referens, Vidékfejlesztési Minisztérium)
 – SCHMIDT JENŐ (elnök, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége)
 – CSEPREGI ISTVÁN (környezetjogász, a PPKE JÁK óraadó tanára)
 – SZILÁGYI LÁSZLÓ (országgyűlési képviselő, a HUMUSZ volt elnöke)
- 13.15 KÉRDÉSEK, HOZZÁSZÓLÁSOK
- 13.30 ZÁRSZÓ

Hogyan lehet érték, ami felesleges?

Az új hulladéktörvény – EU által is sürgetett – előkészítésének időszakában a hulladékgazdálkodással kapcsolatos több korábbi jelentésben és a jogszabálytervezetekhez kapcsolódó ombudsmani véleményben kifejtettekhez a terület alapjogi vonatkozásairól fontosnak láttam párbeszédet kezdeményezni és folytatni a kérdés szakértőinek és a hulladékgazdálkodási piac különböző oldalán álló szereplőinek részvételével.

A hulladékgazdálkodás területe tipikus *válságterület*: olyan ki-egyenlítetlenségek jellemzik, amelyekre a válság körülményei közepette kiemelt figyelmet kell fordítanunk. Ezért is került sor a párbeszédre, a konferenciára „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” című projekt részeként.

Amit „hulladékgazdálkodás”-nak nevezünk, közgazdaságtani értelemben abszurdum. A gazdálkodás nem a dolgokhoz közvetlen módon kapcsolódó értéken, hanem egy mindenfajta emberi tevékenységgel, a „rendes” gazdálkodással együtt keletkező feleslegesen – Kerekes Sándor professzor szavával élve –, „furcsa externálián” alapul. A hulladékgazdálkodás materiája alapvetően értéktelen, „antik, ócska, csorba, törött” dolgok halmaza, amely ráadásul hatalmas tömegben, feltartóztathatatlanul és folyamatosan termelődne az emberi tevékenység következtében, egyszerre fokozódó, ma már globális környezetvédelmi problémát és kihívást okozva.

Ezek a szeméthalmok azonban mégis önálló értékkel bíró tárgyakból állnak, amelyeket újrahasználva, újrahasznosítva, vagy energetikai célra hasznosítva új érték keletkezik – emellett, hogy a hasznosulás révén a hulladék mennyisége csökken. Az újrahasználat, újrahasznosítás és az energetikai célú hasznosítás céljainak is megfelelő eljárások, kezelési módok révén ez a „furcsa externália” valódi gazdasági erőforrás lesz és lehet. Ezt a folyamatot a jogszabályozásnak is – a maga sajátos eszközeivel – elő kell segítenie.

Alapjogi szempontból a hulladék-problémakör két alapjog: az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz való jog nézőpontjaiból értelmezhető és értelmezendő.

Az, hogy a tulajdonjog tárgyai, a különböző értékekkel bíró dolgok hogyan, mitől és honnan válnak „hulladékká”, nos ez a hulladékkérdés legalapvetőbb problémája, amely az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában máig formálódik.

Mennyit fizessen a szennyező; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban hogyan érvényesíthető a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyensúlya; hogyan akadályozható meg a „hulladékhasznosítás” házilagos, ugyanakkor súlyos környezetvédelmi problémákat okozó módja: ezekre a kérdésekre a választ a jog eszközeivel is keresnünk kell ahhoz, hogy koherens szabályozás révén a hulladékgazdálkodásban érvényesítsük a fenntartható fejlődés alapelveit.

Jelen kiadvány nem záróköve a keresés e folyamatának, de reméljük, hogy egyik útjelzője lehet. A konferencián elhangzott előadásokat, hozzászólásokat összefoglalva, valamint kiegészítve a terület legjelentősebb környezetjogász szakértőinek a kötethez készült tanulmányaival a gyakorlatban is hasznosítható anyagot kínálunk a kérdéssel foglalkozó elméleti és gyakorlati szakemberek számára. Köszönöm a külső szakértők és a munkatársak aktív részvételét és hozzájárulását, elsősorban dr. Litkey-Juhász Orsolyának, aki a konferenciát szervezte és a kötet szerkesztését elkezdte, valamint Trombitás Gábornak, aki a kötet szerkesztését befejezte.

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt (2012–2013) téziseinek bemutatása

1. A többrétű válságdimenzió és az ombudsman

A *válság* fogalmát nehéz általánosságban meghatározni. Jellemzően tartós és súlyos krízist, az egyén szintjén, egy csoport vagy a társadalom életében megnyilvánuló működési zavart, kritikus állapotot értünk alatta. A válság fogalma túlmutat a gazdasági-pénzügyi nehézségeken: a gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetőek annak tünetei. A társadalmi kohézió gyengülése, az előítéletes gondolkodásformák, a szélsőséges magatartások térnyerése és a bünbakképzés társadalomlélektani folyamata mind a válság fogalmához köthető jelenségek. Kétségtelen, hogy a jelenleg is tartó válság sajátos hatást gyakorol az alapvető emberi jogokról való gondolkodásra, e jogok gyakorlati érvényesülésére, az alapjogi konfliktusok kezelésére. Mindebből kiindulva a jelenleg is aktuális közvetlen válságkezelés mellett szükséges az összetett, többrétegű válságfolyamat feltérképezése, tanulmányozása. A tanulságok levonása, a válságfolyamatnak a közgondolkodás, illetve a jogi kultúra (a jogi szabályozás és a mindennapi gyakorlat) részévé tétele a közeljövőben hatalmas erőforrásokat és jelentős időt fog igényelni.

Ehhez a folyamathoz – az alapjogok és alkotmányosság elveinek érvényesülését szem előtt tartva – a maga sajátos eszközeivel

és erőforrásaival az alapvető jogok biztosja is szeretne hozzájárulni. Az ombudsman 2012-ben indult átfogó alapjogi projektje a gazdasági-pénzügyi, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi válság következményeinek egy meghatározott szeptemberrel kíván és tud – a lehetőségeihez mérten – foglalkozni. A biztos hivatáshoz érkező állampolgári panaszok és az azokra adott állami, közhatalmi reakciók alapján – a visszasságok megállapítása és az azok orvoslása érdekében megfogalmazott intézkedések mellett – jól detektálhatók egyes konkrét válságtünetek, tendenciák. A tágabb értelemben vett válság kontextusában értelmezhetőek e körben a romló gazdasági viszonyokra és a kiéleződő társadalmi problémákra adott – nemegyszer diszfunkcionális hatású – állami, a jogalkotási és jogalkalmazási területen egyaránt jelentkező válaszok.

2. A „vesztesek” köre és a szolidaritás

A valódi és tartós kríziseknek, a válságoknak – a néhány szerencsés kivételt leszámítva – mindenki, az egész társadalom az érintettje és – közvetve vagy közvetlenül – a vesztese is. A globális és a magyar pénzügyi-gazdasági válság erősen és közvetlenül sújtja a „leggyengébbeket”, a legsérülékenyebb csoportokhoz tartozó személyeket. A válság idején bekövetkező szükségszerű megszorítások (pl. a szociális transferek visszafogása) jellemzően ugyancsak őket érintik leginkább. A segítségüket biztosító hagyományos források – mind az állami, mind a társadalmi, civil jellegű támogatások – folyamatos szűkülése pedig tovább nehezítheti helyzetüket. A konkrét intézkedések mellett az azokat kísérő kommunikáció – az érintettek esetleges megbélyegzése – olyan öngerjesztő folyamatokat indíthat el, amelyek komolyan alááshatják a társadalmi szolidaritást (pl. a segítségre való „érdemesség”).

Súlyos és a jövőben csak hatalmas áldozatok árán orvosolható probléma, ha újabb és újabb szakadékok támadnak a társadalmi többség és egyes eleve gyengébb érdekérvényesítő képességű,

nemegyszer eleve több hátránnyal is küzdő csoportok (például a roma kisebbség, a hajléktalanok és más egzisztenciálisan kiszolgáltatottak, a tartósan munkanélküliek) között. Léteznek olyan – könnyebben vagy nehezebben meghatározható – „állandó” társadalmi csoportok, amelyek tagjainak a jogegyenlőség érvényesítése és az esélyegyenlőségre törekvés jegyében eleve, egy adott válsághelyzettől függetlenül is folyamatos többletvédelmet és segítséget szükséges kapniuk.

Az elhúzódó, továbbgyűrűző válság azonban nem kizárólag a tipikus „veszélyeztetettek”-et, hanem olyan személyeket, rétegeket is fenyeget, akiknél egyébként az állami beavatkozásnak nem lenne szerepe. A többgyermekes szülők, a hiteltörlesztési problémákkal küzdő, eladósodási spirálba került, csökkenő jövedelmű személyek esetében az előzetes, preventív állami segítségnyújtás – az érintettek bevonása és közreműködése mellett – ugyancsak nélkülözhetetlen.

A válság „veszteseinek” köre igen tág és heterogén tehát, emellett folyamatosan változó. Így nem is magát az érintett személyi kört érdemes meghatározni, hanem sokkal inkább azokat a tipikus szférákat, területeket és szempontokat, ahol a következmények észlelhetőek és a szükséges megoldási javaslatok kibonthatóak. Az alapvető jogok biztosa számára a 2012. január 1-jétől hatályos új ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok külön törvényi felhívás nélkül is kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak védelmére. Az eddigi töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok*, a *fogyatékossgal élő személyek*, az *idősek*, a *betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek*, a *fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatalok*, *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt társadalmi csoportok más és más okokból (például

az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. A közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelemezítő képessége minimális. Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból indított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni az *egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak* védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették továbbá azt is, hogy az állampolgári jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

3. Az állami beavatkozás válság idején

A válság kapcsán egy paradox, időben párhuzamosan, de hatásában ellentétes módon zajló folyamat figyelhető meg az állami szerepvállalással kapcsolatban az alapvető jogok biztosa számára. Egyfelől látható az állam ki-, illetve visszavonulása egyes alkotmányos alapjogok, a szociális jogok és az esélyegyenlőség érvényesítésének biztosítása kapcsán: ide sorolható az oktatáshoz, a szociális gondoskodáshoz, az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés vagy akár a fogyatékossgal élő személyeket sújtó akadályok felszámolása). Bár éppen hogy növekvő, de mindenképp célzott és hatékony

segítségre volna társadalmi igény és szükség, az állam a korlátozott teherbíró képességére hivatkozással hagyományosan csökkenti és a hozzájárulás feltételeiben is szigorítja a megélhetést biztosító szociális támogatásokat, továbbá minimálisra szorulnak vissza az esélyki-egyenlítő, sőt nemegyszer a tartalmi értelemben vett jogegyenlőséget biztosító programokra, intézményekre fordított források.

A visszavonulás mellett, mintegy annak ellensúlyozására megfigyelhető a kriminalizáció és a zérótoleranciás attitűd felerősödése, s az ezek jegyében született jogalkotási és jogalkalmazási intézkedések. A szegénység, a nyomor és maguk a kiszolgáltatottak kriminális térbe tolására, megbélyegzésére és megbüntetésére az egyik legtipikusabb példa a hajléknélküliek kriminalizációja. Ez a folyamat ölt testet a büntetési tételek növelésében, az alternatív büntetési vagy intézkedési formák háttérbe szorításában, az egyre jelentékenyebb számú közterületi rendszabály formájában. Mindezek a – nemegyszer jelentős társadalmi helyeslést és támogatást élvező – intézkedések elemi jogállami és alapjogi garanciákkal kerülhetnek konfliktusba, felvethetik az érintettek emberi méltósághoz való jogának és az egyenlő bánásmód követelményének a sérelmét.

Nyilvánvaló, hogy a komplex problémakezelést felváltó tüneti kezelés, az állami „türelmetlenség” komoly veszélyeket rejt magában, így a projekt egyik kiemelt célja, hogy valamennyi vizsgálati területen felhívja a figyelmet az alkotmányos követelmények betartására.

4. Az ombudsmani szerepvállalás lehetősége

Minden projekt kialakítása során alapvető jelentősége van annak, hogy a biztos meghatározza, milyen szerepfelfogást fog követni. Hasonlóan a korábbi méltóság-projektekhez, az *ombudsmani szerepfelfogás* – a vizsgált alapjogi kérdések jellegének megfelelően – itt is kettősséget mutat, egyszerre jelenik meg markánsan a klasszikus vagy hagyományos jogvédő attitűd, valamint a problé-

mafeltáró, a terület szereplői között az alapjogi szempontrendszer érvényesítése mellett közvetítő, koordináló szerepvállalás. A válságkezelés hatékony és alkotmányos eszközeinek, a jogi és nem jogi „szerszámkészletnek” a kimunkálása során különösen fontos az együttes megoldáskeresés és párbeszéd, továbbá a közös alkotmányos minimum, az elvi alapok következetes képviselete.

Az ombudsmani vizsgálatok mércéje az alapjogok és az alkotmányosság érvényesülése, rámutatva, hogy bizonyos állami, igazgatási-jogi eszközök és módszerek használata a válság esetén sem megengedett az európai jogállami normák és alapértékek szempontjából. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen, színvonalúként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Az ombudsmanok eddigi eljárásai során irányadónak tekintették az Alkotmánybíróságnak az egyes alapjogok és alkotmányos követelmények tartalmával kapcsolatos megállapításait. Az alapvető jogok biztosa pedig az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése után – míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – e projekt keretében is az ismertetett gyakorlatot kívánja követni. A nyilvánosság erejének segítségével az országgyűlési biztos továbbra is fel fogja hívni a figyelmet tehát a jogbiztonság követelményével, az egyenlő méltósághoz való joggal vagy éppen a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő elvi megállapításokra, követelményekre. A projekthez kapcsolódó egyes konkrét vizsgálatok fókuszában olyan problémakörök illetve különösen sérülékeny társadalmi csoportokat érintő negatív folyamatok és állami intézkedések állnak, amelyek kapcsán a leginkább kimutathatóak

az alkotmányos visszásságok a joggyakorlatban. A vizsgálatok során az eddigi gyakorlatnak megfelelően a jogvédő attitűd lesz a meghatározó, ugyanakkor a jelentésekben, illetve azok kommunikációjában hangsúlyos szerepet kap a pozitív példák, a lehetséges alkotmányos válaszok, alternatívák megjelenítése (konstruktív kritika). A fókuszpontok kialakítása során a projekt támaszkodni kíván a korábbi ombudsmani gyakorlatra, eredményekre, emellett épít a kapcsolódó projektek tapasztalataira, tetten érhető alkotmányos visszásságok oldaláról közelíti meg a problémakört.

5. A módszertani hármastagolás: veszélyek, aggályok, (jó) gyakorlatok

A projekt átfogó, korábbi eredményeket is beépítő, szintetizáló, továbbfejlesztő jellege okán a projekt módszer, az egységes módszertani szempontok meghatározása is lényeges. Az egyes problémakörök bemutatása során a feltárt „veszélyek” (azaz alapjogi, társadalmi problémák, konfliktusok), „aggályok” (azaz konkrét vizsgálatokon, jelentéseken alapuló alapjogi aggályok, visszásságok és ezek nyomán megfogalmazott intézkedések) és a „jó gyakorlatok” (azaz a témához kapcsolódó, gyakran alulról szerveződő jó gyakorlatok) jelentenek a hangsúlyos pontokat.

A hármastagolás alkalmas arra, hogy komplex módon elemezze a felmerült kérdéseket, és konstruktív kritikát megfogalmazva válaszokat mutasson fel a problémák kezeléséhez. Az alapvető jogok maradéktalan és egymásra tekintettel történő érvényesítésének szempontjából egyaránt lényeges és kiemelendő az egyenlő méltósághoz való jog, a jogállamiság elve, a jogegyenlőség, a jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljárás és a diszkrimináció tilalmának elvei. Mindehhez, különösen az alulról építkező kezdeményezések, „jó gyakorlatok” felkutatásához elengedhetetlen a szakmai, civil szervezetek megszólítása és bevonása a projekt munkálataiba.

6. A hatásköri lehetőségek, a proaktív, preventív jogvédelemi eszközök

A projekt tehát egyaránt merít a korábbi ombudsmani gyakorlat, az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, illetve a nemzeti és etnikai kisebbség jogok, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által lefolytatott átfogó vizsgálatok, továbbá az eddigi alapjogi projektek tapasztalataiból. Felhasználja az ombudsmani jogvédelmi készletrendszer valamennyi bevált eszközét, valamint *fórumot* biztosít a szereplők együttműködésének és együttgondolkodásának előmozdítására, továbbá az állampolgári *jogtudatos*ság fejlesztésére (tudatos polgár és felelős állam kettőse). A biztos a jogvédelem helyzetének feltárása, az *ellenőrök (hatóságok) tevékenységének „ellenőrzése”* érdekében a rendelkezésére álló proaktív, preventív jellegű alapjogvédelmi eszközöket továbbra is alkalmazza.

Az ombudsmani vizsgálatokat az emberi jogi-alkotmányos jogi problematika határozza meg, ugyanakkor a projekt keretében végzett háttérkutatások, az eredményeket bemutató, vitára és párbeszédre inspiráló szakmai műhelybeszélgetések és konferenciák egyik feladata, hogy szervesen kapcsolják be az interdiszciplináris megközelítéseket, például a környezeti, környezetvédelmi szempontokat, aspektusokat. A szélesebb értelemben vett projekttevékenység számos más tudományterületet is érint, így ezek jeles képviselőinek és szakértőinek bevonása mindenképp indokolt ennek a komplex problémakörnek az áttekintése során. A közös gondolkodás segítséget nyújthat a válság által jogi helyzetükben és – ezzel összefüggésben – gazdasági-társadalmi helyzetükben leginkább sújtott társadalmi csoportok problémáinak vizsgálatában és problémamegoldási alternatíváinak feltárásában.

A projekt keretében az egyes területekhez kapcsoltnak a vonatkozó, akár a jogirodalmon túlmutató hazai és nemzetközi szakirodalom és intézményes-jogi modellek összehasonlító szemléletű áttekintése és elemzése is egy a feladatok közül. Az „aggályok” feltárá-

sa során értelemszerűen nagyobb súllyal alkalmazandóak mind a hagyományos, mind az újszerű ombudsmani vizsgálati módszerek (helyszíni vizsgálat, fókuszált panaszfelvétel, panaszstatisztikák elemzése, alkotmányos visszásságok feltárása). A jogszabályok kiadásának, módosításának kezdeményezése lehetőséget ad arra, hogy az alapvető jogok biztosa egyedi ügyben megállapított visszásság esetén – amennyiben az nem csupán az adott hatóság vagy közszolgáltató eljárása miatt mutatható ki – javasolhassa a jogalkotónak a kapcsolódó jogi szabályozás felülvizsgálatát. A ketős intézkedési lehetőség nagyban segíti a projekt keretében feltárt egyes jogi problémák komplex megoldását.

7. Kriminlizáció helyett segítség, előítélet helyett szolidaritás: „bűnös szegénység – bűnös másság”?

A gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a magyar társadalomban is megfigyelhetők a válság tünetei: e körben jellemző a társadalmi kohézió gyengülése, az előítéletes gondolkodásformák, a szélsőséges magatartások térnyerése és a bűnbakképzés társadalom-lélektani folyamata. Bár ezek a jelenségek a részét képezik a mindennapi társadalmi működésnek, válságos időszakban jellemzően felerősödnek. Hasonló tapasztalat, hogy folyamatosan csökkenhet a jogállami intézményekbe vetett állampolgári bizalom.

E körben ismételten foglalkozni kell a közterület-használat szigorításával kapcsolatos tendenciákkal. Amint azt a biztos korábbi jelentéseiben következetesen hangsúlyozta, megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tart minden olyan adminisztratív megoldást vagy arra irányuló javaslatot, amely az ilyen az intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésére” adott válaszként próbálja feltüntetni. A biztos arra is következetesen felhívta a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó

vagy jogalkalmazó szerv, nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás. A hajléktalanok kriminalizálása, életteik csökkentése számos, az emberi méltósághoz fűződő joghoz kapcsolódó alapjogi problémát vet fel. Alapelv, hogy önmagában a hajléktalanság kezelése és megelőzése rendészeti jellegű megoldások bevetését, szankciók előírását, alkalmazását nem indokolhatja. A hajléktalanság mint állapot, a közterületen való (szükségyszerű) életvitelszerű tartózkodás mint helyzet, a guberálás mint ehhez gyakran kapcsolódó magatartás, önmagában nem lehet bűn, amely szankciókat von maga után. A demokratikus társadalmak alapja a személyek egyenlő méltóságú kezelése. Ezért elfogadhatatlan, hogy egyes csoportok egyre nyíltabban hirdetik kirekesztő szemléletüket, ami közvetlen megalapozást jelenthet a későbbi nyílt verbális vagy fizikai agresszióhoz a társadalom kisebbségi csoportjaival szemben. A gazdasági válság – amint azt történelmi példák mutatják – kedvező táptalaja a szélsőséges ideológiák erősödésének.

Az elmúlt évtizedben sorra kudarcot vallottak azok a kísérletek, amikor az állam jogi eszközökkel próbálta megakadályozni a gyűlöletbeszéd terjedését. Problémát jelent az is, hogy a jogalkalmazási gyakorlat nem tudja hatékonyan és céljának megfelelően alkalmazni a szélsőséges csoportok elleni fellépés jegyében elfogadott jogszabályokat. A gyűlölet-bűncselekményekre vonatkozó jogszabályi környezet vizsgálata és a joggyakorlat elemzése így szintén a projekt fókuszában áll.

Az uzsora-bűncselekmények problémaköre is fokozott jelentőségűvé vált a válság folyamán. A mélyszegénységben élők számára gyakran az uzsoraszerződés az egyetlen útja annak, hogy legalább időlegesen készpénzhez vagy nélkülözhetetlen javakhoz jussanak. A rendkívül aránytalan megállapodások csapdájából azonban külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. Az uzsora áldozatainak sorsát ugyanakkor általános társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran az etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri. Az elmúlt években az állam elsődlegesen büntetőjogi kérdésként pró-

bálta kezelni az uzorát, miközben e jelenség visszaszorítása sokkal összetettebb megoldásokat kíván meg. E kérdéskör vizsgálata a projekt egyik kiemelt fókuszpontja.

8. Nemcsak pénzügyekben – tudatos polgár, felelős állam

A válság során egyre többen kerülnek nehéz helyzetbe, adósságcsapdába, amely végső soron akár a lakhatásukat is veszélybe sodorhatja. A hatályos jogszabályok szerint a fizetésképtelenné vált magánszemélyek ellen végrehajtási eljárás kezdeményezhető, melynek során lakóingatlan árverésére is sor kerülhet. Az elmúlt években több alkalommal felmerült a magáncsőd bevezetésének lehetősége, az alapvető jogok biztosa is kezdeményezte ezt korábbi jelentésében, a jogintézmény azonban a mai napig nem létezik hazánkban. Az előző évben számos jogszabály-módosítás született, melyek a nehéz helyzetbe került magánszemélyek adósságrendezését hivatottak elősegíteni. Ezen szabályozás átfogó vizsgálatával teljes képet kaphatunk arról, hogy a fizetésképtelen adósoknak milyen lehetőségeket biztosítanak az új jogszabályok, és a korábban megfogalmazott kezdeményezéseink a jogszabályok módosításakor megjelentek illetve megjelentek-e.

Az Alaptörvény XIX. cikke értelmében Magyarország a szociális biztonságot a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer a pénzügyi nehézségek felmerülésekor, a válság időszakában különös jelentőséggel bír, így annak változásai kiemelten is a projekt fókuszába kerülnek. A vizsgálat célja ezzel összefüggésben elsődlegesen a társadalombiztosítás területén bekövetkező változásokkal kapcsolatban beérkező panaszok elemzése alapján feltárni a változások miatt felmerülő eljárási visszasságokat és a jogszabályi rendelkezések hiányosságait.

9. A válság környezeti ártalmi és újító alternatívái

Az Alkotmánybíróság már egy 1993-as alaphatározatban megállapította, hogy az állam köteles az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló sajátos intézmények kialakítására és működtetésére. A gazdasági-pénzügyi válság nemcsak az egyes embereket, a családokat érinti, hanem az államot és az állam által kiépített és működtetett intézményrendszert is. Különösen érzékenyen érinti a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem pillanatnyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelmet és ezen keresztül az emberek egészséges környezethez való jogát. A projekt keretében arra a kérdésre keressük a választ, hogy miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszer létét és hatékony működését a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések.

Az ombudsmanhoz évek óta folyamatosan számos panasz érkezik a kötelező települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás tárgy körében. A hulladékkezelés rendkívül összetett problémakörén belül a – lényegében függetlenül a helytől, az ország valamennyi részéből érkező – panaszok jellemzően azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy indokolt-e, illetve mennyiben megengedhető a lakosság fizetési kötelezettségével való terhelése.

Különösen aktuálissá teszi ezt a problémát, hogy a lakosság fizetőképessége egyre romlik, így a megélhetési nehézségekkel küzdő lakosoknak már most is nagy problémát okoz a hulladékdíj megfizetése. Mindez a nem kívánt jelenségek (illegális hulladékégetés és hulladéklerakás, hulladékelhagyás) további térhódítását eredményezi. Ezzel összefüggésben a projekt keretében fel kívánjuk tárni, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákban manifesztálódik a hulladékgazdálkodásban, ezen belül is a települési szilárdhulladékkezelési közszolgáltatásban (veszélyezteteti-e annak ellátását, miként tükröződik az abban részt vevők magatartásában). A fenti körből a hulladékégetés témája kerülne részletesebb vizsgálat alá, tekintettel a már beérkezett panaszokra és a korábbi biztosi gyakorlatra.

A globális válságok sorában napjaink közgazdaságtani paradigmákat megkérdőjelező gazdasági-pénzügyi válsága mellett, azzal sajátos összefüggésben egy már korábban, a 20. század közepétől megfigyelt, ma még csak apró jelekből észlelhető, ám a Föld távolabbi jövőjét, a jövőendő nemzedékek életkörülményeit, lehetőségeit beárnyékoló válság: a klímaváltozás idejét éljük. A fosszilis energiahordozók készleteinek egyes számítások szerint 2030-ra, más álláspontok szerint 2050-re prognosztizált kimerülése, valamint a klímaváltozás folyamata egyaránt indokolttá teszi az alternatív energiahordozók fokozatos integrációját az energetikai piacon és a megújuló energiaforrásokon alapuló energiatermelés energiapiaci részarányának dinamikus növelését.

A megújuló magyarországi alkalmazásával kapcsolatos engedélyezési eljárásokat számos jogszabályi akadály, valamint jogszabályi hiányosság nehezíti. Ahhoz, hogy a megújuló energiaforrások valós versenypozícióban vegyenek részt az energetikai piacon, és valóban dinamikus fejlődésnek indulhassanak (akár a tervezett makró célkitűzéseket meghaladó mértékben is) ezen jogi akadályok kiküszöbölése és megfelelő jogalkotási irány kijelölése szükséges.

A projekt célja tehát a megújuló alkalmazásával kapcsolatos jogszabályi környezet vizsgálata, a megújuló engedélyezésével kapcsolatos ellentmondások, hiányosságok és akadályok feltárása a gyakorlati tapasztalatok és a problémák feltérképezése alapján is, majd az esetleges jogalkotási javaslatok tétele.

Előadások

Az alapvető jogok biztosának települési szilárd hulladékok kezelésével összefüggő vizsgálatai, a közszolgáltatási díjakkal kapcsolatos problémák

Az alapvető jogok biztosának legfontosabb feladata az alapjogok védelme. Az ombudsman kérelemre vagy akár hivatalból is akkor folytathat le vizsgálatot, ha egy adott közszolgáltató, illetve hatóság eljárásával, intézkedésével, avagy mulasztásával összefüggésben alapvető joggal kapcsolatos visszásság gyanúját észleli. A biztos széles vizsgálati és kezdeményezési jog illeti meg, ügydöntő, hatósági jellegű hatásköre azonban – jellegénél fogva – nincs. Eljárásának általános sajátossága, hogy az – a visszásság természetével összhangban – formailag kötetlen, nem bizonyítási, jogi felelősséget megállapító eljárás. Az ombudsman rendelkezésére álló, törvényben meghatározott² jogi eszközök az *intézkedések*, ezeknek alapvetően figyelemfelhívó szerepük van. A biztos tehát közvetlenül maga nem orvosolhatja a feltárt visszásságot, hanem csak kezdeményezni jogosult a jogalkalmazó, felügyeleti vagy éppen a jogalkotó szerv eljárását, ami – ideális esetben, legalább a jövőre nézve – elvezet a visszásság orvoslásához.

Az ombudsmanhoz évek óta folyamatosan érkeznek panaszok a kötelező települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás miatt. A hulladékkezelés rendkívül összetett problémakörén belül a – lényeg-

1 jogi főreferens, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

2 Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

gében függetlenül a helytől, az ország valamennyi részéből érkező – panaszok jellemzően azzal a kérdéssel foglalkoznak, hogy indokolt és megengedhető-e a lakosság újabb fizetési kötelezettséggel való terhelése. A beadványok elsősorban a *közszolgáltatás kötelező igénybevételével*, valamint a *hulladékszállítási díj összegének megállapításával* kapcsolatosak és szinte kivétel nélkül az előírt jogszabályi kötelezettségekkel függnek össze. Az ombudsmani vizsgálatok így szinte valamennyi esetben kiterjednek a panaszolt települési önkormányzatok rendeleti szabályozásának áttekintésére: ennek során gyakran észlelhetők a helyi hulladékszállítási rendeletek fogyatékoságai.

A jelentésekben megfogalmazott ombudsmani *intézkedések címettjei* a kormányhivatalok, a települési önkormányzatok, ritkább esetben a közszolgáltatók. A biztos jellemzően felhívja a panaszokkal érintett önkormányzatok figyelmét arra, hogy a rendeleteik megalkotása és módosítása során fordítsanak kiemelt figyelmet a magasabb szintű jogszabályok rendelkezéseinek való megfelelésre. A vizsgálatok közös pontja, hogy – a szabályozással összefüggésben – főként a jogállamiságból fakadó *jogbiztonság*, a *tisztességes hatósági eljáráshoz való jog*³ követelményeit érintik, valamint kiterjednek az Alaptörvény 32. cikk (2) és (3) bekezdéseiben meghatározott elv érvényesülésének a vizsgálatára, amely szerint a helyi önkormányzat a feladatkörében csak úgy alkothat rendeletet, hogy az nem lehet ellentétes a magasabb szintű jogszabállyal. A biztos számára az álláspont kialakítása során irányadóak azok az alkotmánybírósági határozatok, amelyek a fenti, igencsak elvont alkotmányossági követelmények tartalmát értelmezik (pl. normavilágosság, egyértelműség).

A hulladékgazdálkodással összefüggő panaszok ombudsmani vizsgálatával kapcsolatban lényeges rámutatni arra, hogy e kérdéskör szoros összefüggésben áll az egészséges környezethez való jog⁴ védelmével és érvényesülésével is.

3 Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés, valamint XXIV. cikk (1) bekezdés

4 Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés

1. A hulladékkezelési közszolgáltatással kapcsolatos beadványokban megfogalmazott panaszok

1. A panaszosok általában azt sérelmezik, hogy ingatlantulajdonosként hulladékszállítási díj fizetésére kötelezik őket, annak ellenére, hogy nem vagy alig veszik igénybe magát a szolgáltatást. Leggyakrabban arra hivatkoznak, hogy *nem keletkezik hulladékuk* (komposztálnak, nem főznek otthon stb.), *nem rendelkeznek gyűjtődénnnyel*, illetve *nem kötöttek szerződést a közszolgáltatóval*.⁵
2. A közszolgáltatás ellátásának túlzott gyakorisága.
3. A közszolgáltatás szüneteltethetőségének hiánya.
4. Kedvezmények hiánya: egyedül élő, környezettudatos, továbbá időős ingatlantulajdonosok, akiknél alig keletkezik hulladék. Álláspontjuk szerint a fizetendő díj összege nem áll arányban az elvégzett szolgáltatással.
5. Általános probléma az igénybe vehető / választható edény-méreték kérdése.
6. Adók módjára történő behajtás módszerének kifogásolása.
7. Egyes személycsoportok közötti különbségtétel.

A panaszok mintegy 70%-át hatáskör hiánya miatt el kell utasítani.⁶

- 5 A biztos ezekben az esetekben tájékoztatja a beadványtevőket arról, hogy a hulladékszállítási közszolgáltatás igénybevétele a hulladékgazdálkodási törvény alapján kötelező. A válaszlevélben minden esetben utal arra, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján megállapított díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. Az egyértelmű jogalkotói cél ugyanis az volt, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok – amennyiben nem részesülnek mentességben – kötelezően megfizessék azt.
- 6 Az elutasításokra többek között azon okból kerül sor, hogy a panaszosok nem csatolnak iratokat, problémájukkal kapcsolatban alapjoggal összefüggő visszásság nem merül fel, az ismételt beadvány új tény, adatot nem tartalmaz, valamint panaszával nem fordult egyetlen szervhez sem.

2. A 2011-ben végzett ombudsmani vizsgálatok a hulladékkezelési közszolgáltatás tárgyában

1. A jogszabályok szerint az önkormányzatok által megállapított közszolgáltatási díjnak az elvégzett közszolgáltatás mennyiségével és minőségével arányosnak, a fogyasztók között az igénybe vett szolgáltatás alapján differenciálásra alkalmasnak kell lennie.

A hulladékszállítási *díj összegével kapcsolatos panaszok* vizsgálata során minden esetben fokozott figyelmet fordít a biztos a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének – az Alkotmánybíróság által lefektetett⁷ – megvalósulása vizsgálatára.

Az állandó, töretlen ombudsmani gyakorlat szerint nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságára vonatkozó elvnek, ha egy önkormányzat hulladékkezelést szabályozó rendelete *nem teszi lehetővé a 120 literesnél kisebb gyűjtőedény* használatát a lakosok számára.⁸

Szólni kell arról is, hogy a *közszolgáltatási díj* a hulladék-megelőzés egyik fontos eszköze, lehetőséget teremt ugyanis arra, hogy közvetlen információkat juttasson el a lakosokhoz arról, milyen valós pénzügyi terhet jelent az általuk termelt hulladék kezelése. A díj szabályozó ereje mögött az a feltételezés áll, hogy a lakosok leginkább ezen az úton, vagyis az anyagi érdekeltségüknél fogva irányíthatóak.

2. Egy több község közszolgáltatásának ellátását kifogásoló beadvány nyomán végzett vizsgálata során a biztos megállapította, hogy kiszámíthatatlan és aránytalan a hulladékszállítás díjának megállapítása, amennyiben *nincs helyi rendeletben szabályozva a díjfizetés szüneteltetése*, és a *hulladékgyűjtő edény mérete az igénybe vett szolgáltatással arányosan nem differenciált*. Visszássághoz

⁷ Lásd 52/1998. (XI. 27.) AB határozat, 12/2000. (III. 31.) AB határozat és 48/2000. (XII. 18.) AB határozat

⁸ AJB-7481/2010, AJB-688/2011, AJB-1624/2011

vezet továbbá, ha a be nem fizetett közszolgáltatási díj behajtása során önkényesen a szolgáltató, nem pedig az önkormányzati adóhatóság jár el.⁹

3. A biztos a tavalyi évben többször szembesült azzal a *problémakörrel*, hogy a közszolgáltatók a hulladékgyűjtő edényzetekre felragasztandó *matrica hiányában* – a helyi rendeletek szabályozásából adódóan, vagy ezek híján is – *nem szállítják el a hulladékot*.

Egy konkrét panaszügy nyomán a biztos megállapította, hogy visszásságot okoz az a közszolgáltatói gyakorlat, amely jogszabályi előírás nélkül, a tárolóedényre ragasztandó matrica hiányában megtagadja a közszolgáltatás teljesítését.¹⁰ Az ügyben készült jelentésében az ombudsman hangsúlyozta, hogy a közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben korlátozható, jelenleg azonban *nincs olyan magasabb szintű jogszabályi előírás, amelynek alapján a közszolgáltató a matrica hiányában megtagadhatná a hulladék elszállítását*. A biztos megállapította, hogy a törvényalkotó mulasztásából kifolyólag nincsenek jelen pillanatban meghatározva a közszolgáltatás korlátozhatóságának törvényi keretei.

4. Az ombudsman szerint nem felel meg a jogszabályi előírásoknak az az önkormányzati számlázási gyakorlat, amely szerint a rendszeres hulladékszállítási *közszolgáltatásba be nem vont külterületi ingatlan tulajdonosoknak is teljes évre kell a szolgáltatási díjat megfizetniük*, mint ahogy az sem, ha egy önkormányzat díjmegállapítása az *időlegesen használt ingatlanok vonatkozásában egész évre írja elő a díj megfizetését*.¹¹

5. A közszolgáltatás során használható, illetve választható edényméretekéről az önkormányzatok rendeleteikben maguk döntenek, a

9 AJB-7481/2010

10 AJB-1360/2011

11 AJB-688/2011

különböző méretű edényeknek a helyi rendeletekben előírt választ-hatósága garanciális jelentőségű a szolgáltatás-ellenszolgáltatás érvényesülése szempontjából.

Egy panaszügy során vizsgált helyi rendeletek szerint az ingatlan tulajdonosok által választható edényzetek között szerepeltek a 70, illetve 80 literesek, a *közszolgáltató* azonban *korlátozta* az ingatlan tulajdonosok számára a *hulladékgyűjtő edények igénybevételének lehetőségét*. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy jogszabálysértő az a közszolgáltatói gyakorlat, amely a kisebb gyűjtőedényt – a helyi rendeletek előírásai ellenében – csak korlátozott számban biztosítja a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára.¹²

6. A közszolgáltatónak a közszolgáltatás keretében kell gondoskodnia évente legalább egy alkalommal a *lomtalanításról, mely nem fakultatív feladat*, ez a tevékenység jogszabály által meghatározott módon a közszolgáltatási tevékenység kötelezően előírt elemei között szerepel. Visszásságot okoz, ha a hulladékkezelési közszolgáltatás szervezéséért felelős önkormányzat a szolgáltatás megszervezése során, a hatályos és egyértelmű jogszabályi előírások ellenére a nagy darabos hulladék begyűjtéséről a közszolgáltatás keretében évente legalább egy alkalommal nem gondoskodik.¹³

7. Az ombudsman szerint a hulladékgazdálkodási törvény és végrehajtási rendeleteinek megalkotása óta eltelt időszak tapasztalatai alapján, az alkalmazásukból eredő állampolgári kifogások, a közszolgáltatói észrevételek, valamint az ezekből modellezhető problémák nyomán fontos a szabályozást újragondolni. *A hulladékról szóló törvény tervezetét 2011-ben a biztos több alkalommal is véleményezte*, elsődlegesen a hulladékkezelési közszolgáltatást érintően érkező panaszbeadványok tartalmára figyelemmel.

¹² AJB-1624/2011

¹³ AJB-1354/2011

3. A 2012-ben folytatott ombudsmani eljárások, a lezárt, illetve folyamatban lévő vizsgálatok, projektek

1. Egy kistelepülésről érkező beadványban a panaszos kifogása szerint az ingatlanulajdonosok jelentős része 80 literes edényt használ, de a közszolgáltató 120 literes edényről állította ki a számlákat.¹⁴

Az ügyben készült jelentés megállapításai között az igénybe vehető gyűjtőedényekkel kapcsolatban szerepel, hogy a választható minimális edényméret meghatározása során arra is figyelemmel kell lenni, hogy *a kisebb településen élők életmódjukból eredően* (lásd háztáji gazdálkodás, mezőgazdasági termelés stb.) a biológiailag lebontható hulladékot komposztálással hasznosíthatják, ezért számukra *a hulladék begyűjtéséhez kisebb edények igénybevételének lehetőségét biztosítani kell*. A biztos hangsúlyozta, hogy az önkormányzatnak joga van a közszolgáltatótól kérni a differenciált gyűjtőedények biztosítását, vagy olyan megoldások kidolgozását, amely alapján a lakosok mindinkább a tényleges hulladékmennyiség után fizetnek.

A vizsgálat során a biztos áttekintette a helyi norma szövegét, valamint az érintett közszolgáltató díjhátralékkal kapcsolatos gyakorlatát is. Utóbbival összefüggésben megállapította, hogy *a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszédése során, ha a megbízásából eljáró követeléskezelő a hátralék behajtásának jogi úton történő érvényesítését helyezi kilátásba*.

2. *A díjbehajtással kapcsolatos közszolgáltatói és jegyzői problémakörök* (felszólító levél kiküldése, kiküldés igazolása, behajtás átadása, behajtás foganatosítása) *feltárására* egy egyedi ügyön keresztül került sor.¹⁵

14 AJB-1053/2012

15 AJB-1783/2012

A biztos megállapította, hogy *visszásságot okoz a jegyző*, amennyiben az *egyértelmű jogi szabályozás mellett sem ismeri fel illetékességét* az adók módjára történő behajtás lefolytatására, továbbá az eljárása során nem tartja be a törvényben előírt határidőket sem.

Az ombudsman az ügy során jelezte azt is, hogy a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket arról, hogy a közszolgáltató fizetési felszólításainak megtörténtét milyen formában kell igazolni a gyakorlatban, másrészt a törvény jogkövetkezményt sem fűz a közszolgáltató fizetési felszólításának 30 napon túli, a behajtás átadásának 90 napon túli, vagy a jegyző adóigazgatási eljárásának késedelmes (8 napon túli) megindításához. Mindezek alapján a biztos megállapította, hogy jelen pillanatban *a Hgt. nem tartalmazza a szükséges, a díjbehajtási eljárás eredményességét és az ügyfelek számára a kiszámíthatóságot elősegítő garanciális szabályokat*, amelyek révén elkerülhetővé válhatna a tartozások felgyülemzése.

A téma jelentőségét növeli, hogy az időközben *felhalmozódó díjhátralékok a folyamatos közszolgáltatást veszélyeztetik*, hiszen a közszolgáltató megfelelő működése e kieső bevételek hiányában veszélybe kerülhet, de mindenképpen nehézségbe ütközik; illetve a hátralékok következménye a szolgáltatás színvonalában is tükröződhet, továbbá nemkívánatos közegészségügyi, környezetvédelmi következményekkel is járhat. Hangsúlyozandó az is, hogy *az emberek fizetőképességének folyamatos csökkenése is hozzájárul a közszolgáltatók kintlévőségének felduzzadásához*.

3. „*A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában*” elnevezésű projekt keretében hivatalból indított vizsgálatot az alapvető jogok biztosa „*A válság megjelenése a települési szilárdhulladék-kezelésben*” címmel.¹⁶

A vizsgálat kiindulópontját az képezi, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatásért fizetendő lakossági díjak az elkövetkező években

jelentősen – közel két és félszeresükre – fognak növekedni, a hazai lakosság fizetőképessége ugyanakkor közismerten egyre több területen romlik, a megélhetési nehézségekkel küzdő állampolgároknak már most is nagy problémát okoz a hulladékdíj megfizetése.

A szóban forgó vizsgálat elsődleges célja annak feltárása, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákban jelenik meg a hulladékgazdálkodás – ezen belül is a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás – terén, annak ellátását veszélyezteti-e, illetve miként tükröződik az abban részt vevők magatartásában. A vizsgálat célja továbbá áttekinteni, hogy a fenti problémakörrel összefüggésben mit mutatnak a hivatalhoz beérkező panaszok, valamint feltárni, hogy a konfliktusok jogalkotási, jogalkalmazási, illetve jogértelmezési eredetűek-e, esetleg az intézményi rendszer elégtelenségére vagy az érdekmotivációk hiányára vezethetők-e vissza. Vizsgálandó kérdés egyebek mellett, hogy a jelenlegi hazai díjfizetési rendszer egyes vonatkozásaiban alkalmas-e arra, hogy az ingatlanulajdonosokat a hulladékgazdálkodás legfontosabb alapelveire, a megelőzésre ösztönözze; valamint az is, hogy miként motiválhatóak az ingatlanulajdonosok a szelektív hulladékgyűjtésben történő aktív részvételre.

4. Az előző vizsgálatához szervesen kapcsolódó, hivatalból önálló vizsgálatot indított a biztos *a hulladékkezeléshez kapcsolható nem kívánt jelenségek, ezen belül is a lakossági illegális hulladékégetés problémakörének vizsgálata tárgyában*.¹⁷

A vizsgálat alapja, hogy a hulladékkezeléshez kapcsolható nemkívánatos lakossági attitűdök (kommunális hulladékok égetése, felhalmozása, elhagyása stb.) az egyéni ombudsmani beadványokban is gyakran megfogalmazott problémakörök. A hulladék nem megfelelő kezelése a környezet valamennyi alkotóelemét veszélyeztetheti, károsíthatja, illetve szennyezheti, ezért a legáltalánosabb ártalomfajtának tekinthető.

A lakossági hulladékégetéssel kapcsolatban az idei évben is több panasz érkezett a hivatalhoz. Ezek között fellelhetőek azok, amikor kertés házak lakói – *gyakran szociális okok miatt* – különféle hulladékokat égetnek el jellemzően fűtési célból. A hulladékproblematikának e „pregnans tünetei” egyfelől eredhetnek a magas energiaárakból, illetve a lakosok által magasnak tartott hulladékdíjakból, valamint a társadalom környezeti tudatosságának hiányából is (nincsenek tisztában magatartásuk lehetséges káros környezeti hatásaival). A hulladékok illegális égetésének *háttérében sokszor tehát szociális problémák*, néha azonban a *tudatlanság* – a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya – áll. Ez a jelenség a növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre gyakoribb, és mikroszinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává vált. A lakossági hulladékégetés mára egyre növekvő szerepet játszik a levegőszennyezésben, egyre szélesebb körű problémát okozva országszerte.

A panaszosok beadványaikban sérelmezik, hogy a hatóságok a bejelentéseiket nem vagy nem megfelelően vizsgálják ki, a jegyző és a területileg illetékes környezetvédelmi felügyelőségek között keletkező hatásköri vita eredményeként a hatékony fellépés elmarad, illetve gyakran a jogellenes cselekmények szankcionálását sem tartják kellően hatékonynak.

A vizsgálat során a lakossági hulladékégetés témaköre kerül fókuszba, tekintettel a már beérkezett panaszokra és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló 2011. évi állásfoglalására, melynek utóvizsgálatát is célul tűztük ki.

A vizsgálat elsődleges célja a leírtak figyelembevételével – többek között – annak feltárása, hogy az illegális lakossági tevékenység elleni fellépés, illetve megelőzés tekintetében milyen a jogszabályi környezet, megfelelő garanciális szabályokat tartalmaz-e a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, illetve az ezzel kapcsolatban felmerülő lakossági panaszok kivizsgálásá-

ra vonatkozóan, valamint milyen hatósági lehetőségek állnak fenn, továbbá ezek gyakorlati alkalmazására mennyiben kerül sor.

5. Az *ideiglenesen használt ingatlanok szabályozási hiányosságára* vonatkozóan az ombudsman egy konkrét ügy nyomán tett megállapításokat.¹⁸

Az alapvető jogok biztosa az ügyben készült jelentésében hangsúlyozta, hogy bár a Hgt. nem határozza meg az *időlegesen használt ingatlan* fogalmát, a vonatkozó jogszabályok alapján megállapítható, hogy a közszolgáltatás igénybevételének kötelező szezonális időtartama szempontjából nincs jelentősége annak, hogy egy ingatlan jogilag minek minősül. Előfordulhat, hogy egy üdülőingatlant nemcsak a nyári időszakban használnak, hanem állandóan, és ugyanígy előfordulhat, hogy egy állandó lakhatásra szolgáló lakóingatlant használnak időlegesen. Ezért a jogalkotó – felismerve az ezekben az élethelyzetekben rejlő nehézségeket – úgy fogalmaz, hogy az *ingatlanhasználat időbeli jellegét is figyelembe kell venni a díjfizetés módjának, illetve mértékének meghatározásakor*.

Az ombudsman kifejtette, hogy nemcsak az üdülőingatlanok esetén kell lehetővé tenni, hogy az ingatlantulajdonosok a használati szezon alapján, igényjelleggel vegyék igénybe a kötelező közszolgáltatást és így fizessenek hulladékkezelési közszolgáltatási díjat, hanem az önkormányzati rendeletnek – a helyi szokásoknak megfelelően, a használat időbeli jellegére figyelemmel – differenciált, szezonális díjfizetés útján kell érvényesítenie az elvégzett közszolgáltatással arányos díjfizetést.

A biztos utalt arra is, hogy a Hgt. által megszabott általános arányossági követelményeken túl az időlegesen használt ingatlanok esetében a fizetendő közszolgáltatási díjat a település és az ingatlan jellegére tekintettel az állandó lakóingatlan tulajdonosára vonatkozó díjjal arányosan kell meghatározni. Az ilyen ingatlanok tulajdonosai számára csak a használat idejére, legfeljebb a helyi

önkormányzat rendeletében megállapított használati szezonra lehet előírni a közszolgáltatás kötelező igénybevételét.

A konkrét esetben a közszolgáltató gyakorlata – a rendelet szabályozása (szabályozatlansága) okán – nem volt tekintettel többek között az időlegesen használt állandó ingatlanokon ténylegesen keletkező települési szilárd hulladék mennyiségére, ami nem felel meg a Hgt.-ben kimondott arányosság követelményének. Az ingatlanukat időlegesen használók akkor is kötelesek díjat fizetni, amikor egy adott időszakban az ingatlant nem használják állandóan és folyamatosan, azaz olyan szolgáltatásért is kötelesek fizetni, amelyet nem vesznek igénybe.

6. *A közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelését érintően a biztos szintén egyedi panaszügy kapcsán fogalmazta meg észrevételeit.*¹⁹

A biztos hangsúlyozta, hogy általánosságban a Hgt. hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy rendeleteikben szabályozzák a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelését.

A konkrét esetben e törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzat nem alkotta meg a szükséges szabályokat, a helyi közszolgáltatásról szóló rendelet a személyes adatok kezelésére nem tartalmazott rendelkezéseket, így nem határozta meg, hogy a közszolgáltatással összefüggésben ki minősülhet adatkezelőnek, mi tekinthető a kezelt adatok körének, az kinek (kiknek) továbbítható, az adatok milyen célból kezelhetők. A biztos jelezte, hogy ezek hiányában a közszolgáltatónak nincs jogalapja az ügyfelek személyes adatainak kezelésére, a Hgt. ugyanis a szabályozás kialakításának csupán a lehetőségét adja meg.

Az ügyben a helyi rendelettel összefüggésben a biztos további jogszabálysértésre is rámutatott. A norma szerint *valamennyi – a konkrét településen élő – ingatlanulajdonos háztartásonként ugyan-*

19 AJB-4054/2012

akkora szolgáltatási díjat köteles fizetni, függetlenül attól, hogy mekkora űrtartalmú és hány darab edényzetet helyez ki. A hulladék-szállítási díj megállapításakor az önkormányzat nem tartotta szem előtt a magasabb szintű jogszabályokban rögzített arányosság követelményét. A biztos hangsúlyozta, hogy a díjszabás csak abban az esetben fogadható el, ha a rendelet egyértelművé teszi, hogy a kisebb edényzet ürítésének – melynek során az elszállított hulladék mennyisége fele annyi, mint a választható nagyobb edényzetben begyűjtött hulladék mennyisége – díja arányosan kevesebb a nagyobb gyűjtőedényből történő szállítás díjához képest.

A hulladékgazdálkodás öztönzőrendszerének kérdései, fejlesztési irányai, a lakossági szelektív hulladékgyűjtés szervezésével kapcsolatos eredmények és feladatok a hulladékgazdálkodás megvalósuló új szervezetrendszerének keretei között

A hulladékgazdálkodás új rendszere Magyarországon

A lakossági szelektív hulladékgyűjtés ösztönzőrendszerének kérdései, fejlesztési irányai

Sokkal több ember tud róla, mint ahányan itthon alkalmazzák. E sejtelmesnek ható kijelentést akár találós kérdésként is meg lehetne fogalmazni, ám jobb, ha azonnal feloldom a dilemmát. A lakossági szelektív hulladékgyűjtésről van szó, s ennek kapcsán – számos felmérés alapján – sajnos az a tény, hogy Magyarországon sokan hallottak már a lehetőségről, de még nagyon kevesen döntenek úgy, hogy az otthonaikban külön-külön tárolják a papír-, a műanyag, a fém- és az üveghulladékot, és ezeket időközönként a közeli gyűjtőhelyre, vagy a házuk kapujánál elhelyezett szelektív gyűjtőedényzetbe viszik.

Pedig kilencszer annyian megtehetnék, mint ahányan teszik, hiszen ez év elejétől – az elmúlt évekhez képest egy-másfél millióval több lakost érintően – országosan immár 9,1 millió ember tehetné meg, hogy a szelektív gyűjtőhelyek valamelyikébe helyezi az aktuális hulladékot, mégis nagyon kevesen tesznek így, átlagban országosan egy millió ember kész tudatosan külön válogatni a hulladékot.

1 ügyvezető, Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft.

A magyarországi hulladékgazdálkodásnak jelenleg ez az egyik nagy fekete foltja, ami első olvasásra/hallásra riasztóan hangzik, de a jó hír az, hogy van megoldás a helyzet javítására. Igaz, nem egyik napról a másikra, de ez – gyorsan hozzáteszem – nem magyar sajátosság, hiszen a manapság fejlett hulladékgazdálkodással rendelkező országokban is átlag egy-másfél évtizedre volt szükség ahhoz, hogy a lakosság mára – fokozatosan növekvő arányban és tudatossággal – nagymértékben szelektíven gyűjtse a hulladékot. Ebből az következik, hogy ezekben az országokban egyre kevesebb szeméttlerakó létesítményt kell igénybe venni, ami egyrészt azzal az előnnyel jár, hogy nem kell terhelni a természeti környezetet, másrészt fokozatosan növekszik a másodlagos nyersanyagok mennyisége, aminek szintén jelentős a környezetkímélő hatása, hiszen nem kell nyersanyagokat kibányászni a földből.

Magyarországon is immár az a határozott cél, hogy minél nagyobb arányú legyen a lakosság által szelektíven gyűjtött, s ezáltal hasznosítható, illetve az újrahasználatú hulladékok mennyisége. Míg az előbbi például azt jelenti, hogy az üres PET-palackból granulátumot készítve ismét lehet ital töltésére alkalmas műanyag-palackot gyártani, vagy a hulladék-gumiabroncs ledarálásával játszóterekhez gumialjzatot készíteni, addig az üres ételes/italos üvegeket – a megfelelő tisztítási eljárás után – az élelmiszer-, illetve italgyártó cég ismét fölhasználhatja.

A lakosság számára szelektíven gyűjthető hulladékok hasznosításának itthoni országos hálózata tehát a legnagyobbbrészt kiépült és működik, sajnos az a tudatos magatartás hiányzik, amelynek révén mindenhol rendszeresen megtelnének a gyűjtődényzetek, hogy onnan a hulladékfeldogozókba, -hasznosítókba kerülhessen a hulladék. Minél nagyobb mennyiségben, illetve arányban kerül feldolgozásra a szelektíven gyűjtött hulladék, annál fejlettebbnek mondható az adott ország „hulladékkultúrája”. Ezzel ellentétes magatartás, amikor a lakosság által termelt háztartási hulladék válogatás nélkül kerül a szeméttgyűjtőbe, és a kukásautó a szeméttlepre viszi az értékes, vagyis hasznosítható hulladékkal együtt. (Jól

mutatja ezt az az összesítés, amelyből kiderül, hogy az európai uniós országok közül melyek az élenjárók a szeméttlerakók „elkerülésében”, ami egyértelműen abból adódik, hogy az adott államban fejlett a szelektív hulladékgyűjtés.)

Európai országok hulladékkezelési módja

Települési hulladék, 2009

Ország	Termelt települési hulladék (kg/fő)	Kezelt települési hulladék összesen (kg/fő)	Települési hulladékkezelési mód (százalékban)			
			Lerakás	Termikus hasznosítás	Újra-hasznosítás	Komposztálás
EU27	513	504	38	20	24	18
Ausztria	591	591	1	29	30	40
Belgium	491	486	5	35	36	24
Bulgária	468	450	100	-	-	-
Ciprus	778	778	86	-	14	-
Csehország	316	274	83	12	2	2
Dánia	833	833	4	48	34	14
Észtország	346	285	75	0	14	11
Finnország	481	481	46	18	24	12
Franciaország	536	536	32	34	18	16
Görögország	478	474	82	-	17	2
Hollandia	616	520	1	39	32	28
Írország	742	730	62	3	32	4
Lengyelország	316	264	78	1	14	7
Lettország	333	333	92	0	7	0
Litvánia	360	342	95	-	3	1
Luxemburg	707	707	17	36	27	20
Magyarország	430	427	75	10	13	2
Málta	647	643	96	-	4	-
Nagy-Britannia	529	538	48	11	26	14
Németország	587	564	0	34	48	18

Olaszország	541	594	45	12	11	32
Portugália	488	488	62	19	8	12
Románia	396	308	99	-	1	0
Spanyolország	547	547	52	9	15	24
Svédország	485	480	1	49	36	14
Szlovákia	339	311	82	10	2	6
Szlovénia	449	495	62	1	34	2
Izland	554	520	73	11	14	2
Norvégia	473	467	14	42	28	16
Svájc	706	706	-	49	34	17

– Az EU27, Ciprus, Dánia, Franciaország, Hollandia, Luxemburg, Nagy-Britannia, Németország, Olaszország, Portugália, Románia és Spanyolország adatai becslésen alapulnak.

– A „0” kevesebb mint 0,5%-ot jelent, a „-” ténylegesen zéró mennyiséget.

Forrás: Eurostat Newsrelease, 37/2011, 8 March 2011

Az összesítésből egyértelműen kiderül, hogy Magyarország az európai uniós átlag csaknem a dupláját „teljesíti” a lerakásban, vagyis nagyon jelentős mennyiségű hulladék megy veszendőbe. A legjobb adatokat Németország, Svédország, Hollandia mutatja a nulla, illetve az egy-egy százalékos lerakási aránnyal s ezek az országok járnak az élen a hasznosításban és az újrahasznosításban is. Hazánk a 75 százalékos lerakással, illetve a 13 százalékos újrahasznosítási aránnyal a mezőny utolsó negyedében található. Az összesítés 2009-es felmérés alapján készült és 2011-ben adta közre az Eurostat adatszolgáltató, ám az aktuális eredményeink szinte alig változtak kedvezően.

Ezért is volt szükség a magyarországi hulladékgazdálkodás újjászervezésére, amelyhez elsőként az új, a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény adott biztos alapot. A többi között ez a jogszabály tette lehetővé az OHÜ megalakítását, mely – 2012-től – egyedüli koordinátorként irányítja a magyarországi hulladékgazdálkodási piacon belül a lakossági és az ipari szelektív hulladékgyűjtést és -hasznosítást.

Röviden az OHÜ-ről

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. (OHÜ) 2011. szeptember 1-jei bejegyzéssel alakult meg, 100 százalékosan állami tulajdonú szervezet, amely 2012-től – egyedüli letéteményesként – a hulladékgazdálkodást támogató tevékenységet koordinálja az Országos Hulladékgyűjtési és Hasznosítási Terv (OGyHT) alapján. Az OHÜ megalapítását a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény tette lehetővé, illetve írja elő. Az alapító a Vidékfejlesztési Minisztérium.

Az OHÜ alapfeladata, hogy Magyarországon rendezett, vagyis átlátható, nyomon követhető, ellenőrizhető és számon kérhető legyen a hulladékgazdálkodási ágazat, ehhez az új termékdíj-törvény meghatározó és megfelelő keretet ad, mivel egyaránt érinti a lakosságnál, valamint az iparban, a kereskedelemben és a szolgáltatásban használt termékdíj-köteles termékekből keletkezett hulladékok gyűjtésére, kezelésére és hasznosítására vonatkozó teendőket.

Az OHÜ kizárólagos koordinálóként arra törekszik, hogy a hulladékpiaci szereplők számára is hosszú távon kiszámítható, folyamatos és hatékony legyen a hulladékgyűjtés, -feldolgozás, -hasznosítás. Emellett az OHÜ kiemelt feladata, hogy – a termékdíj-törvényben előírtaknak megfelelően – meghatározott anyagi keretet fordítson a szelektív hulladékgyűjtés fontosságának, hasznosságának minél szélesebb körű megismertetésére, népszerűsítésére, döntően a lakosság – kiemelten a gyerekek, a fiatalok – körében.

A nonprofit módon működő OHÜ egyaránt biztosítja a hulladékpiaci szereplők számára az átláthatóságot, a részvétel azonos feltételrendszerét, valamint a mindenkire egyformán érvényes ellenőrzést és számonkérést. Mindez a hulladékgazdálkodási piacon tevékenykedő, az OHÜ-vel partneri viszonyba került cégek részfinanszírozásának az alapja is.

A termékdíj-köteles termékekből keletkezett hulladékok gyűjtésének és hasznosításának hulladékáramonkénti arányát és mennyiségét – új intézményként – az OGyHT tartalmazza. Ennek alapján a hulladékhasznosításban nemcsak az aktuális magyarországi

és EU-s elvárások teljesülhetnek, hanem az ágazatban működő, hulladékgyűjtéssel, -kezeléssel, -hasznosítással foglalkozó vállalkozások is nyomon követhetően, s ezáltal megalapozottabban tervezhetik meg tevékenységüket.

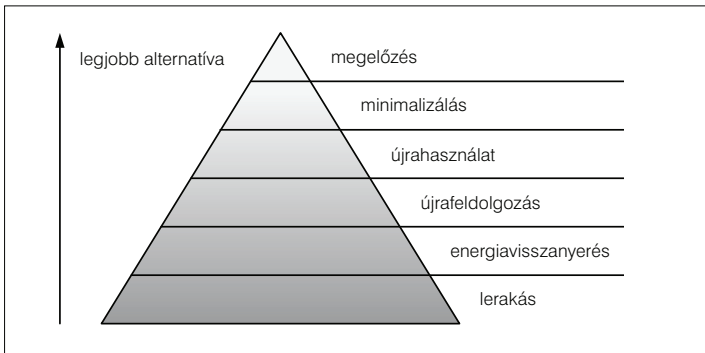
A hulladékgyűjtést és a -hasznosítást az OHÜ az idén – az állam által biztosított keretösszegeből – részfinanszírozással ösztönzi, ám minden területen érvényes, hogy az egyes vállalkozások csak akkor kapják meg az OGYHT-ban közzétett díjat, ha a vállalkozásukat maradéktalanul teljesítették.

Újdonságnak számít az is, hogy ettől az évtől – az érintett cégek adminisztrációját és anyagi terheit jelentősen csökkentve – egyablakos az adatszolgáltatás, egyféle formátumban és tartalommal kell az adatokat az OHÜ részére szolgáltatni. Ezeket az OHÜ nemcsak a magyarországi hulladékgazdálkodás átláthatósága és tervezhetősége érdekében összesíti, hanem az EU-s adatszolgáltatás biztosításához is, ezért az adatokat megküldi a Vidékfejlesztési Minisztériumnak.

Az OHÜ nem pusztán a magyarországi hulladékgazdálkodás korszerű működtetését koordinálja, hanem ahhoz is hozzájárul, hogy kedvező szemléletváltozás történjen a lakossági és az ipari, a kereskedelmi, a szolgáltatói tevékenység végzése során keletkező hulladékok mennyiségének csökkentése terén, ugyanakkor erőteljesen javuljon a gyűjtési és hasznosítási arány.

Az új termékdíj-törvény – az értékteremtő hulladékgazdálkodás jegyében – a lakossági szelektív hulladékgyűjtés és -hasznosítás fejlesztésének szempontjait is tartalmazza. Ezekhez a – szakmai körökben – hulladékpiramisnak mondott elvárásrendszerrel kell figyelembe venni. Eszerint a legfontosabb cél, hogy minél kevesebb hulladék keletkezzen, s annak minél nagyobb mennyisége, hányada hasznosuljon feldolgozás vagy újrahasználat formájában.

Az ideális eredmények eléréséhez – a nagyarányú gyűjtéshez/hasznosításhoz és újrahasználatához – jogszabályokkal és pénzügyi ösztönzéssel, valamint fokozatos társadalmi tudatformálással lehet mind közelebb jutni. Ez az időbeli „közelség” persze hosszú éveket



vesz majd igénybe Magyarországon is, ahogy a manapság a korszerű hulladékgazdálkodásban követendő példát mutató országok esetében is történt. A lakosság nagy része ott sem egyik napról a másikra lett tudatos szelektív hulladékgyűjtő, ahhoz a megfelelő jogszabályokat éppúgy életbe kellett léptetni, mint ahogy erőteljes szemlélet- és tudatformáló kampányok, tájékoztatások, fórumok sorát megszervezni.

A cél tehát az, hogy Magyarországon is általánossá váljon a szelektív hulladékgyűjtés szemlélete és a gyakorlata.

A szabályozóeszközök kapcsolata

A magyarországi hulladékgazdálkodás szabályozásának – a hatályos termékdíj-törvény mellett – újabb mérföldköve a koncepciójában és tartalmában az európai uniós elvárásoknak is megfelelő, új hulladéktörvény, amelyet a Parlament idén, október elején fogadott el. További jogi keretet ad majd a hulladékképződés megelőzéséhez a betétdíjakról szóló törvény, melynek előkészítése – az érintett szakmai körök, szakértők bevonásával – jelenleg zajlik.

A termékdíj célja, hogy a környezetszennyezők – vagyis a termékdíj-fizetésre kötelezett termékgyártók – között megossza a felelősséget. Ezzel arra lehet ösztönözni, illetve késztetni a kötelezettet, hogy olyan termékportfóliót alakítson ki, melynek eredményeként a

használatot követően összességében minimális hulladék keletkezik. Ezt például a műanyagpalackok gyártói nemcsak azzal érhetik el, hogy kevesebbet gyártsanak, hanem azzal is, hogy a termékük súlyát csökkentik, vagyis – a minőségen nem rontva – a korábbiakhoz képest vékonyabb falú palackot készítenek. Ezt a törekvést olyan jogszabályi környezet támogathatja, ami az eddigiekhez képest erőteljesebben – akár anyagilag is – szankcionálja a hulladék lerakását, amivel „ellentétes folyamatként” az érhető el, hogy a hasznosításra váró szelektív hulladékok mennyisége növekedjen.

Mindez persze azt is eredményezheti, hogy a szabályozás a környezetet kevésbé károsító termékek felé terelheti a fogyasztást, ebből adódóan pedig a gyártást.

A betétdíj célja, hogy ösztönözze az állampolgárt az adott termék – főleg csomagolási anyagok – újrahasználatára, s ezzel egy olyan utat mutasson, amivel a potenciális hulladék eltéríthető a hulladéklerakótól. Erre klasszikus példa az üvegbetét, vagyis a kiürült ételes, italos üvegek visszaválthatósága. Ennek hatására szintén jelentős mértékben csökkenhet a keletkező hulladék mennyisége. Az ezt támogató szabályozás lehet a betétdíjas termékek lerakásának tiltása. Ugyanakkor körültekintő szabályozásra van szükség, hiszen a megújuló betétdíjas rendszer újbóli kialakítása, működtetése – főleg az elején – jelentős adminisztrációs és logisztikai költségekkel járhat.

A lerakási díj célja, hogy anyagilag büntesse azt az állampolgárt, aki az előbbi két eszköz segítségével létrehozott, jól működő rendszerben mégis olyan felhasználási utat választ, melynek végén a termék a lerakóba kerül. Ez a szabályozás egyértelműen abba az irányba „tereli” a hulladékgazdát, hogy – a lerakási díjfizetés miatt – ne vigye a lerakóba a hulladékot, ne érje meg neki odavinni, illetve megsemmisíteni azt. Az ezt támogató további jogszabályi környezet lehet a kötelező hasznosítási célok megjelölése és azok szigorú számonkérése. Ugyanakkor az is hozzásegítheti a hulladékgazdát a helyes kezeléshez, ha tételesen megneveznek olyan hulladékáramokat, amelyeknek lerakása tilos. A jelenlegi itthoni

gyakorlat sajnos az, hogy a hulladékot – szemétként – inkább a lerakókra viszik.

Ez előzhető meg, illetve minimalizálható a lerakási díj bevezetésével, ami számos európai uniós országban jelentősen javuló eredményeket hozott, egyértelműen a hasznosítás, az újrahasználat irányába terelte a hulladékgazdákat. Az új hulladéktörvény 2013 és 2016 között évről évre fokozatosan növekvő összegű díj fizetésére kötelez.

A magyarországi hulladékgazdálkodás új koncepciója

A hulladékgazdálkodás korábbi rendszere nem működött megfelelően, nem volt hatékony sem a környezet- és a természetvédelem, sem a hulladékokban rejlő értékek „megmentése” – vagyis minél nagyobb arányú hasznosítása – szempontjából, ráadásul az államnak felesleges pluszkiadásokat okozott. A hibás hulladékgazdálkodási stratégiára vezethető vissza, hogy – meggondolatlan, indokolatlan beruházások miatt – hatalmas, messze a valós igényeket meghaladó lerakókapacitások épültek ki, amelyek megfelelő mennyiségű hulladékkal való ellátása hosszú távon nem biztosított, ugyanakkor ez éppen az ellenkező tendenciára sarkallt: van elég hely, „töltsük meg a lerakókat”.

A hulladékhasznosító rendszereket egyes területeken szintén túlzó módon építették ki, más területeken viszont teljesen elmaradtak az ilyen irányú fejlesztések, emellett viszont nem volt megfelelően szervezett a lakossági szelektív hulladék-gyűjtő hálózat kiépítése.

Súlyos probléma volt az előző rendszerben a termékdíj-bevételek jelentős elmaradása a várakozásoktól. A termékdíj-bevétel évről évre történő csökkenésének egyik oka az volt, hogy a korábbi termékdíjas szabályozás számos olyan kivételre, mentességre adott lehetőséget, amivel a piac korábbi szereplői éltek, sőt egyesek visszaéltek. Eerre az új termékdíj-törvény nem ad lehetőséget, mert teljesen új és számon kérhető alapokra helyezte a kiterjesztett gyártói felelősség, valamint a szennyező fizet elvét és gyakorlatát, nem enged kibúvót a termékdíjak megfizetése alól. Ezzel egyrészt biztosítja, hogy az állam megkapja a tervezett termékdíj-bevételt, másrészt erősíti azt a törvényi akaratot, elvárást, hogy a végrehaj-

tás során – a megelőzést előtérbe helyezve – csökkenjen a környezet károsítása, ösztönözze a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodást, következetesen és hatékonyan érvényesítse a gyártói felelősség, valamint a szennyező fizet elvét és gyakorlatát.

Az új termékdíj-törvény megfelelő jogi és végrehajtási kereteket ad ahhoz, hogy már idén is javuljanak Magyarországon a szelektív hulladékgyűjtés és a hulladékhasznosítás mutatói. Ettől az évtől megszűnt a termékdíj-fizetési mentesség, nagy változás továbbá, hogy nem két tucát – esetenként egymással konkuráló – koordináló szervezet irányítja a piacot, hanem egyetlen állami szervezet: az OHÜ.

Az új termékdíjas szabályozás keretében az állam valamennyi termékdíjas terméket gyártó és/vagy itthon elsőként forgalomba hozó vállalkozástól termékdíjat szed be, s ez alól immár nincs kibúvó. A termékdíjat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal számlájára kell befizetni, ebből az idén összesen mintegy 60 milliárd forint várható, ami csaknem négyszerese a 2011. évinek, amikor még a korábbi termékdíj-törvény volt hatályos.

A termékdíj-bevételből az állam 2012-re összesen 12,23 milliárd forintot biztosít, s ezzel jelentős mértékben hozzájárul a termékdíjas termékekből keletkezett hulladékok gyűjtésének, hasznosításának részfinanszírozásához. Ezt az összeget az OHÜ – egy séges szempontok szerint – a hulladékgazdálkodás e területén a hulladékgyűjtő, -kezelő, illetve -hasznosító tevékenység részfinanszírozására fordítja. Ebből a keretből mintegy 2,5 milliárd forint a lakossági szelektív hulladék-gyűjtést végző közszolgáltatók tevékenységének részfinanszírozására jut.

A fennmaradó összeget pedig – szintén a tényleges teljesítések függvényében – azok a vállalkozások kaphatják meg, amelyek az ipari, a kereskedelmi, az intézményi és a szolgáltatói területeken keletkezett termékdíj-köteles termékek hulladékainak gyűjtésére és hasznosítására kiírt közbeszerzési pályázat nyertesei. Ez is teljesen új elem a hulladékgazdálkodás rendszerében, amivel a jogalkotók ugyancsak az átláthatóságot biztosítják, hiszen a közbeszerzési pályázatok nyilvánosak, akárcsak az eredményhirdetés, a teljesítések pedig szintén nyomon követhetők.

Lakossági szelektív hulladékgyűjtés és -hasznosítás

A szelektív hulladékgyűjtés és -hasznosítás országos koordinálása nem pusztán „hivatali” feladat, hanem azt a szervezéstől kezdve, a lebonyolításon át, az ellenőrzésekig a fenntarthatóság kritériumai szerint kell végezni.

Aki látta már olyan világvárosok, mint New York, Moszkva vagy Párizs hulladéklerakóit, elképedve szembesülhet azzal az iszonyúan nagy hulladékmennyiséggel, amit ezek a települések, illetve lakóik naponta termelnek. De elég ha „csak” a Budapest szemetét, hulladékát jórészt „befogadó” pusztazámori hulladéktároló napi forgalmát nézi meg valaki, az is nagyon nagy mennyiség.

Ám a hulladékkal való gazdálkodás, a hulladék szakszerű kezelése ma már nemcsak a világvárosok gondja, hanem kistelepüléseké is. A naponta termelődő nagy hulladékmennyiség immár „természetes” velejárója a hétköznapoknak, ám ha a gyűjtést és a hasznosítást is szervezeten végezzük, akkor elkerülhető az a katasztrofális helyzet, hogy kezelhetetlenné váljon a rengeteg hulladék. Ehhez persze az is kell, hogy ne veszítsük el a hulladékban rejlő értékeket. Manapság még kevesen vannak azzal tisztában, hogy milyen jelentős mértékben járulhat hozzá a fenntartható fejlődéshez a szelektív hulladékgyűjtés és ennek nyomán a -hasznosítás. Ezek híján újra kell termelni azokat a mindennapos használati eszközöket – elsődlegesen a nagy mennyiségű és éves szinten 500-600 milliárd forintba kerülő csomagolószereket –, amelyeket az újrahasznosítással helyettesítve kétszeresen megkímélhetők a Föld ma még meglévő erőforrásai. Az újrahasznosítással ugyanis nem kell például a csomagolásokhoz szükséges nyersanyagokat kibányászni, fákat kivágni vagy műanyag-alapanyagot gyártani, hiszen a különválogatott hulladékokból – kiforrrott eljárásokkal – ugyanolyan használati cikkeket lehet előállítani, amilyen az eredeti volt. Ez a PET-palackokra, a műanyagzacskókra éppúgy érvényes lehet, mint az alumínium italosdobozokra vagy a papíralapú csomagolószerekre.

Az OHÜ ezt az összetett feladatot hivatott országos hatáskörrel megszervezni és az ellenőrzésekkel együtt ellátni. Az OHÜ által ettől az évtől koordinált lakossági szelektív hulladékgyűjtés eredményei közé tartozik, hogy az összesen 110 közszolgáltatóval kötött megállapodások eredményeként országosan mintegy 9,1 millió lakosnak van lehetősége a szelektív hulladékgyűjtésre. Ám a lehetőséggel egyelőre minimálisan élnek, hiszen országos átlagban csak mintegy egymillió ember különíti el az otthonában a hulladékot, és juttatja el rendszeresen a megfelelő szelektív hulladékgyűjtő edényzetbe.

Éppen ezért van nagy szükség arra, hogy az OHÜ ne pusztán a szelektív hulladékgyűjtés koordinálását szervezze, hanem – a törvényi kötelezettségének is eleget téve – minél nagyobb lakossági kört érintve ismertesse, hangsúlyozza annak fontosságát, hasznosságát; népszerűsítse a szelektív hulladékgyűjtést, akárcsak azt, hogy sokféle formában megelőzhető a hulladék keletkezése.

Itthon – a vásárlások nyomán – évente átlag mintegy 600 ezer tonna csomagolószerszám kerül a lakossághoz, ebből az erre az évre tervezett begyűjtés és újrahasznosítás 13-14 százalékot ér el. Ma-napság ugyanis például 10 italosüvegből – a tartalma elfogyasztása után – átlag kilenc a hagyományos kukába kerül, legfeljebb egy a szelektív hulladékgyűjtőbe. E példaként hozott – sajnos általánosnak mondható – jelenlegi rossz arányon kell, kellene mielőbb változtatni.

Összesített adatok szerint ma Magyarországon a csomagolási hulladékokat mintegy 45 százalékban az ipar, 55 százalékban a lakosság „termeli”. Ezzel szemben a begyűjtési arány: 15 százalék a lakosságtól, 85 százalék pedig az ipari, kereskedelmi, szolgáltatói körből származik.

Jó néhány éve – sajnos nem egységesen kialakított koncepció szerint – többféle szelektív hulladékgyűjtési lehetőség van hazánkban, jellemzően a nagyvárosokban „vegyes” a kínálat. Valamennyi szelektív gyűjtési módszernek megvannak az előnyei és a hátrányai, ám ahhoz, hogy hatékony legyen – vagyis minden érintettnek meg-

érje –, a legoptimálisabb rendszert kell kialakítani és működtetni. Természetes elvárás, hogy legyen olcsó a kialakítása és a működtetése, a gyűjtésből pedig sok hasznosítható anyag származzon. Legyen fenntartható, ugyanakkor – az adott gyűjtési mód – feleljen meg az egyes települések sajátosságainak, vegye figyelembe az adott településen belüli eltéréseket. Hiszen például egy műemléki épület előtt vagy mellett nem szabad gyűjtőszigetet kialakítani, még ha az az adott településen általában bevált módszer is.

Az ideális helyi rendszer kialakításához a leglényegesebb szempontok: a települések népességének eloszlása és a településszerkezet, a népsűrűség, a jövedelmi viszonyok, valamint a fogyasztási szokások és a környezettudatosság szintje, amelyeknek összhangban kell lenniük a környezetvédelmi elvárásokkal. Ezek, s persze még számos helyi szempont – például egy adott városban hol és milyen méretű lakótelepek vannak, milyen arányúak és eloszlásúak a kertvárosi részek vagy zárt sorú beépítések – mérlegelésével kell kidolgozni a fenntarthatóságnak megfelelő gyűjtési rendszert, amely egyben kifizetődő is. Az ismert és alkalmazott megoldások alapján egyértelműen kijelenthető például az, hogy a kis lakósűrűségű településeken nem érdemes ötmillió forintba kerülő automata gyűjtőpontokat kialakítani, mert kevesen visznek bele alumíniumdoboz-hulladékot. A kvalitatív és a kvantitatív módszereknek együttesen kell érvényesülniük, olyan gyűjtőközpontokat, illetve -megoldásokat kellene kialakítani, amelyek később – a rendszer szerves részeként – hasznosítókat is magukba foglalnak.

De az is megoldás lehet, hogy – a megfelelő felmérések és elemzések után – olyan helyen alakítanak ki hasznosító bázist, ahol sok hulladék képződik. Mindegyik esetben érvényesül az olcsóság és a környezetvédelem fenntarthatósága, hiszen nem kell messzire vinni az összegyűjtött szelektív hulladékot. Ez egy elméleti, formálódó rendszer, a gyűjtő- és hasznosító központok létrehozásával, működtetésével például nagyobb arányban vonhatók be a szolgáltatásba a kis- és közepes vállalkozások. Nekik jobban megéri egy kishaszonjárművel összegyűjteni a kis népsűrűségű településekről

a szelektív hulladékot és elvinni azt a központi telephelyre. Ezzel lényegében mindenki jól jár, mivel a települések kommunális hulladékának mennyisége csökken, a hasznosítók a kapacitásuknak megfelelően dolgozhatnak, összességében pedig – az európai uniós elvárásoknak megfelelően – nőhet a magyarországi szelektív hulladékgyűjtés aránya.

Az újfajta rendszer országos kiépítéséhez számos problémát kell megoldani: a lehető legjobb eloszlással és mértékben kell kialakítani országosan a gyűjtő- és hasznosító központokat. Optimalizálni kell ezek számát, akárcsak azt, hogy – az egyes régiós, illetve települési sajátosságokat figyelembe véve – mekkora legyen a létesítmények ható-, illetve hatásköre? Mi történjen, ha átfedések vannak területileg és az egyes szolgáltatók tekintetében, hogyan lehet köztük a legjobb megoldást megtalálni? Számos elméleti és gyakorlati probléma vár még megoldásra, hiszen egy korábban – nem egységes szempontok szerint – kialakított, a lakosságot is szolgáló szelektív hulladék-gyűjtési rendszert kell korszerűsíteni.

Gyűjtőszigetek

A meglévő, működő „kínálatban” a legismertebbek és a legnagyobb számúak a szelektív hulladék-gyűjtőszigetek. Ezek nagy előnye például az, hogy éjjel-nappal elérhetőek, egy-egy településen belül sok helyen kialakíthatóak, ugyanakkor a kihelyezett edényzetet egyértelmű színekkel, jelzésekkel látják el, ami a szelektív hulladék elhelyezését könnyíti meg. Hátrányuk, hogy sokszor nem az egyes hulladékáramoknak megfelelő hulladék kerül a konténerekbe, hiszen ezeknél a szigeteknél nincsenek biztonsági őrök, akik megakadályoznák, hogy szemét kerüljön az edényzetbe vagy mellé. Hiányzik a lakossági motiváció is ahhoz, hogy a szelektív hulladék belekerüljön a megfelelő konténerbe. Különösen akkor „hátrálnak meg” sokan, ha néhány tíz méternél többet kell megtenni a gyűjtőszigethez. Ráadásul mindezt – vagyis az otthon különválogatott hulladék helyszínre szállítását – anyagi ellenszolgáltatás nélkül kell

végezni, ezt pedig környezettudatosságból teszi az ember. Ez egyelőre csak nagyon kevesek „kiváltsága”.

Hátrányaként kell – egyelőre – említeni, hogy magas költségű a hulladékgyűjtő-sziget tisztán tartása, és a helyenként sok szemét miatt az utóválogatás is sokba kerül. A jövőt tekintve jó megoldás, ha zárt helyen és intézmények környezetében alakítják ki az ilyen típusú gyűjtőhelyeket.

Hulladékudvarok

Sok jó példa van a hulladékudvarok működésére, ezekből jelenleg 123 található országszerte. Előnyeik: többféle hulladékfajta befogadására alkalmasak, szakképzett személyzet irányításával célirányosabb a válogatás – zárt objektumként –, akármilyen hulladékot nem lehet bennük elhelyezni. Hátrányuk viszont – különösen, ha korszerű és elegendő térrel rendelkező hulladékudvarról van szó – a magas üzemeltetési költség, többnyire távol esnek a lakóhelyektől, korlátozott a nyitvatartási idejük. A jövőt tekintve célszerű – és a közelség miatt költségkímélőbb – lenne, hogy hulladékhasznosítók mellé épüljenek újabb hulladékudvarok. Ez persze nem zárja ki, hogy az egyes településeken – megfelelő helyszínen – hulladékudvarokat alakítsanak ki.

Házhoz menő gyűjtés

A szelektív hulladékgyűjtésnek a lakosság számára legkényelmesebb változata a házhoz menő gyűjtés, ami – megfelelő tájékoztatás esetén – kiszámítható és a hatékonyság is nagyobb mértékben biztosított. Ebben az esetben a szelektív hulladékot elszállító szolgáltató – az előre meghatározott időpontokban – a társasház elé aktuálisan kihelyezett, egyféle gyűjtőedényzet tartalmát üríti ki. A szemeteskuka mellett tehát annyi további gyűjtőedényzetnek kell helyet biztosítani, ahányféle szelektív hulladékot elvisz a szolgáltató. Ez a megoldás hátrányos abból a szempontból, hogy a

nagyobb városokban – főleg a lakótelepeken és a belvárosi részekben a szűkös hely miatt – nehezen megoldható, a kialakítása költséges lehet és a kivitelezés viszonylag lassú, ugyanakkor több edényzetmozgatást igényel. Ám a nagyvárosokban is vannak olyan városrészek, ahol gördülékenyen és hatékonyan működtethető ilyen gyűjtés, ezek többnyire a kertvárosi részek.

Automata gyűjtés

Egyre több nagyáruházban van lehetőség meghatározott hulladékáramok elhelyezésére az ott fölállított automatákban. Bár ezek többnyire még nagyobb távolságra lehetnek a lakosoktól, mint a hulladékgyűjtő szigetek, sokan mégis inkább e lehetőséget választják, mivel az automatákba elhelyezett hulladékfélékért – jelenleg alumínium italosdobozok és műanyagpalackok – pénzt kapnak. Az ilyen szelektív hulladékgyűjtés előnyei közé tartozik az is, hogy csak olyan hulladékfajták kerülhetnek az automatába, amire azt kialakították, ezért utóválogatást nem igényel, célirányosabb a logisztikája.

Magyar technikai vívmány, hogy csak azt fogadja be a gép, amire kialakították, vagyis a fémhulladékok közül csak az alumínium italosdobozokat, amelyeket ráadásul össze is présel. Ez a biztos működtetés egyedülálló a világon. Hátránya viszont, hogy korlátozott az elhelyezési lehetőség, ugyanakkor a beruházás anyagi megtérülése viszonylag magas. A jövőben célszerű lenne megtalálni azokat a helyeket – például intézményeket, további kereskedelmi létesítményeket, forgalmasabb strandokat, sportpályákat –, ahol elhelyezhetők ilyen automaták.

Betétdíjas gyűjtés

Manapság kevésbé alkalmazott változata a szelektív hulladékgyűjtésnek a betétdíjas gyűjtés, amely nagymértékben elősegítheti az újrahasználatot, hiszen a lakos pénzt kap minden egyes betétdíjas

termékért, s ebből adódóan különösen magas hasznosítási, illetve újrahasználati arány érhető el.

Nagyon fontos előnye, hogy önfenntartóvá fejleszthető a rendszer. Ennek alapja az, hogy a hulladékká váló termék előállításának értéke alacsonyabb, mint a betétdíjként fizetett összeg. Éppen ez az „értékaránytalanság” a vonzó benne, hiszen a vevő az általa korábban fizetett betétdíjat – ami lényegében letéti díj – visszakapja. Ennek vannak kényelmetlen oldalai, hiszen a betétdíjas terméket vissza kell vinni az eladóhelyre, „cserébe” viszont pénzt kap a vásárló. Persze vannak, akik semmi pénzért nem viszik vissza a betétdíjas üveget, de az ilyen emberek aránya 5-10 százalékra tehető, tehát a többség él, jobban mondván a lehetőséggel. Jó példa erre a szelektív hulladékgyűjtés élmézőnybe tartozó Hollandia, ahol a betétdíjas rendszer viszonylag hamar önfenntartóvá vált: átlag két százalékot tesz ki azoknak a száma, akik nem viszik vissza sem a PET-palackot, sem az alumínium italosdobozokat vagy az üveget.

Ugyanakkor tény, hogy a betétdíjas rendszer kialakítása és működtetése komoly logisztikai szervezést igényel, és a bevezetése, valamint a működtetése költségigényes, sőt nem is lehet minden hulladékáramra egységesen alkalmazni. Vegyük például azokat a – műanyag- vagy papír- – zacskókat, amelyeket ruhavásárlásnál adnak és nem kérnek értük betétdíjat. Ezeket lényegében csak addig használjuk, amíg hazaviszük benne a ruhát, üresen pedig nem viszük el az ilyen csomagolást az üzletbe visszaváltani. De ott van az akkumulátor, amit viszont éveken keresztül használunk, a betétdíj ennél a hulladékáramnál sem lenne szerencsés, valószínű, hogy a letéti díjat kellene bevezetni.

Gyűjtőjárat

Kevésbé közismert és elterjedt megoldás a gyűjtőjárat, melynek az a lényege, hogy – főleg a kisebb településeken – a szolgáltató jó előre bejelenti az érintett lakosoknak azt az időpontot, amikor elmegy a szelektív hulladékért. Ennek egyik nagy előnye, hogy nem egyenként

kell értesíteni a lakosokat, ugyanakkor homogén, nagy tisztaságú hulladékanyag gyűjthető. Hátránya viszont az, hogy egy évben legfeljebb néhányszor érkezik meg – különösen egy kistélepülésre – a gyűjtőjárat, ráadásul ahhoz, hogy országos lefedettségű legyen, nagyon sok szállítójárműre van szükség, s azzal is kell számolni, hogy korlátozott a helyi gyűjtőkapacitás. Egy-egy nagyobb településen ez nagyon sok jármű fenntartását igényelné, ráadásul logisztikailag is nagy kapacitást venne igénybe. Ez a rendszer az olyan kistélepüléseken lehet jó megoldás, amilyenek például Somogy megye egyes régióiban találhatóak, ahol egyelőre nem éltek e lehetőséggel...

Sokat segíthet a szemlélet- és tudatformálás

A lakosság számára tehát országszerte nagyrészt adott a lehetőség, ám ahhoz, hogy valóban „áttörés” legyen ezen a téren, javítani kell a szelektív hulladékgyűjtés fontosságának, hasznosságának ismertségén. Ez az elmúlt években nem kapott elég hangsúlyt, illetve elszigetelt volt, vagy nem megfelelő és nem folyamatos hangsúlyt kapott, pontosabban nem volt átfogó ismeretterjesztés, az egyes koordináló cégek többnyire szűk kört érintően és nem rendszeresen próbálták az ismereteket eljuttatni a lakossághoz.

Az OHÜ-nek nem pusztán koordináló szerepe van a szelektív hulladékgyűjtésben és a hulladék hasznosításában, hanem – a lakosságot érintően – a tudatformálásra is nagy hangsúlyt kell fektetnie. Hatékonyan – korszerű népszerűsítő eszközökkel – kell tájékoztatni az embereket a szelektív hulladékgyűjtés lényegéről, fontosságáról, hasznosságáról. Amíg ugyanis átfogóan nem ismerik a módszereket és az előnyöket, addig idegenkednek tőle. Ha viszont elmagyarázzuk, hogy saját maguk és a következő generációk – vagyis a gyermekeik, unokáik – számára hasznos dolgot tehetnek, akkor előbb-utóbb együttműködnek, ami akár számukra is járhat anyagi előnyökkel, ha például kevesebbet kell majd fizetni a szemétszállításért.

Települések a nulla hulladék felé vezető úton

Az elmúlt évek során egyre több település készíti el világszerte az úgynevezett nulla hulladék tervét, csatlakozik nulla hulladék kartákhoz, egyezményekhez. Az alapvető különbség a klasszikus helyi hulladékgazdálkodási tervek és a nulla hulladék terv között a szemléletben van. A nulla hulladékot célba vevők vitatják a jelenlegi fogyasztási struktúrák fenntarthatóságát, társadalmi igazságosságát, értelmét, és támadják a kizárólag gazdasági és technológiai megközelítést, a vég nélküli növekedést, a munka, az emberi értékek háttérbe szorítását. A nulla hulladék tervekben – a technológiai, statisztikai megközelítés jelentőségét nem lebecsülve –, előtérbe kerül egy megelőző hozzáállás: a gondolkodás, tervezés kilép a megszokott szűk hulladékgazdálkodási keretből, és jóval hangsúlyosabban foglalkozik a fenntartható fogyasztás és termelés – az anyagtakarékosság –, a közösségfejlesztés, az aktív állampolgári részvétel, az öntevékeny, környezettudatos egyéni hozzáállás témáival. Ezek eredményeként hatékonyabb társadalmi folyamatok szerveződnek, ami az anyagmérleg hulladékképződési oldalán is csökkenést eredményez. Más szóval az ok-okozati viszonyban nem az okozattal – a hulladékkal –, hanem az okkal foglalkozik. Az Európai Unió hulladék keretirányelve és a hatályos

¹ elnök, Hulladék Munkaszövetség

hazai hulladékös szabályozás is kimondja, hogy a hulladékös prioritások között az első helyen a megelőzés áll. A nulla hulladék tervek éppen erről szólnak.

Mitől lesz egy település „nullahulladékös”?

A fenntartható települési hulladékgyaldkódás átfogó megközelítése érdekében *tervezésre, stratégiaalkotásra van szükség*. A települések jelenlegi gyakorlata szerint a helyi hulladékgyaldkódási tervek legfeljebb az alapelvek szintjén foglalkoznak a megelőzéssel, nem kezelik tehát – a fentiek alapján – az okot. Ugyanakkor a hulladékcsökkentés helyi, közösségi, egyéni szinteken valósítható meg leghatékonyabban. Ennek érdekében olyan hulladékös jogsabályi környezetre van szükség, amely előtérbe helyezi a települési szintű akciótervezést és végrehajtást, hiszen a helyi viszonyok figyelembevétele elengedhetetlen a hatékony programokhoz.

2013 decemberére kell elkészülnie az Unió által előírt Nemzeti Megelőzési Programnak, amely az Országos Hulladékgyaldkódási Terv részét fogja képezni. Reményeink szerint ez is jobban ráirányítja majd a figyelmet arra, hogy a hulladékprobléma megoldásához nem elég akkor erőfeszítéseket tenni, amikor már megtermeltük a hulladékot. Mindenképpen szükség van egy strukturáltabb gondolkodásra a beterveztett hulladékös törvénytervezet IV. mellékletében felsoroltakhoz képest.

A jövőben az önkormányzatok kezéből kikerül a tervezés, ezt központi szerv fogja végezni, ami egyfelől pozitívum, hiszen értő kezekbe kerül a terv, ugyanakkor a kirendeltségeknek jóval kevesebb rálátása van a települési viszonyokra, a sajátos környezeti-szociális-gazdasági problémákra, és nyilván nem fognak szemléletformálással, a tudatos fogyasztás és termelés népszerűsítésével, az aktív közösségek építésével, tehát a megelőzéssel érdemben foglalkozni.

Problémát jelent – a településekről érkező visszajelzések alapján – az önkormányzati társulások okozta döntési jogkör átruházása is.

A hulladékgazdálkodási társulások keretében megerősödő centralizáció (regionális hulladékközpontok létesítése) a lakosságszámon alapuló szavazati arányok miatt elsősorban a kis lélekszámú, többnyire elmaradottabb, vagyis hátrányos helyzetű települések érdekérvényesítő képességét gyengíti tovább.

A *környezettudatos szemléletformálás* elengedhetetlen része a nulla hulladék tervnek és ezt óriási hiba csak a gyerekekre koncentrálni. Nem kérdés, hogy az ő képzésük elemi szükséglet, de ezen a téren egyre jobb a helyzet. Ugyanakkor a felnőttek szemléletformálásával sokkal rosszabbul állunk, pedig ők a ma döntéshozói, ők határoznak a gyerekek jövőjéről. A lakossági tudatformálás mellett a hatóságoknak is szüksége van képzésre, legalábbis a német BiPRO tanácsadó cég által az Unió számára végzett európai felmérés szerint (Best Practice Examples on Inspections and Enforcement).

A *megelőzés* további eszközei is sokszor segítenek abban, hogy a szociális feszültségek enyhüljenek: a használt tárgyak, a felesleges élelmiszerek adományozásával, a csereberékkel, a közös használati rendszerekkel egyszerre érhető el hulladékcsökkentés, és a szociálisan rászoruló helyzetek is könnyíthetők.

A nullahulladékös településeken az *újrahasználat* ösztönzése is lényeges. A hátrányos helyzetű csoportok ismételt munkába állítására is alkalmasak az újrahasználati központok, javítóműhelyek. Ez utóbbiak a szakképzésben, annak felvirágoztatásában is jelentős szerepet kaphatnak.

Elengedhetetlen a *differenciált szemétdíj* kötelező bevezetése, amely lehetővé teszi a társadalmi szempontból igazságosabb teherviselést, követné az arányosság elvét, egyúttal ösztönzőleg hatna a pazarlás, a hulladék csökkentésére. A vonatkozó kormányrendelet a kéttényezős díjfizetési rendszert (alapdíj és mennyiség-arányos kezelési díj) már most is lehetővé teszi. A begyűjtött közszolgáltatói tapasztalatok alapján a modell üzleti szempontból is kivitelezhető, a lakosok kedvelik a rendszert, ebből következően szinte minden szolgáltató újabb települések bevonását tervezte. A legelterjedtebb megoldás az ürítési gyakoriság szerinti differen-

ciálás, de arra is szükség van, hogy jelenleginél legalább kétszer nagyobb választék legyen az edényméretekben, és a kisméretű edények fajlagos díja ne legyen magasabb. A végső cél egy olyan rendszer elérése, ahol a szemétdíj mértéke ténylegesen a termelő hulladékot követi.

A helyi termelői piac, a helyi kereskedelem a helyi közösségek szociális megerősítését és fokozottabb gazdasági védettségét szolgálja, egyúttal nagyon komoly hatással van a környezetvédelemre, hulladéktermelődesre, az ipari dimenziókban alkalmazott csomagolási, raktározási és logisztikai rendszerek kiiktatásával. Az újrahasználat egy speciális formájának, a *zárt rendszerű betétdíjas csomagolásoknak* is a helyi szintű forgalom esetén lenne igazán értelme. Ezek sajátossága, hogy a termelők és fogyasztók meghatározott körében, viszonylag szűk földrajzi vonzáskörben használnak többutas csomagolásokat, így az egyébként hulladékká váló csomagolás termékbe épített költségével sem kell minden alkalommal terhelni a vásárlókat.

Előbb-utóbb a nullahulladékos településeken az *adórendszerben* is meg kell jelennie az ösztönzőknek. Javasolt megvizsgálni, hogy az iparűzési, illetve más helyi adó hogyan sávosítható a környezeti terhelés függvényében. Nyilván jelentős energiákat igényel a kapcsolódó értékelési rendszer kidolgozása, amelynek országos szintűnek kellene lennie. Szükség van elkülönített *helyi környezetvédelmi alapok* létrehozására, ami megalapozza a lakossági szemléletformálást, és a tanácsadói oldalról segíteni tudja a környezettudatos, „tiszta” termelési formák terjedését. E nélkül a települési hulladékgazdálkodási tervek hangzatos szavak maradnak, kizárólag a jó üzletet jelentő szelektív gyűjtés népszerűsítésére lehet számítani.

A zöld közbeszerzés sokszor hangoztatott fontossága mellett ezen a téren végre konkrét előrelépésekre lenne szükség. Szerencsés, hogy legalább az uniós pályázatoknál szerepelnek fenntarthatósági vállalások, így – ha másért nem, ezért – a nyertes önkormányzatok némelyike áttér zöld gyakorlatokra (pl. újrahasznosított irodai papír használatára).

Alapvető elvárás a környezettudatos városokkal, falvakkal szemben, hogy bevezetésre kerüljön a *szelektív gyűjtés* elsősorban házhoz menő formája, létesüljenek *hulladékudvarok* elérhető távolságra (elejét véve az illegális lerakásoknak), továbbá ösztö-nözzék a szerves hulladékok *helyi komposztálással* történő kezelése. A komposztálás közterületi és közösségi formáját is szükséges minél inkább elterjeszteni ahhoz, hogy az ország meg tudjon felelni annak az Unió által előírt követelménynek, amely a szerves hulladékok lerakótól való eltérítéséről szól. A szelektív gyűjtésre visszatérve, a felállított állami rendszerrel szemben három alapvető követelmény fogalmazódik meg bennünk civilekben: az átláthatóság növelésére van szükség a működésben, a termékdíjból származó bevételeknek és elköltésüknek a fokozottabb, nyilvános követhetőségére, ehhez a társadalomnak ugyanis joga van; illetve annak átgondolására – amit eddig a 2012-es év is igazolni látszik –, hogy a közbeszerzések bürokratizáló, drágító hatása bénítólag hat a végső begyűjtési eredményekre; és hogy hogyan lehet ezeket kiküszöbölni, mert a hibák az állampolgárok zsebére mennek.

A Humusz Szövetség nullahulladékös mintatelepülései

A 2008-ban pályázati forrásból indult program magában foglalta a kiválasztott településeken a lakosság hulladékkal kapcsolatos ismereteinek és attitűdjének felmérését, a hulladékgyűjtési adatok, tervek begyűjtését és elemzését, valamint a nullahulladékös tervek kidolgozását. Tordas, Várpalota, Hajdúböszörmény és Csór településeken az elkészült terveket ajánlasként, határozatban fogadták el a helyi képviselőtestületek a jövőbeni tervezésekhez. A programba 2011-ben bekapcsolódott Pilisvörösvár is, ahol szintén elkészült egy lakossági felmérés és a nulla hulladék terv, továbbá egy környezetvédelmi fórumon került megvitatásra a téma, illetve a további teendők.

A pályázati forrás elapadásával, ami nem csupán a civil szféra problémájaként jelent meg, hanem a hulladékgazdálkodási társulások is hasonló jelenségekről számoltak be, a folyamatok lelassultak, egyes helyeken elakadtak. Csóron ugyan a helyi komposztálás népszerűsítésére nyertek forrást, de a szelektív gyűjtést még ennyi év után sem sikerült bevezetni a hulladékgazdálkodási társulásnál tapasztalható problémák miatt. Ezért jelenleg egyedi úton, alkalmi akciókkal oldják meg a különgyűjtést. Tordason a Nulla Hulladék Hálózati tag Zöld Hangyák civil szervezet folyamatosan végez szemléletformáló tevékenységet a tömegrendezvényeken, de önkormányzati forrás híján más fejlesztés nem történik, pedig a nyitottság itt is megvan. Várpalotán – az Egészséges Palotáért Egyesület munkatársai – szintén komposztálási programot bonyolítanak, és egy leszakadó városrész szociális rehabilitációs programjában zöld konferenciát, biovásárt, zöld háztartás versenyt, zöld koncertet szerveznek. A településen egyébként házhoz menő szelektív gyűjtés van, amihez nem társul differenciált szemétdíj. A hajdúböszörményi Zöld Kör komposztprogramot, házhoz menő papírgyűjtési akciókat bonyolít, míg a pilisvörösvári hálózati tagunk, a Szébb Környezetünkért Egyesület rendszeresen szervez adománygyűjtő akciókat, lom-kincs vásárt, csereberéket, és a rendszeres helyi, iskolai programok mellett a környezetvédelmi fórum elindítása is a szervezet nevéhez kapcsolódik.

Összességében elmondható, hogy a forrásnak köszönhetően több településen is fut helyi komposztálást népszerűsítő program, ezen felül civil rendezvényeket szerveznek. A nyitottság az érdekelt feleknél megvan a hulladékcsökkentés elősegítésére, források azonban nem állnak rendelkezésre. Nyilvánvalóan szükség van az önkormányzat, a közszolgáltató és a helyi civil egymás iránt is elkötelezett hármására, illetve a központi forrásoknak a túlméretezett, technológiai nagyberuházások helyett – amelyek munkát alig adnak – a munkaintenzív hulladékmegelőzési területre való átcsoportosítására, a támogatások szélsőségesen megnőtt elbírálási idejének és a kifizetéseknek a normalizálására.

Külföldi jó gyakorlatok

Két jó példa Baszkföldről: mindkettő egy közelbe tervezett, egészségügyi aggályokat felvető hulladékégető elleni lakossági tiltakozásból nőtte ki magát. A települések az önálló utat választva ki léptek a hulladékgazdálkodási társulásból és meghirdették nulla hulladék programjukat.

Hernani városában egy olyan kifinomult különgyűjtési rendszert építettek ki, aminek eredményeként a hulladék 85 százalékát újrahasznosítják és csak a maradék kerül a lerakóra. A korábbi kb. 80 százalékos lerakási arányt nem egészen egy év alatt sikerült megfordítaniuk. Annak idején Minden egyes háztartás kapott egy ún. „akasztót”; megválaszthatták, hogy ezt az utcán vagy házon belül szeretnék elhelyezni. Ezekre a vonalkóddal ellátott akasztókra teszik a lakosok a hulladékot. A vegyes hulladékot heti egyszer viszik el, ami elegendő, mert a szervesnek külön edényzete van, amit hetente háromszor ürítenek. A szerves hulladék tisztasága egyébként 99 százalékos. A pelenkákkal elég komoly gondjaik vannak, azokat ugyanis naponta be kell gyűjteniük. Az üvegnek a hazaihoz hasonló gyűjtőszigeteket állítottak fel, az újrahasználatos tasakokban gyűjtött papírt és a műanyagot szintén heti egyszer viszik el az akasztókról. A veszélyes hulladéknak és az eddig fel nem sorolt, különgyűjtött hulladékoknak van egy közösségi hulladékgazdálkodási központja, illetve a begyűjtés útvonalából kieső néhány háztartás egy speciális kulcs segítségével a zárt gyűjtőszigeteken helyezheti el a szelektív hulladékot. Az éves, egységes szemétdíj háztartásonként 90 euró és most tervezik a differenciált díj bevezetését. A polgármester megerősítette, hogy az új különgyűjtési rendszer egyáltalán nem drágább, mint a korábbi, vegyes hulladékok által dominált szállítás. Hibás gyűjtés esetén a szolgáltató megjelöli a zsákot és 150 eurós büntetést ró az illetőre.

A Hernanival szomszédos Usurbilben pedig a közösségi komposztálás mintapéldája látható. Látogatásunkkor a polgármester elmondta, hogy akkor hoznak létre közösségi komposztópontot, ha

önszerveződő jelleggel 16 család összeáll, és megállapodásban vállalja a teljes körű működtetést, önkéntes komposztmestert jelölve maguk közül. Egy-egy komposztpontot ezután kb. 2000 eurós egyszeri induló költséggel állít fel az önkormányzat, itt külön gyűjtik a nedves és a száraz összetevőket, sőt az ételmaradékot is idehordják. A komposztmester feladata a megfelelő keverési arány biztosítása, a környék tisztaságának megóvása, a nagyobb zöldhulladékokat pedig elszállíthatja az önkormányzat városüzemeltetési központjába, ahol aprítógép is rendelkezésre áll. A képződő komposzt végül a közparkokban és a virágos ládáknak kerül elhelyezésre. Hogy miért éri meg ez a lakosoknak? Mert 40 százalékkal kevesebb szemétdíjat fizetnek így. Pont ennyi ugyanis a háztartási hulladékuk szervesanyag-tartalma.

E két baszk városban tehát a hulladékégető elleni, mozgalommá fejlődő tiltakozás igazi értéke abban rejlett, hogy az aktivisták képesek voltak közös érdekeket konkrétan megfogalmazni, ezekre alapozva közösséget szervezni, tervezni és kivitelezni. A megvalósítást pedig az tette lehetővé, hogy a helyi kormányzat felismerte az ebben rejlő lehetőséget, erőt, és a kezdeményezés mellé állt. A tiltakozásból kifejlődő közös gondolkodás, tervezés és végül megvalósítás olyan nullahulladékos településeket hozott létre, amelyek tiszteletreméltó eredményeket értek el szakmai szempontból is: 80 százalék fölött képesek eltéríteni a képződő háztartási hulladékot a lerakóktól.

Válság és hulladék, vagy hulladék és válság?

A válságnak kettős hatása van a háztartások hulladéktermelésére. Egyfelől a gazdasági nehézségek a fokozott takarékosagra, a pazarló fogyasztás csökkentésére ösztönzik a lakosságot, másfelől az inferior, gyenge minőségű termékek felé tolják el a keresletet, amelyeknek többnyire a csomagolása is olcsó, nem szempont esetükben a környezettudatosság, továbbá nem tartósak, nem javíthatók, gyorsan hulladékká válnak. A közszolgáltatásra tehát a

hulladékkeletkezés pontján van hatással a válság, mégsem erre a területre összpontosulnak a források és kormányzati erőfeszítések.

Az emelkedő díjak egyrészt a dráguló energiaforrások következményei, másrészt az erősen centralizálódó hulladékgazdálkodás miatt alakulnak ki, amely többnyire a legelmaradottabb, legkisebb és leggyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező kistérségeket sújtó növekvő szállítási költséget okoz, harmadrészt a túlméretes, jelenleg is sok helyütt kihasználatlan uniós nagyberuházások terhei.

A díjak fokozatos emelkedése már most is érzékelhető, ám azt valljuk, hogy ha az emelkedés mögött a környezettudatos szempontok érvényesülése érzékelhető (és nem az egyre nagyobb szállítási távolságok drágító hatása), akkor annak meg kell fizetni az árát. A jelenlegi rendszerben ugyanis a hulladékból adódó externáliákat továbbra sem fizeti meg a termelője, és ez a szemléletformálásnak is akadálya.

A havi szemétdíj más rezsiköltségekkel összehasonlítva azoknak a tizedét vagy még kisebb részét teszi ki, nem beszélve az egyébként nem létszükségletként megjelenő költségekről, például a mobiltelefon díjáról, amiből ma már fejenként több mint egy jut a magyarokra. A szolgáltatás díjának ugyanakkor arányosnak kell lennie: aki sok hulladékot termel és nem hajlandó azt szétválogatni, fizessen sokat érte. A környezettudatosságot pedig kedvezően kell díjazni, illetve a legszegényebb rétegek esetében a szociális szempontokat a települési önkormányzatnak kell érvényesítenie.

Az emelkedő díjak várhatóan az illegális lerakás gyakoribbá válását okozzák majd. Ennek elkerülésére szolgálna a hulladékudvarok sűrű hálózata, továbbá a sokkal szigorúbb hatósági ellenőrzés és szankcionálás. A díjfizetést illetően is azt mondhatjuk, hogy jóval nagyobb fizetési fegyelemre van szükség. Központi probléma, hogy a kötelező igénybevétel miatt a közszolgáltató a szolgáltatás megtagadása révén nem képes behajtani a kintlévőségeit (mint ahogy egy gáz- vagy áramszolgáltató tenné). Környezeti tanácsadó tevékenységünk során tapasztaljuk, hogy az áremelkedés miatt több fi-

gyelmet kap a szemétszállítás, és rengetegen keresnek bennünket azzal, hogy hogyan lehetne csökkenteni a költséget, ám a települések többségén nem létezik a differenciált, kéttényezős szemétdíj, így nincs tényleges választási lehetősége az igénybe vevőknek. Az alapértelmezett kötelező igénybevétel felvet olyan problémákat is, hogy mi legyen azokkal, akik hitelt érdemlően bizonyítani tudják, hogy nem keletkezik hulladékuk?

A válság és a hulladék összefüggését madártávlatból vizsgálva felmerül egy kérdés, ami az ok-okozati viszonyra utal: a fogyasztási szerkezet, a pazarlás, a minden más szempontot figyelmen kívül hagyó gazdasági növekedés válsága okozza tulajdonképpen a hulladékproblémát, vagy a hulladékprobléma fog újabb válságot előidézni? Ugyanazt tesszük most a környezetünkkel, amit a bankokkal. Hitelt veszünk fel a környezetünktől, helyreállíthatatlanul felélve, elfogyasztva az egyre szűkösebb természeti erőforrásokat. Előre költünk, csak most nem pénzben kifejezve, hanem természeti értékekben. A 2008-as gazdasági válság mintájára vajon mikor várható a „környezeti hitelválság”?

Nagy György¹

A hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozás tervezett módosításának kérdései a közszolgáltatók szemszögéből

A címbeli témakörrel alkotott véleményünk megfogalmazásához feltétlenül szükség van az előzmények áttekintésére.

A hulladékok kezelésének gyakorlati szabályozását egy 1986-ban kiadott együttes miniszteri rendelet szabályozta (1/1986. sz. ÉVM-EüM rend.), ami a rendszerváltozást követően még jó pár évig hatályban volt.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv., és a fenti rendelet együttese kevésnek bizonyult a hulladékgazdálkodás területén meginduló fejlődésnek. Ezek a hiányosságok társadalmi-gazdasági következményét 1994-től sorozatos alkotmánybírói beadványok jelzik, melyre válaszul átmeneti törvény született az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről (1995. évi XLII. tv.).

Ez a törvény, noha jelentős előrelépés volt, a kialakuló problémákat nem szüntette meg, sőt már ekkor elindult a hulladékgazdálkodásról szóló törvény koncepciójának kidolgozása, ami 2001. január 1-jén lépett hatályba (2000. évi XLIII. tv.).

Az elmúlt évtized végrehajtási tapasztalatai, valamint hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 2008. november 19-i ki-

¹ igazgató, Köztisztasági Egyesülés

hirdetése és annak a hazai jogrendbe való 2010. december 12-i határideje együttesen indokolták az új törvény megalkotását.

Feltétlenül szólni kell arról, hogy a törvénytervezet 2010 októberében olyan készültségi fokon volt, ami lehetővé tette volna annak elfogadását, azonban a minisztérium vezetése úgy döntött, hogy egy új törvény kidolgozását kezdi meg. Jelezni szükséges azt is, hogy ehhez a munkához szükség lett volna a felgyülemlett tapasztalatok alapján álló hatásvizsgálat elkészítésére, amire sajnos nem került sor, noha ezt a hatásvizsgálatról szól törvény is kötelező érvénnyel írja elő.

A hulladékról szóló T/5538 sz. törvényjavaslat benyújtására végül 2011. december 30-án került sor, benyújtó a Kormány és a Vidékfejlesztési Minisztérium. A benyújtást követően szinte azonnal megindult a módosító javaslatok beadása, és eddig 113 javaslat érkezett a parlamenti honlap tanúsága szerint, melyből egy szinte teljesen újraírta a benyújtott tervezetet.

Az új törvényjavaslat sarkalatos pontjai:

A hulladéklerakási járulék

Hulladéklerakási járulék bevezetése nem jogharmonizációs követelmény, noha azt sok ország vezette be azzal a céllal, hogy segítse/kikényszerítse a lerakás kívánatos csökkentését, a hasznosítás növekedését. A benyújtott tervezet szerint a lerakott hulladékok után kell fizetni. A díj mértéke (Ft/tonna/év), amely települési hulladékok esetében 2012-ben 6000 Ft, 2013-tól 12 000 Ft lenne.

Meg kell jegyezni, hogy az egész országra kiterjedő felmérésük szerint erre a hulladékkörre a hulladékártalmatlanítási díjak 4300–21 500 Ft/tonna értéket mutatnak.

Számításaink szerint a hulladéklerakási járulék bevezetése az országban eltérő mértékben a lakossági hulladékdíj 15–60%-os mértékű növekedését, és az illegális hulladéklerakás fokozódását eredményezné.

Ennek elkerülése érdekében javasolható, hogy a lerakási járulék meghatározott hulladékáramokra eltérő mértékben kerüljön bevezetésre, továbbá a magas műszaki színvonalon kezelt (pl.: MBH, vagy egyéb mechanikai kezelés, válogatási maradék stb.) hulladékok maradékanyagai egy bizonyos mennyiségi határig (pl. 30%-ig) legyenek mentesek a lerakási járulék alól. A lerakó-rekultivációs, vagy a kármentesítési projektek kapcsán és felszámolandó lerakók esetében ne kelljen fizetni.

Szakmai szempontok alapján javasolható a járulék fokozatos bevezetése, pl. 2013-ban 5 euró, tíz év alatt fokozatosan érje el a 20 euró/tonna/év mértéket.

Díjképzés

Lakossági díjak, tárolóedény egyszeri ürítése (nettó összeg, Ft, 2011. 12. 31.)

	110 literes	120 literes	1100 literes
Átlag	361	379	3639
Legkisebb	171	191	2192
Legnagyobb	742	810	7500

A jelenlegi szabályozási elveket a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) 23. §-a, a 64/2008. Korm. rendelet, helyi önkormányzati rendeletek, ISPA – Kohéziós Alap keretében megvalósult projektek esetében a CBA (Cost-Benefit Analysis – költség-haszon elemzés) alapján elfogadott szerződések határozzák meg.

Utalni kell arra, hogy a díjképzésről szóló kormányrendelet a hulladékgazdálkodási törvény kihirdetésének évében (2000-ben) az elsők között szabályozta a közszolgáltatási megállapításának, alkalmazásának feltételeit. Noha számtalan helyen indokolt ennek felülvizsgálata, az új törvénytervezet nem ezekre helyezi a hangsúlyt.

Úgy véljük, hogy a Magyar Energia Hivatal mint díjjavaslatot

tevő és hatósági díjfelügyeletet ellátó szervezet, a miniszteri díjmegállapítási jogkör nem ad választ a mára megkerülhetetlen kérdések megoldására, amelyek:

- a hulladékkezelési közszolgáltatás tartalmi elemeinek meghatározása;
- a díjképzés elemeinek egységesítése;
- szolgáltatási minimumkövetelmények rendszerének kidolgozása;
- EU-s pályázatokból fakadó kötelezettségek elismerése és rögzítése;
- a miniszteri rendelet tartalmi elemeinek meghatározása.

Díjhátralék

A Köztisztasági Egyesülés reprezentatív felmérése (2011. december 31-i állapot)

Összes ellátott település	727 db
Összes ellátott lakos szám	1 989 401 fő
Kiszámlázott díj	10 329 835 ezer Ft
90 napon túli kintlévőség	1 736 777 ezer Ft
Behajthatatlan kintlévőség	246 536 ezer Ft
Összes ügyszám	100 356 db

Az új törvénytervezetben megmarad a díjhátralék korábbi szabályozási elve.

Pozitívum:

- lerövidül a behajtási eljárás,
- belép a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).

Negatívum:

- A behajtás alsó határának 5000 Ft-ról 10 000 Ft-ra történő felemelése sok esetben a fél évet meghaladó igényérvényesítési időt jelent, ami tovább fokozhatja a közszolgáltatói kör működési zavarait.

További szabályozási javaslat:

- a NAV a behajtás nyilvánvaló eredménytelensége esetén ennek tényéről soron kívül igazolást (hatósági bizonyítványt) legyen köteles kiadni a közszolgáltató részére;
- a közszolgáltató a következő évi díjkalkulációban díjképző elemként nevesíthesse az igazoltan behajthatatlan kintlévőséget;
- a lejáró közszolgáltatói jogosultság esetében, a közszolgáltatás megszervezésére kötelezett a kintlévőséggel kapcsolatosan köteles legyen a közszolgáltatóval elszámolni.

A közszolgáltató

A jelenlegi szabályozás értelmében a közszolgáltató kiválasztása, kijelölése a települési önkormányzat, önkormányzati társulás feladata az Ötv., Hgt., Kbt., a közszolgáltató kiválasztásáról szóló Kormányrendelet, önkormányzati rendelet alapján. A közszolgáltató működését közszolgáltatói szerződésben rögzített feltételekkel végezhet, melyben megtestesült a közszolgáltatás részelemeinek egységes szemléletű kezelése.

Az új szabályozásban igen jelentős változásokat vezetnének be. A kiválasztás, kijelölés kötelező eleme lenne OHÜ minősítése, ami a közszolgáltatók osztályba sorolásával járna, s ez egyúttal az egyes feladatok ellátásának alapfeltétele is lenne.

Egyik legvitatottabb elem a közszolgáltatói feladatellátás tulajdonosi szerkezethez kötött kitételének bevezetése, amely a többségi állami/önkormányzati tulajdonhoz köti a jogosultságot.

Ezzel kapcsolatosan végzett felmérésünk a jelenlegi állapotot mutatja be.

A táblázatból jól látszik, hogy a tervezett változás milyen ellátási kört érint.

Közszolgáltatók tulajdonosi megoszlása

Közszolgáltató tulajdonosa	kiszolgált település		ellátott lakos		közszolgáltató	
	db	%	fő	%	db	%
100%-os önkormányzati tulajdonú	551	26,25	3 851 856	53,11	39	55,71
Többségi önkormányzati tulajdonú	340	16,20	493 828	6,81	4	5,71
Összesen	891	42,45	4 345 684	59,92	43	61,42
Többségi magántulajdonú	463	22,06	1 556 615	21,46	12	17,14
100%-os magántulajdonú	745	35,49	1 350 002	18,61	15	21,43
Összesen	1208	57,55	2 906 617	40,07	27	38,57
Mindösszesen	2099	100	7 252 301	100	70	100

Összegzés

A települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás megszervezésének és fenntartásának szabályait a hulladékokról szóló – környezetvédelmi szakmai – törvényből kiemelve, önálló törvénybe javasoljuk foglalni.

A törvényi szabályozásban a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás ellátását meghatározó állami vagy önkormányzati befolyással rendelkező gazdálkodó szervezethez lehet kötni – bizonyos feltételek fennállása esetén, továbbá az EU ezzel kapcsolatos szabályozására figyelemmel. Ezek függvényében a jelenleg nem ilyen tulajdoni hányaddal működő gazdálkodó szervezetek esetében a törvényi szabályozásban biztosítani kell az érvényes közszolgáltatási szerződések „kifutását”, ami egyben felkészülést jelenthet az önkormányzatok számára a feladat átvételére.

Az önkormányzatok által korábban létrehozott társulásokat – jelenlegi formájukban – azokban az esetekben feltétlenül fenn kell tartani, amikor EU-forrást vettek igénybe a hulladékkezelési rendszerük

kialakításához (ISPA, KA, KEOP). Ennek indoka, hogy a támogatás alapjául szolgáló CBA-k újratervezése visszafizetési kötelezettséggel járhatna, ami mindenképpen elkerülendő.

Az új törvény *2014. január 1-jén* lépjen hatályba úgy, hogy előzze meg hatásvizsgálat a Hgt. átmeneti szabályozására.

Végh Szilárd¹

Keszthely hulladékgazdálkodási rendjének tapasztalatai, a díjkonstrukció bemutatása, a szelektív hulladékgyűjtés terén elért eredmények

Keszthely városában az elfogadott 10/2002. (IV. 12) sz. Önkormányzati rendelet alapján a hulladékkezelés és szállítás közszolgáltatását a Keszthelyi Városüzemeltető Kft. végezte 2011 évig, a hulladékkezelő telepet a KETÉH Kft. üzemelteti.

A Keszthelyi Városüzemeltető Kft. a válságot megelőző időszakban jó piaci kondíciók mellett folytathatta hulladékszállítási tevékenységét. Hosszú távú szerződésekkel, közbeszerzési eljárásokon való részvétellel és annak elnyerésével biztosítottakká vált a szolgáltatás.

Az országos hulladékgazdálkodási terv, a hulladékgazdálkodási törvény és a vonatkozó rendeletek részletesen szabályozzák a tevékenység végzésének feltételeit. Uniós források igénybevételével kiépültek a regionális hulladékgazdálkodás feltételeit biztosító építmények, eszközöket, gépeket szereztünk be. A ZALAI SPA program révén megvalósult a Zalabéri hulladéklerakó, a Keszthelyi Hulladékkezelő telep. Ezzel egyidőben választották ki a közszolgáltatásban részt vevő üzemeltetőket. A Keszthelyi Hulladékkezelő telepen a már korábban megvalósult beruházással létrejött átrakó állomás, hulladékválogató, komposztáló, hulladékudvar, illetve a városban és településeken kialakított szelektívgyűjtő szigetek lehetőségét

¹ volt ügyvezető, Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft.

teremtettek a komplex hulladékkezelés bevezetésére. A regionális cégeket kötelezték arra, hogy a hulladékot a kijelölt hulladéklerakóba – Keszthely esetében a Zalabéri lerakóba – szállítsák a végleges lerakással ártalmatlanított maradék hulladékot. A vállalkozói hulladék más engedéllyel rendelkező lerakóba is szállítható. A változás Keszthely esetében jelentős költségnövekedést okozhatott volna, melyek az alábbi tényezőkből következnek: szállítási távolság, üzemeltetési lakossági egyenérték díj, kötelező szelektív gyűjtés.

A lakossági szolgáltatási díjat, a szolgáltató árkalkulációja alapján, a települési önkormányzatok rendeletben határozzák meg.

A megnövekedett költségek kompenzálására vezettük be 2009-ben az új hulladékkezelési rendszert Keszthelyen. A Zala ISPA települései közül, illetve országosan egyedülálló módon, Keszthelyen valósult meg a biológiailag lebomló kommunális hulladék szinte teljes mértékű leválasztása.

Keszthelyen sikerült egy olyan komplex, működő hulladékgazdálkodási rendet kialakítani, amely számos, Litkey-Juhász Orsolya előadásában felvetett kérdésre pozitív választ, megoldást kínál.

A hulladékgazdálkodás működési alapja a hulladékgazdálkodási díjból befolyó díjbevétel, amelynek az évi 16 000–20 000 Ft/háztartás összegét az emberek sokallják a közszolgáltatásnak a nem közvetlenül a fogyasztás célját szolgáló jellege, valamint a műhelybeszélgetés korábbi előadásaiban is említett egyéb díjképzéssel kapcsolatos anomáliák miatt. Ha a díjképzés az arányosság, differenciáltság és a hulladékhierarchia, illetve az országos és a helyi hulladékgazdálkodási tervek szerinti célszerűség követelményének megfelel, úgy az a hulladékgazdálkodás dinamikus és fenntartható működését biztosíthatja.

Helyenként eltérőek a fogyasztói szokások, így az általános díj-szabályozás helyett a helyi sajátosságokra alapozott díj-szabályozás felelhet meg inkább az arányosság és célszerűség követelményének. Például a szelektív hulladékgyűjtés területén a fővárosban a gyűjtőszigeteken 95%-os a hulladék tisztasága, míg Keszthelyen csak 30–40%-os, ugyanitt viszont a házhoz menő szelektív hulla-

dékgyűjtés esetében 90%-os a hulladékisztaság a főváros e tekintetben gyengébb aránymutatójával szemben. Ez magyarázható azal, hogy míg Budapesten a szelektív szigeteket csak a környezet-tudatos személyek használják, addig Keszthelyen az egész lakótelepi közösség, aki szabadulni akar a hulladéktól. Az eltérő szokás és motiváció alapján kell a komplex hulladékgazdálkodási rendszert felépíteni és folyamatosan fejleszteni. Fel kell, és el kell ismerni a gazdasági érdekeket és motivációt, tekintettel arra, hogy jelenleg a lakosság leginkább a pénztárcáján keresztül ösztönözhető. Ha jó az ösztönzőrendszer és igazodik a hulladékgazdálkodás szakmai elvárásaihoz, akkor a rendszer jól és környezetvédelmi szempontból is megfelelően teljesíti az elvárásokat. Nem szabad felületesen, egy egységár alapján ítéletet mondani a szolgáltatásról.

Például Keszthelyen egy 110 literes hulladékgyűjtő edény ürítése 750 Ft + áfa, ami első hallásra meghökkentő összeg, ám a 2009-től kezdődően felépített komplex hulladékgazdálkodási rendszer, és ehhez kapcsolódó differenciált díjszabályozás kontextusában már más megvilágításba helyeződik.

Nézzük a hulladékdíjak és a szolgáltatás viszonyát és a ténylegesen éves viszonylatban felmerülő költségeket. Ehhez szükséges a hulladékgazdálkodási rendszer ismerete.

Keszthely jellemző adatai hulladékgazdálkodás szempontjából:

A város lakossága:	20 816 fő állandó lakos
	10 000 fő üdülő
Családi házas övezet:	4600 háztartás
Tömbházas övezet:	350 társasház

Zala ISPA térségi hulladékgazdálkodás fejlesztése során Keszthelyen válogató csarnok és hulladékudvar létesült, valamint komposztáló GORE technológiával és a szükséges feldolgozó berendezések beszerzésre kerültek, illetve hulladékgyűjtő járművek kezdtek meg üzemelésüket, az 50 km-nyi szállítási távolságra lévő zalabéri lerakó pedig 2009. január 1-jétől működik, illetve 33 szelektív hulladékgyűjtő sziget áll a lakosság rendelkezésére.

A keletkezett hulladékmennyiség 2005–2011 között

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kommunális hulladék	tonna	5,465	5,714	5,390	5,965	3,722	3,081	2,910
Bio-, zöldhulladék	tonna	293	261	263	257	1,268	1,730	1,750
Szelektív hulladék	tonna	307	397	566	617	887	1,264	1,172
Összesen	tonna	6,065	6,372	6,219	6,840	5,878	6,075	5,832

A hulladékgazdálkodás fejlesztésének kezdetén elkészített hulladékanalízis eredményei alapján évi kb. 6000 tonna hulladékmennyiség Keszthelyen 50%-ban biológiailag lebomló hulladékból, 30%-ban újrahasznosítható hulladékokból (a csomagolóanyagokat is beleértve), a fennmaradó 20%-ban pedig a kommunális hulladékból tevődik össze.

A hulladékgazdálkodási rendszer ezen alapuló megszervezésének alapkérdése a fejlesztés kezdetén a hulladékmix felét kitevő biológiailag lebomló hulladék sorsa volt.

A hulladékmennyiség csökkentésének, illetve a házi komposztálás alapcélkitűzése mellett a biológiailag lebomló hulladékok összegyűjtésének és komposztálással, illetve későbbiekben fermentálással való kezelésének megszervezését kellett megoldani.

A rendszer – mint hangsúlyozzuk – csak és kizárólag komplex rendszerként tud működni. Ez a komplexitás a lakossági, illetve egyéb hulladék keletkezési helyétől és idejétől indulva választ kell hogy adjon minden felmerülő kérdésre, és megoldást kell kínálnia ezekre. A biológiailag lebomló hulladék kezelésének és feldolgozásának a különböző fizikai és kémiai folyamatok miatt különös figyelmet kell kapnia. A nem megfelelő kezelés kellemetlen szaghatással és a rágcsálók elszaporodásával járna. Azonban kellő odafigyeléssel és a rendszer teljes kidolgozásával az eredmény nem marad el. Így Keszthelyen már az első pillanattól kezdve a háztartási konyhaszekrényben lévő edények elhelyezésére, a külön gyűjtéshez szükséges lebomló zsákokra is odafigyeltünk. Lényeges, hogy ez

a plusz rendszer nem lehet drágább, mint az egyébként használatos módszer. A kezdetektől gondoskodni kell a szükséges anyagok beszerzéséről. Többek között így az összegyűjtéshez biológiai lebomló hulladékgyűjtő zsákok beszerzésére volt szükség, illetve a megfelelő edényméretes és a szállítási gyakoriság meghatározására adott gazdasági feltételek mellett. Ezt a feladatot a társaság tagjai saját magukon, háztartási tapasztalataikban ellenőrizve hajtották végre.

Az „önteszt” eredményei alapján három edényméret került meghatározásra: 35, 60 és 110 literes nagyságban.

A hulladékszállítás gyakorisága, alap és speciális hulladéktípusonként került megállapításra:

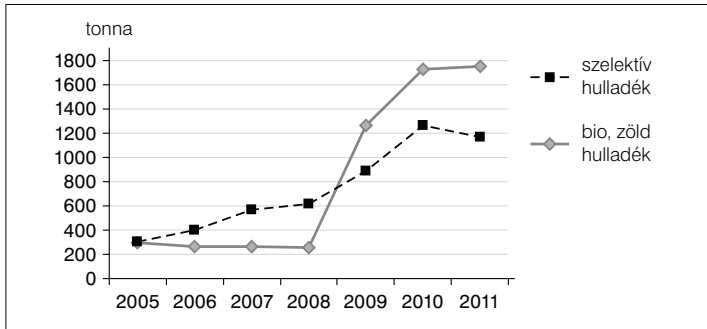
- a biológiai hulladékokat heti 1 alkalommal,
- a maradék kommunális hulladékot kéthetente,
- a csomagolóanyagok szelektív gyűjtése közvetlen zsákos begyűjtéssel kéthetente, a hulladékszigeteken szükség szerint, de legalább kéthetente,
- az elektronikai hulladékok félévente meghatározott időpontban,
- a veszélyes hulladékok összegyűjtése félévente meghatározott időpontban,
- lomtalanításra, illetve a textíliák összegyűjtésére évente egyszer,
- fenyőfa összegyűjtésére pedig idényjellegűen, évente kerül sor.

Ezen struktúrához igazítva került felállításra a hulladék-díjszabályozás arányos és differenciált rendszere, meghatározott időszakban a társadalmi fogadtatást és a véleményeket is figyelembe véve.

A hulladékgazdálkodási rendszer átalakítása nyomán a számok tükrözik az új hulladékgazdálkodási rend hatékonyságát: 2005-ös bázisévhez képest ugyanannyi összes hulladék mennyiségben belül a biohulladék mennyisége közel 8-szorosára, a sze-

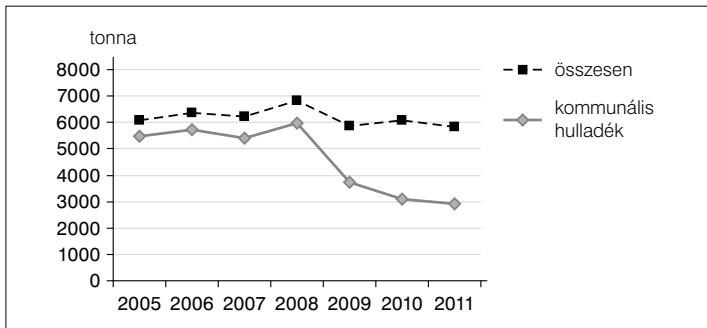
lektíven gyűjtött hulladék mennyisége pedig mintegy 6-szorosára növekedett 2011-re.

Hulladékmennyiség



Ezzel párhuzamosan a maradék kommunális hulladék mennyisége ugyanebben az időszakban közel felére csökkent.

Hulladékmennyiség



Az edényméret, a hulladéktípusok és az ennek megfelelően konstruált díjrendszer hatására 2009-re összesen 4700 háztartásban kezdődött meg a biológiailag lebomló hulladékok gyűjtése és házi komposztálással történő kezelése. A biológiailag lebomló hulladékok 110 literes edényekben való elkülönített összegyűjtésével vagy házi komposztálással kerül hasznosításra. A rendszer egyik kimagasló előnye, hogy a hulladéknak a keletkezés helyén történő hasznosítása magas arányt képvisel, Keszthelyen a családi házas

övezet 4699 háztartásából 1784 házi komposztálást végez, vagyis a keletkezés helyén hasznosul a hulladék, ezáltal nincs szállítás és egyéb ártalmatlanítás. Ezt mutatja az alábbi táblázat. A díjfizetés a várható keletkező hulladék mennyisége alapján történik 35, 60 és 110 literes edénynek megfelelően.

2008		2012	
Edényméret	Edény darabszám	Edényméret	Edény darabszám
35	-	35	803
60	-	60	1209
110	-	110	903
Házi komposztálás			1784
			4699

A maradék kommunális hulladék gyűjtésére, amely Keszthely családi házas övezetében lévő 4600 háztartás, illetve a tömbház-as övezet 350 társasházban található, mindösszesen 8509 háztartáshoz viszonyítva a rendszer 55,2%-ban került bevezetésre. A társasházak viszonylatában a komplex rendszer kiterjesztése, és részletes kidolgozása szükséges, és akkor a biológiailag lebomló és egyéb hasznosítható hulladék külön gyűjtése és hasznosítása megoldást nyerhet.

A háztartások háromféle edénnyel rendelkeznek, tehát a heti rendszeres gyűjtést háromfajta hulladék tekintetében végzi a szolgáltató. Természetesen a lomtalanítás frakciónként, a karácsonyfák elszállítása és az egyéb (elektronikai hulladék) gyűjtése emellett külön megtörténik.

A maradék kommunális hulladék tekintetében az edényméret-használat a 60 literes edények változatlan száma mellett a 110 literes edények száma 2008-hoz képest felére csökkent 2012-re, míg a 35 literes edények száma megduplázódott, amely nem kis részben a 110 literes edények 750 Ft + áfa összegű ürítési díjának is köszönhető, illetve az edényméret és hulladékgazdálkodási célkitűzések szerint differenciált arányos díjkonstrukciónak köszönhető.

Maradék kommunális hulladék

2008		2012	
Edényméret	Edény darabszám	Edényméret	Edény darabszám
35	1067	35	2179
60	1652	60	1624
110	1925	110	896
Összesen	4644		4699

Az éves hulladékszállítási bruttó díjat háztartásonként az alábbi táblázat tartalmazza.

Látható hogy a rendszer bevezetésével fogyasztásarányos díjfi-
zetés valósul meg.

Háztartások tekintetében 62%-a a háztartásoknak kedvezőbb dí-
jat fizet, 25% az ISPA rendszer bevezetése miatti díjnövekedést fize-
ti meg, és elenyésző 13% az, amely háztartás többet fizet. Azonban
ha a háztartásban élők számát figyelembe vesszük, akkor látható,
hogy a díj minden kategóriában közel azonos, tehát a mennyiség-
arányos díjfizetés megvalósult, és nem a kis létszámú háztartások
fizetik meg a hulladékdíjat a nagyok helyett. A mennyiségarányos
díj a hagyományos rendszerekkel megegyezően mintegy 17 000 Ft,
vagyis az átlagköltség nem változott. Ugyanakkor az egyedülálló-
kat házi komposztálás esetén kb. 50%-kal, a nyugdíjasokat pedig
25%-kal alacsonyabb éves költség terheli.

A rendszer átalakításának eredményei nyomán teljesülnek a hul-
ladékgazdálkodási előírások:

- csökken a szállítási költség,
- ártalmatlanítási költség (8755 Ft/tonna) helyett a komposztá-
lás költsége 4000 Ft/tonna,
- szélesebb körű szolgáltatás,
- későbbiek során a komposzthasználás és gázhasználás,
- a lomtalanítás rendezettsége megoldható,
- díjnövekedés az ISPA használati díj miatt nem lett jelentős,
- hasznosítható hulladékból nagyobb bevétel, ezzel alacso-
nyabb díj,

	Alkalmazott éves hulladékszállítás díja			Hagyományos, mindenki egyenlően fizet elv szerint		Az alkalmazott díj a hagyományos rendszerhez képest		Az összes igénybevevő		
	Maradék kommunális díj Ft	Bio díj Ft	Éves összesen nettó Ft	Éves összesen bruttó Ft	Éves nettó díj Ft	Éves bruttó díj	%-ban	Díj-különbözet Ft	Háztartás db	%
egyszemélyes háztartás házi komposztálással	6 136	-	6 136	7 793	12 890	16 370	48	-8 577	1 784	28
egyszemélyes nyugodt háztartás	6 136	3 380	9 516	12 085	12 890	16 370	74	-4 285	2 179	34
kétszemélyes háztartás	10 530	6 708	17 238	21 892	12 890	16 370	134	5 522	1 624	25
3-4 személyes háztartás	19 292	13 468	32 760	41 605	12 890	16 370	254	25 235	896	13

- nem nőtt a szelektív hulladékgyűjtő szigetek szennyezettsége,
- nem nőtt az illegális hulladéklerakás mennyisége,
- a lakosság a hulladékmennyiség arányában fizet, amelyet elfogad.

További feladat még Keszthelyen az új hulladékgazdálkodási rendszernek a tömbházas övezetben lévő társasházakkal való elfogadtatása, elsősorban a biohulladék és a szelektív hulladékgyűjtés elfogadtatása, és a szelektív hulladékgyűjtő szigetek szennyezettségeinek csökkentése.

A távlati cél pedig, hogy a hulladékgyűjtés és energiagazdálkodás közös célja megvalósul, így a biohulladék, szennyvíziszap és mezőgazdasági hulladék fermentálásával gáz-, hőhasznosítás lehetséges, míg a maradék a szántóföldek tápanyag-utánpótlásában hasznosul.

Benke Sándor¹

Települési szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer fejlesztése Turán és térségében

(KEOP-1.1.1/2F/09-2010-0008)

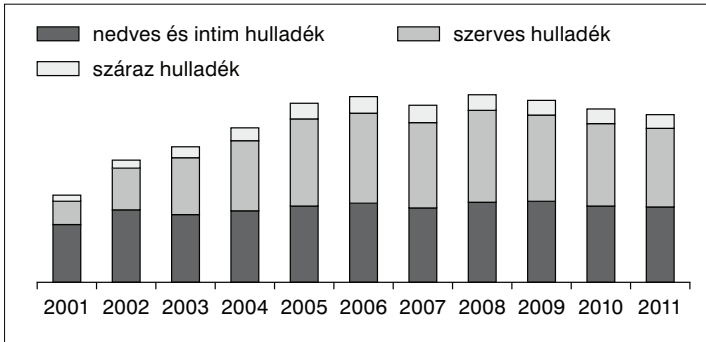
Előzmények

Galgahévíz, Tura, Vácszentlászló és Zsámbok települések önkormányzatai 1996-ban úgy döntöttek, hogy közös összefogásban regionális hulladéklerakó és -hasznosító telepet építenek. A beruházás finanszírozására az önkormányzatok pályázatot nyújtottak be a Központi Környezetvédelmi Alapra, állami céltámogatásra, valamint a Pest Megyei Településfejlesztési Tanács támogatására. A támogatások 73%-ban járultak hozzá céljaik megvalósításához. A beruházás befejezésének határidejére, 2000. december 31-re, már a technológiai és a szelektív hulladékgyűjtéshez szükséges gépeket és eszközöket is beszerezték. Az üzemeltetésre az önkormányzatok 1999-ben létrehozták a Szelektív Hulladékhasznosító és Környezetvédelmi Kft.-t. A négy együttműködő településen egyszerre vezették be a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtést 2001. január 2-án.

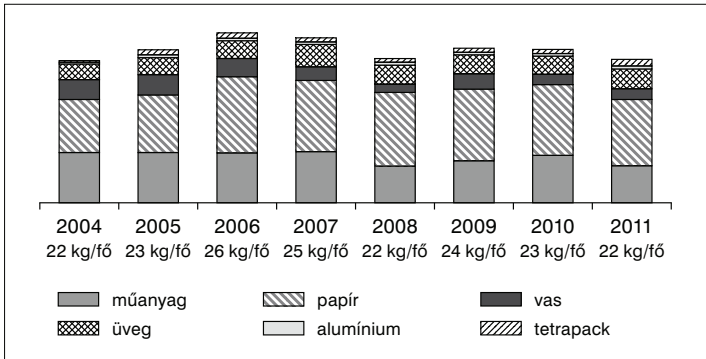
¹ ügyvezető, Szelektív Környezetvédelmi és Hulladékhasznosító Kft.

Eredmények

Hulladéktípusok mennyisége évenkénti bontásban



Kiszállított hasznosítható hulladék



Jelen

A lakosság körében egyre jobban elterjedő és népszerűvé váló hulladékgyűjtés nem várt eredményeket hozott. A hasznosítható hulladékok visszagyűjtési aránya napjainkra elérte a keletkező hulladékok 60%-át és csupán 40%-át ártalmatlanították. Időközben szükségessé vált a 10 éve működtetett házhoz menő szelektív hulladékgyűjtési rendszer korszerűsítése. Az elmúlt évek során és még jelenleg is használt hulladékfeldolgozó és -gyűjtő járművek fokozott igénybevételnek voltak kitéve, mely során je-

lentősen elhasználódtak. Karbantartásuk, javíttatásuk egyre nagyobb költséggel járt a fenntartó önkormányzatoknak. A négy település önkormányzatai ezért ismételten összefogtak, hogy egy újabb pályázatot nyújtsanak be az eszközpark korszerűsítésére, mivel ezt saját erőből nem tudták volna megoldani. Pályázatuk sikerrel járt.

A kétfordulós pályázat eredményeként lehetővé vált a használatban lévő technológiai és hulladékgyűjtő járművek cseréje korszerűbb gépekre, valamint a szállítandó zöldhulladék csökkentése érdekében a házi komposztálást vezetünk be az érintett térségben. A projekt megvalósításával így növelhető lesz a hasznosítható hulladékok visszagyűjtési aránya is. A szerves hulladék begyűjtése, kezelése, valamint hulladéklerakótól történő eltérítése érdekében 200 db házi komposztáló berendezést osztottak szét a négy település nagycsaládosai, valamint ingatlanulajdonosai között.

A Támogatási Szerződést 2011. június 23-án írták alá. Következtek a kiválasztási eljárások a projekthez szorosan kapcsolódó feladatok, a projektmenedzsment, a tájékoztatás, a PR, az ismeretterjesztés, a pénzügyi, jogi és műszaki feladatok ellátására. *A közbeszerzés lebonyolítása után 200 db komposztkeret, 1 db mobil aprítógép, 3 db hulladékgyűjtő célgép, 1 db árokásó rakodógép beszerzésére, valamint a válogatógép garatjának átalakítására került sor.* A nyertes ajánlattevőkkel a társulás 2011 novemberében szerződött.

Az árokásó rakodógép ünnepélyes átadására 2012. január 25-én sajtótájékoztató keretében került sor.

A projektmegvalósítással párhuzamosan a négy település (Galgahévíz, Tura, Vácszentlászló, Zsámbok) lakosságának egy része tanulmányutakon vehetett részt, melyek során hulladékmegelőzési és hulladékfeldolgozó központokat látogattak meg. A projekt PR, ismeretterjesztés keretében elkészült a térségben 12 éve használt Háztartási Hulladék Útmutató aktualizált, kibővített változata, melyet szétosztottak az érintett lakosság körében.

A projektelemek határidőre történő leszállítása lehetővé tette az út-

Projektmegvalósítás eredményei I.



„A települési hulladékgazdálkodás helyzete a válságban” 2012. 06. 01.

Projektmegvalósítás eredményei II.



„A települési hulladékgazdálkodás helyzete a válságban” 2012. 06. 01.

vonaltervben szerepeltetett befejezési határidő betartását, ami 2012. április 25-e volt.

A projektelemekek megvalósulási helyszíne a 2001-től üzemelő turai Regionális Hulladéklerakó és -hasznosító Telep.

A beszerzett eszközöket az érintett települések által létrehozott 100%-os önkormányzati tulajdonú Szelektív Hulladékhasznosító és Környezetvédelmi Kft. fogja üzemeltetni.

A projekt megvalósításának eredményeként korszerű eszközök, gépek kerültek beszerzésre. A térségben biztosítottá válik a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés biztonságos üzemeltetése újabb 10

évig. A lakossági ismeretterjesztő programok a hulladékképződés megelőzésének területén gondolkodásra és cselekvésre készítették a településeken élőket.

A projekt hatásai

Beszerezések környezettudatosan (zöld beszerzés):

A projekt során beszerzendő termékek és szolgáltatások kiválasztásakor azok egész életútja (előállítás, szállítás, használat/működtetés, hulladékká válás), illetve élettartama során keletkező környezeti hatásokat figyelembe vettünk. A környezetet legkevésbé terhelő, az erőforrások kimerülését csökkentő alternatívák kerültek előtérbe.

Esélytudatos kommunikáció:

A projektgazda a fejlesztéshez kapcsolódó nyilvános eseményeken, kommunikációjában és viselkedésében esélytudatosságot fejezett ki (nem közvetített szegregációt, csökkentette a csoportokkal szembeni előítéleteket). A projekt előkészítése során nem indult eljárás a kedvezményezett ellen az Egyenlő Bánásmód Hatóságnál, sem bíróságnál szegregációs vagy diszkriminációs politika vagy megszólalás miatt.

Projektfelszínek infokommunikációs akadálymentessége:

A projekt megvalósítása során honlapot üzemeltettünk, mely W3C szabvány szerint infokommunikációs akadálymentes.

A projekt jelentős hatásai:

Összhangban a hatályos jogszabályok előírásaival, a lakosság egészségvédelme érdekében fenntartható maradhat a korszerű házhoz menő – helyi adottságoknak megfelelő, technológiájában differenciált hulladékgazdálkodási rendszer.

A hatékony, térségi szintű hulladékgazdálkodási rendszer működtetésével biztosítani lehet:

- az uniós előírások által meghatározott országos célkitűzések elérését, fenntartását,
- a gyártói felelősségi körbe tartozó lakossági eredetű hulladékok begyűjtésének fenntartását,
- a szelektíven begyűjtött hulladék válogatását,
- szerves hulladéklerakótól történő eltérítését,
- elkülönítetten begyűjtött biohulladék anyagában történő hasznosítását,
- házi komposztálás bevezetését és terjesztését.

A projekt hatásai a fenntartható fejlődésre:

A menedzsmint szervezetet folyamatosan tájékoztatta a pályázó szervezetet és munkatársait a környezettudatos alkalmazásokról, ezáltal szakirányú szakmai képzést biztosított a fenntarthatósággal kapcsolatos tudásmegosztásról és az e célt szolgáló együttműködésről.

A projekt során elkészült Galgahévíz, Tura, Vácszentlászló és Zsombok Fenntarthatósági Programja – Local Agenda 21, mely célokat és javaslatokat ismertet.

A projekt környezeti fenntarthatósága:

Mérlegelve a tevékenység végzéséhez felhasználandó anyagok, erőforrások (inputok) mennyiségét, rendelkezésre állását, környezeti kockázatát, illetve a végtermékként kibocsátott anyagok környezeti terhelését, a melléktermékként kibocsátott anyagok (outputok) mennyisége, veszélyessége csökkent. A kedvezményezett önkéntes, együttműködő kapcsolatot tartott fenn a társadalmi szereplőkkel, illetve a tevékenységeivel érintett szereplőkkel környezetvédelmi és szociális ügyekben.

A helyi és térségi fenntartható fejlődést szolgáló társadalmi szervezet, melyet 2005. dec. 31-e előtt bejegyeztek, a Galgamenti Népfőiskola. A Népfőiskola vezetői ismerik a projektet, és megállapodásban is kifejezték együttműködő szándékukat a keletkező hulladék csökkentésében, illetve hasznosításában. A projektet megis-

merete a turai székhelyű Aszód-Tura Kistérségi Roma Érdekvédelmi Kulturális és Közhasznú Egyesület elnöke.

A kedvezményezett a beruházás révén biztosította a másodlagos alapanyag-felhasználást.

A projekt elkerülte a települések körüli értékes zöldterületek igénybevételét. A megvalósítás helyszíne a jelenleg üzemelő regionális hulladéklerakó és -hasznosító telep gazdasági célú (besorolású) területe. Újabb zöldterületet nem érintett a projekt megvalósítása.

A projekt esélyegyenlőségi hatásai:

A projekt végrehajtása során megszületett termék más társadalmi csoportnál igazolhatóan kedvezőbben hat az esélyegyenlőségi célcsoportok helyzetére, életminőségére:

A projekt megvalósulásával a szerves (komposztálható) hulladék elszállításának csökkentése érdekében 200 db házi komposztálót osztottunk ki. A társulás döntése értelmében Galgahévízen, Turán, Vácszentlászlón és Zsámbokon 130 db komposztáló nagycsaládos háztartásokhoz került, így biztosítva a helyi komposztálás lehetőségét. A házi komposztáló kereteket azok a nagycsaládosok, illetve roma érintettek kapták meg, akik vállalták annak üzemeltetését és az információszolgáltatást az eredményekről. Kedvezően értékelik, hogy nem kell elmenni és megvásárolni a komposztot, mert az helyben, saját tevékenységük révén keletkezik. A kiskertben termesztett zöldség és gyümölcs elérhetővé válik, az egészséges ételmszer javítja a családok életminőségét.

Esélyegyenlőségi munkatárs, felelős alkalmazása:

A szervezeten belüli esélyegyenlőség érvényesítéséhez és egyenlő bánásmód biztosításához felelőst alkalmaztunk, aki képzések szervezésével, információk terjesztésével erősítette a diszkriminációmentes és egyenlő esélyeket biztosító szervezeti kultúra kialakulását.

Esélyegyenlőségi terv:

A projekt megvalósítása során Galgahévízen, Turán, Vácszentlászlón és Zsámbokon elkészültek az esélyegyenlőségi tervek.

A projekt általános adatai

A projekt címe:	Települési Szilárdhulladék-gazdálkodási rendszer fejlesztése Tura és Térségében
A projekt azonosítója:	KEOP-1.1.1/2F/09-2010-0008
Kedvezményezett:	Tura és Térsége Hulladékgazdálkodási Önkormányzati Társulás (alapította: Galgahévíz, Tura, Vácszentlászló és Zsámbok települések önkormányzatai)
Megítélt támogatás:	156 590 603 Ft, melyet a Magyar Állam és az Európai Unió finanszíroz
Projekt összköltsége:	nettó 215 590 603 Ft
Közreműködő szervezet:	Energia Központ Nonprofit Kft.

Zárszó

Fontos megjegyezni, hogy továbbra is törvényileg fenn kell tartani, hogy a lakosság kötelezően vegye igénybe a szolgáltatást és ez alapján fizesse meg a díjat. Így elkerülhető, hogy a lakosság szállítsa a nem megfelelő helyre a hulladékot. Feltételezhető, hogy ha fizet a hulladék elszállításáért, akkor nem éri meg plusz költségen „elhagyni” a hulladékot.

Lényegesnek tartom azt a törekvést, hogy kizárólagosan a közszolgáltató legyen az a szervezet, amely a hasznosítható hulladékot átvegye és a szolgáltatási területen ne legyen olyan, aki ezeket a hulladékokat felvásárolja. Ha ez a törekvés megvalósulna, akkor valóban csökkenthető lenne a lakossági hulladékszállítási díj mértéke.

„Szemléletváltással a tisztább és élhetőbb lakókörnyezetért.”

Hozzászólások

Gondolatok a hulladékgazdálkodásról

A politikai térben hozott közösségi döntések nagyrészt a közjavakkal való gazdálkodáshoz kapcsolódnak. A közjavak fogyasztásából senkit sem lehet kizárni. Ilyen tipikus közjószág például a levegő, amelyből senkinek sem jut kevesebb azért, mert mások is lélegeznek. A közjavak mellett megkülönböztetjük a kollektív javakat, amelyek fogyasztásából senkit sem lehet kizárni, de már nem állnak korlátlanul rendelkezésre és előállításuk költséges lehet. Ilyen kollektív jószág például az ivóvíz vagy a hulladékártalmatlanítás. A szőlőhegyre felvezető út lekövezéséből például a tulajdonosok közös haszna messze meghaladná a szükséges ráfordítást, mégsem biztos, hogy a lekövezés megtörténik. Az esetek többségében a „szervező” az eltérő vélemények és az eltérő áldozatvállalási hajlam láttán feladja a közösség megszervezését. A tranzakciós költségek elvileg meghatározhatók, de nagy csoportok esetén igen magasak lehetnek, míg a potyautasság jelensége a nagy csoportok esetén annyira dominánssá válhat, hogy bár a döntés hasznai minden egyénre meghaladnák a ráfordításokat, a cselekvés mégsem következik be. Az államok évezredek óta sikerrel megoldják bizonyos közjavak vagy kollektív javak biztosítását, ilyenek például

1 egyetemi tanár, Corvinus Egyetem, az Országos Környezetvédelmi Tanács volt elnöke

a nemzetbiztonság, a járványok elleni védelem vagy újabban az ózonréteg vékonyodása elleni védekezés esete.

A 2011-ben elfogadott termékdíjtörvény és a 2012-re vonatkozó hulladékgazdálkodási terv is a környezet javításának szándékával született, erről meg vagyok győződve. Az ördög a részletekben szunnyad. A környezetvédelemben a gazdasági eszközök alkalmazásától a gazdasági és a környezeti hatékonyság egyidejű javulását várjuk el. A csomagolási termékdíj, jelen formájában sem a környezeti, sem a gazdasági hatékonyságot nem szolgálja megfelelően, részben mert a díj az árrugalmasság hiányában nem ösztönöz a csomagolóanyag pazarló fogyasztásának a visszafogására, részben mert a költségvetési centralizálás majd újraelosztás következtében a gazdasági hatékonyság is romlik. Hibája a csomagolási termékdíjnak az is, hogy diszkriminatív abban az értelemben, hogy más, esetleg nagyobb környezetterhelést okozó tevékenységek – építőanyag-ipari termékek, kohászati termékek, vegyipari termékek stb. – nem termékdíj-kötelesek. Ez a diszkriminatív kiválasztás óhatatlanul szerkezeti következményekkel jár. Forrásokat von el azoktól az iparágaktól, amelyeknek a termékei díjkötelesek. Miután a díj nagy része támogatások formájában újraelosztásra kerül, ezek a támogatások fenntartanak esetleg olyan tevékenységeket, amelyek a piac logikája alapján gazdaságtalanok lennének, ezzel rontva a gazdaság teljesítőképességét. A hazai termékdíj-rendszerrel szemben megfogalmazott kritika önmagában nem a termékdíj indokoltságát kérdőjelezi meg, hanem a kivetés és a felhasználás módját.

A hulladékprobléma kezelhető externáliaként, de nem olyan externália, mint a többi, mert magánjavakhoz kötött. Ha nem vinnék el a hulladékát annak a szomszédnak, aki nem fizeti a szemétszállítás költségét, annak nemcsak a szomszéd, hanem a közösség is a kárát látná. Ha valakinek a telkére illegálisan leraknak hulladékot, neki kell megoldani az ártalmatlanítását. A levegőbe vagy a vízbe engedett szennyezés szétoszlik és az egész közösséget közel egyformán érinti. A hulladék hatása nem oszlik el egyenletesen a társadalom tagjai között, ráadásul a hulladék nagyrészt felhalmo-

zódó externália. A szokásos környezetpolitikai elvek egy része nem alkalmazható a hulladékgazdálkodás szabályozásakor. Az egyik ilyen elv, amelyik szükségszerűen csorbul a „szennyező fizet” elve. Mindezekből látható, hogy a hulladékgazdálkodást bizvást tekinthetjük a környezetgazdaságtan állatorvosi lovának.

A környezetpolitika sokszor hibás előfeltevéseken alapul. Hibás előfeltevés például, hogy azért szemetesek az utcák, mert az emberek semmit nem hajlandók tenni a környezetükért. Olyan megoldásokat kellene kitalálni, amelyeknél kisebb erőfeszítésre kényszerülnének az emberek azért, hogy a jót cselekedjék. Mindenkit zavar a szétdobált szemét és zavarnak a bűzlő kukák, a nem megfelelően kezelt szelektív hulladék-gyűjtő szigetek. Miért nincs például a szelektív szigeteknél egy olyan konténer, amibe azt dobhatnák be, amit már elvittek odáig, de kiderült, hogy ott nem gyűjtik szelektíven? Miért nem veszi el az üvegviszaváltó azt az üveget is, ami nem betétdíjas, ha már elvittük odáig. Miért nincs azokon a helyeken, ahol az emberek illegálisan rakják le a hulladékot, egy konténer, amibe belerakhatnák a szemetet? A társadalomnak kevesebbe kerülnének ezek a szennyező fizet elvet sértő megoldások, mint amibe most kerül a szétszórt szemét utólagos összegyűjtése. Már mindenki tudja, hogy a „jó hulladék” az, ami nem keletkezik. A szakértők időről időre késhegyre menő vitákat folytatnak az úgynevezett hulladékpiramisról. Szabad-e egyáltalán égetni vagy lera-kással ártalmatlanítani a hulladékot. Mindenben vitatkozunk, de talán azon nem, hogy a hulladékkezelés optimális módja rendszerfüggő. Nem mindegy a kezelés szempontjából, hogy milyen a hulladék összetétele, ami változik aszerint, hogy tehetősebb emberek vagy szegényebbek élnek a környéken, de befolyásolják a fogyasztási szokások és az évszakok is, hogy csak néhány tényezőt említsék. Amikor törvényt alkotnak, amikor az önkormányzatok pályázatait vizsgáljuk, vagy embertársainknak hulladékkezelési tanácsot adunk, akkor elfelejtjük megvizsgálni a konkrét körülményeket. Nemcsak mi magyarok vagyunk ilyen figyelmetlenek. A jól ismert Body Shop például visszagyűjti a műanyag flakonokat Szingapúr-

ban is, hogy aztán azokat elszállítsa Nagy-Britanniába, merthogy Szingapúrban nem tud mit kezdeni velük, ott nincs újrahasznosító. Érdemes kiszámítani, hogy mindez mennyi „hasznot” hajt a környezet védelme szempontjából? Hogy mennyivel drágítja a terméket ez a nagyvonalú megoldás, azért fájjon a szingapúriak feje.

Egy reprezentatívnak nem tekinthető, de azért elég széles kört érintő saját felmérésem azt bizonyítja, hogy a budapestiek nagy része nem tudja, hova kerül a tőlük elszállított kommunális hulladék. Vidéken előfordul néha, hogy például komposztálásra vagy hulladékgyűjtésre buzdítják a lakosságot, de Budapesten igen kevesen tudják, hogy mi történik az általuk kidobott hulladékkal. Pedig tudnunk kellene, hogy válogatással vagy válogatás nélkül viszik lera-kóra, vagy esetleg elégetik, mert a hulladék összetétele befolyásolja az elégetés vagy a lerakás környezeti következményeit. Vannak, akik arra „esküsznek”, hogy a használt étolajat a szemétkbe, mások arra, hogy a lefolyóba kell önteni, de a használt étolajra vonatkozó kezelési szabályokat sem dobott még be hozzánk sem és másokhoz sem senki. Tudjuk, hogy az italos palackokat nem jó lezárva dobni a hulladéksziget gyűjtőjébe, de e szigeteken a műanyagzacskókat nem lehet szelektíven gyűjteni. És sorolhatnám a legelemibb ismereteket, amiknek híján van a lakosság nagy része. Nélkülözik a rendszerszemléletet azok a tanácsok is, amelyeket a gyerekek hoznak haza az óvodából vagy az iskolából. A papír jó, mert lebomlik, a műanyag rossz, mert nem bomlik le, az üveg nem ártalmas a környezetre. Rendszerszemléletben az üveg rossz, ha messzire szállítják és nem töltik újra, a műanyag jól védi az árut ezért jó. Ha nem dobjuk el, hanem összegyűjtjük, akkor igen jól újrahasznosítható.

Ezek bonyolult dolgok, minek bajlódjunk azzal, hogy megértésük a gyerekekkel: az ő jövőjükéről van szó, amit csak intelligens emberek lesznek képesek jobbra tenni, mert amerre most haladunk, az nem fenntartható. Ha arra tanítanánk őket, hogy ismeretek nélkül nemigen lehetnek a saját sorsuknak sem az urai, talán még azon is elkezdenének gondolkodni, hogy az a sok számárság, amit a reklámokban hallanak, igaz-e és érdemes-e követni a hirdetések

tanácsait? Lehet, hogy megértenék, hogy a mohóság nem erény, hanem bűn.

A magukat illetékesnek tartók meg vannak győződve róla, hogy a polgárok úgysem értenék meg, mit kellene tenniük, sőt nem elkötelezettek a tiszta környezet mellett, nem lehet másként meggyőzni őket, csak büntetéssel vagy adókkal. Fizessen a szennyező! Ha nincs pénze bemenni egy étterembe, hogy elvégezze a „dolgát”, akkor meg szenvedjen a társadalom, szagolja a bűzt, az elkövető pedig viselje a közösség megvetését. A már említett Szingapúrban vannak utcák, amelyek tele vannak éttermekkel, és az éttermek között kellő számú illemhelyet is fenntartanak. Így ahhoz, hogy valaki elvégezze a dolgát, nem kell megvennie semmit és nem kell a személyzet megvető tekintetét sem elviselnie, mert az utca csak akkor lesz tiszta, ha ezeket a dolgokat megoldjuk.

Nincsenek információk vagy nem megfelelőek vannak a csomagolásról, időnként a politikusok, máskor a zöld szervezetek fanatikusan kiállnak valamilyen csomagolási mód mellett, vagy éppen heves kampányba fognak ellene. Amióta vegyészt képeznek az egyetemeken, azóta tanítják azt az alapvető igazságot, hogy a kőolajat és a földgázt bűn elégetni, mert értékes ipari nyersanyagok. Ezt tanultuk mi is negyven évvel ezelőtt, és remélem, hogy most is ezt tanítják az egyetemeken. Bűn elégetni a földgázt és a kőolajat, mert belőlük lehet például előállítani a műanyagokat és sok olyan terméket, ami valóban szebbé és jobbá teszi az életünket. Ezzel szemben azt tapasztalom, hogy a politikusok és maguk a környezetvédők is inkább elviselik, ha elégetik ezt az értékes nyersanyagot például az üveg vagy a papír gyártása, de leginkább az autózgatás érdekében, mint azt, hogy műanyag zacskót vagy flakont készítsenek belőle csomagolási célra.

A műanyag valóban igen lassan bomlik le a környezetben, ez kétségkívül hátránya a papírral szemben. De hogyan kerül akár a papír, akár a műanyag a környezetbe, és miért is zavar bennünket, hogy nem bomlik le? A válasz egyszerű, ugyanakkor megdöbbentő, hogy természetesnek tartjuk, hogy az emberek felelőtlenül szétszórják és

szemétté teszik ezeket az anyagokat a felhasználás után. Lemonjunk tehát arról, hogy rávegyük magunkat és embertársainkat arra, hogy ne szemeteljének. Könnyebb megoldani, hogy lebomoljon a környezetben, amit szétszórunk, mint hogy ne szórjunk szét mindent? Igen, könnyebb megoldani, de mit érünk el vele, ha megoldjuk? Csak annyit, hogy láthatatlanná tesszük, mennyire felelőtlenek és ostobák vagyunk mi emberek. Segítünk-e ezzel a környezeten? Javul-e a környezet állapota? Ha némi szakértelemmel vizsgáljuk a kérdést, akkor nem. A műanyag is lebomlik, ha lassan is, és a papír is, s végül mindkettőből üvegházhatású gáz keletkezik. A rossz hír az, hogy a papír lebomlásakor összességében több ilyen gáz keletkezik, mint az azonos használati értékkel rendelkező műanyagból keletkezne. Aki nem hisz nekem, járjon utána. Igaz angolul, de igen szemléletesen mutatja be ezt a *Michigan Environmental Education Curriculum – Life Cycle Analysis of Paper and Plastic Bags* weblap.² Aki türelmetlen, annak az oktatócsomag üzenetét lefordítom: „A közértekben használt műanyagzacskó előállításához 40%-kal kevesebb energiát igényel és 80%-kal kevesebb szilárd hulladék képződésével jár a használata, mint a papírzacskóé.” Aki nem hisz az amerikaiaknak, azoknak talán a megbízhatóbb Brit Környezetvédelmi Ügynökség tanulmányát ajánlanám figyelmébe, ami a következőket állapítja meg (az összefoglaló táblázat a szöveg végén levő 1. mellékletben található): „A papírzacskót legalább négyszer vagy ennél is többször kell használni ahhoz, hogy a globális felmelegedést okozó hatását a hagyományos nagysűrűségű polietilén (HDPE) zacskó hasonló potenciálja alá szorítsuk, de sokkal rosszabbnak bizonyult a hagyományos polietilén zacskónál a humán és szárazföldi ökototoxicitását illetően, a papírgyártás hatásai miatt. Ugyanakkor valószínűtlen, hogy a papírt rendszeresen ennyiszor újrahasználgják, mert nem elég tartós.”³

2 <http://tecalive.mtu.edu/meec/module14/Plasticbaglifecycle.htm>

3 Edwards Chris; Meyhoff Jonna Fry (2011): Life cycle assessment of supermarket carrier bags: a review of the bags available in 2006, p.59, Report published by: Environment Agency, Horizon House, Deanery Road, Bristol, BS1 5AH SC030148, <http://publications.environment-agency.gov.uk/PDF/SCHO0711BUAN-E-E.pdf>

A műanyag eszerint jobb a csomagolásra, mint a papír. Feltéve, hogy amit belecsoomagolunk, annak mindegy, papírba vagy műanyagba csomagoltuk. Ez nem feltétlenül van így. A kényeret, a pógácsát ne tegyük műanyagba, mert rontja a minőségét. A húst meg ne tegyük papírba, mert az elcsepegő húslé komoly fertőzéseket okozhat és folytathatnánk a példákat. A csomagolást nem mellékesen azért találták ki, hogy védje az árut és védjen bennünket, embereket az áru kedvezőtlen hatásai ellen. Ha nem véd eléggé a csomagolás, az káros. A csomagolást eldobni nem szabad még akkor sem, ha valami „tudós idióta” kitalálta azt a fogalmat, hogy „eldobó csomagolás”.

A csomagolásnak védenie kell, nem lebomlania. A lebomló csomagolásban például a kozmetikai krémek megromolhatnak és komolyan „fertőzhetik” a környezetet. Rá kell vennünk magunkat meg embertársainkat arra, hogy ne szemeteljünk, ahelyett, hogy azt akarjuk megoldani, hogy amit szétdobálnak, az gyorsan bomoljon le? Olyan ez, mintha azt mondanánk, hogy mindenki csináljon amit akar, majd csak megleszünk valahogy. Azért vannak a tudósok, hogy kitaláljanak valamilyen megoldást az emberi ostobaság előidézte problémák megoldására? Ahogyan megtanulható az írás és olvasás – még olyanok is vannak, akik értik, amit olvasnak – ugyanúgy megtanítható volna, hogy a szemetet ne dobáljuk szanaszét. A műanyag hulladékot érdemes összegyűjteni, mert értékes nyersanyag. Olyan értékes, mint az olaj, mert abból van.

Termékdíjak és a hulladékgazdálkodás

A termékdíj 1995-ös magyarországi bevezetését szakmai viták előzték meg, amelyben neves külföldi szakértők, köztük a 2005-ben elhunyt David Pearce, is részt vettek. Pearce szerint a termékdíj olyan környezetpolitikai eszköz, amelynek reflektálnia kell azokra a feladatokra, amelyeket a segítségével meg kívánunk oldani. A termékdíj (t) nagyságát Pearce szerint a következő képlettel célszerű kiszámítani:

$$t = MCC + MDC + MEC$$

ahol:

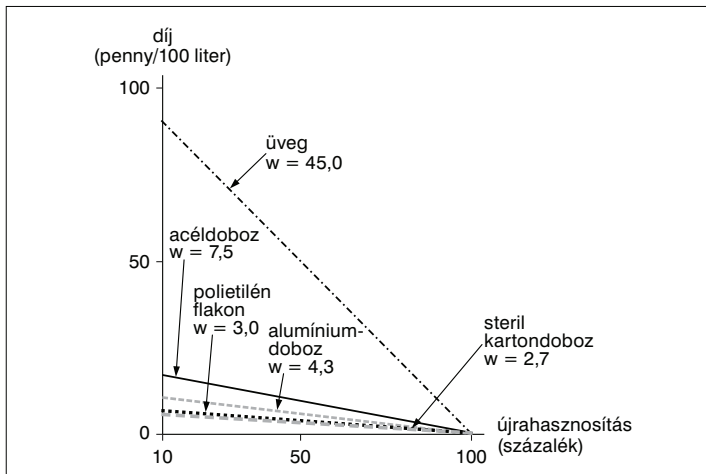
MCC = Marginal Collecting Cost (a hulladék összegyűjtésének határköltsége),

MDC = Marginal Disposal Cost (a hulladék lerakásának, illetve ártalmatlanításának határköltsége),

MEC = Marginal External Cost (a hulladékkezelés externális határköltsége).

Pearce szerint ezek a költségek és így a termékdíjak is csomagolóanyagokként és a reciklálás függvényében is változnak. Amint az alábbi ábra mutatja, 100%-os újrahasznosítás esetén a termékdíj 0, míg ha nincs újrahasznosítás, a termékdíj tetemes lehet. Miután a csomagolás esetén a becsomagolt áru térfogata az érdekes, a termékdíjak javasolt mértékei meglepőek lehetnek. Miután az üveg sűrűsége nagy, 100 liter térfogat becsomagolásához igen nagy tömegű üvegre (kb. 45 font, vagyis 20,41 kg) van szükség, ezért magas a termékdíj, míg 100 liter térfogat becsomagolása polietilén esetében csak 3 font (1,36 kg) tömeget jelentene. Ezek a David Pearce-féle megalapozott szakmai számítások eredményei.

Csomagoló eszközök termékdíja a reciklálás függvényében



A 2011-ben elfogadott törvény követi az elméleti logikát, amikor a termékdíj számítási módját az egyéni teljesítőkre vonatkozóan a következőképpen kell megállapítani:

$$T = R + E1 + K1$$

ahol

T = a megfizetendő fajlagos termékdíj,

R = a megfizetendő fajlagos rendszerirányítási alapköltség,

E1 = a megfizetendő fajlagos externális költség,

K1 = pedig a megfizetendő fajlagos kezelési költség.

A törvény megadja az egyes csomagolószerek által okozott externális költségek figyelembe veendő értékeit. Az egyszerűség kedvéért az externális költségek nem függenek a természeti rendszertől, ez furcsa ugyan, de elfogadható egyszerűsítés. Az átalány externális költségek az alábbiak:

Csomagolószér (kivéve kereskedelmi csomagolószér) anyagáram	Fajlagos externális alapköltség (Ft/kg)
Műanyag	16
Társított [kivéve társított rétegzett italkarton]	17
Társított rétegzett italkarton	11
Fém	8
Papír, fa, természetes alapú anyag	8
Üveg	7
Egyéb	17

A képlet tehát rendben van, de aztán jönnek a részletek, amelyek szerint a polietilén externális hatása nem az anyagán múlik, hanem azon, hogy zacskót vagy másfajta csomagolást készítenek belőle. Sőt az externális költségek sem az anyagtól magától függenek, hanem attól, hogy kereskedelmi csomagolószér készül-e belőlük. Az egyik esetben 60 Ft, a másikban 1800 Ft a kilónkénti termékdíj. A rosszul megválasztott termékdíj következtében esetleg éppen az a csomagolóanyag tűnik el a forgalomból, amelyiknek az elterjesztése kívánatos volna, és itt persze nem a műanyagzacskókra gon-

dolok, de ezt az 1800 Ft/kg-ot a fenti képletre való hivatkozással kiszámítani bizarr dolognak tűnik.

A csomagolási termékdíjak szinte évenként változnak, és az sem meglepő, hogy mértékük növekszik, amint azt az alábbi táblázat mutatja:

A csomagolás anyaga	A termékdíj (Ft/kg)			
	2003. évi	2004. évi	2005. évi	2011-es törvény
Műanyag	25,5	29	30,4	42
Társított	30,4	35	36,8	50
Alumínium	11,1	13	13,7	n. a.
Fém (kivéve alumínium)	8,6*	10*	10,5*	20**
Papír, természetes alapú textil, fa	11,1	13	13,7	20
Üveg	4,1	5	5,3	17
Egyéb	30,4	35	36,8	50

* alumínium nélkül

** alumíniummal együtt

Valami miatt a törvény 2011-ben a kereskedelmi csomagolószerrekre a fenténél is nagyobb termékdíjak kivetését tartja indokoltnak. Az 1800 Ft/kg-os termékdíjat úgynevezett „fojtó” termékdíjnak tekinthetjük, hiszen hatására ez a csomagolószer minden bizonnyal eltűnik a kereskedelemről. Ez esetben viszont nem adót kellene rá kivetni, hanem olcsóbb lenne betiltani a használatát, mert akkor megtakaríthatnánk a tranzakciós költségek nagy részét. Ami a tranzakciós költségeket illeti, erről másutt sem vesz tudomást a törvény. A korábbi termékdíjak esetében egy patikának legalább 50–80 ezer forint könyvelői díjba került, hogy kiderítse, nem kell termékdíjat fizetnie. A jelenlegi törvény megengedi, hogy a kis-termelők átalánydíjat fizessenek. Az átalánydíjak mértéke olyan kicsi, hogy azok beszédésének és a velük kapcsolatos adminisztrációnak a költsége biztosan meghaladja a bevételeket. Ezeket érdemesebb volna egyszerűen elengedni és nem bevonnai a termékdíj körbe.

Anyagáram	Termékdíjtétel (Ft/kg)
Műanyag (kivéve műanyag bevásárló-reklám táska)	60
Műanyag bevásárló-reklám táska	1800
Üveg	17
Társított (kivéve társított rétegzett italkarton)	300
Társított rétegzett italkarton	130
Fém	300
Egyéb anyagok	300

A termékdíjak mértéke mellett időnként változik a kivetés módja is. A csomagolóanyagokra például kezdetben tömeg szerint (kg), újabban csomagolási egységenként (db) kell termékdíjat fizetni. A törvény 2003-ban lehetővé tette a hulladékártalmatlanítási kötelezettségeknek a hulladékhasznosító szervezetek bevonásával történő teljesítését, 2011-ben ez állami monopóliummá vált. Ennek egyik magyarázata lehet, hogy a korábbi törvényt olyan jól sikerült szétlobbizni, hogy a végén nem képződött állami bevétel. Ezen lehet, hogy javít az új törvény, de javít-e a környezet állapotán? Erre a kérdésre is választ kellene adni. A 2012-es hulladékgazdálkodási terv ezt még nem bizonyítja. A közösségi költségek nem csökkennek, nehezen érthető, hogy az értéket képező ólomakkumulátorok átadása a külföldi újrahasznosítónak miért igényel költségvetési támogatást, és az is alig érthető, hogy a minimális hasznosítási arányok miért alacsonyabbak azoknál a hulladékoknál, amelyek értékesebb másodnyersanyagok (alumínium, műanyag), mint azoknál, amelyek értéktelenebbek (üveg, papír)? Ezek bizony szakértői sztereotípiák és sem környezettudományi, sem gazdaságtudományi elméletekkel nem indokolhatóak. A törvény konkrét számait az életciklus-elemzés, az ipari ökológia, az értékelemzés és más technikák használatával igen nehéz lenne megmagyarázni. Ettől persze a törvény még érhet el eredményeket a hulladékgazdálkodásban, de azért nem ártana végre rátérnünk arra az útra, amin mondjuk,

a britek járnak, nevezetesen hisznek intézményeikben, mert azok működésén látszik a profizmus. A mi hulladéktörvényünkön inkább indulatok látszanak, és ez nem jó.

1. melléklet

A tanulmány eredményei 6 hatásterületen

Szatyorfajta	anyag- haszná- lat (kg)	szemét (g)	szemét (m ²)	szemét (m ² /év)	üvegház- gáz kibocsá- tás (CO ₂ - egyen- érték)	elsőd- leges energia- fogyasz- tás (MJ)
HDPE (nagy sűrűségű polietilén) nylon	3,12	15,6	0,144	0,72	6,08	210,0
50%-ban újrahasznosított HDPE nylon	3,12	15,6	0,144	0,72	4,79	117,0
LDPE (kis sűrűségű polietilén) műanyag	11,77	58,8	0,195	0,975	29,80	957,0
Újra- hasznosítható LDPE	0,96	4,8	0,0121	0,0603	2,43	78,0
Vászonszatyor	1,14	5,7	0,0041	0,0819	2,52	160,0
Szótt HDPE táska	0,22	1,1	0,00148	0,00743	0,628	18,6
Polipropilén szálas „Green Bag”	0,48	2,4	0,00187	0,00937	1,96	46,3
Papírtáska	22,15	111,0	0,156	0,078	11,80	721,0
Kemény polipropilén doboz	0,42	NA	NA	NA	1,10	38,8
Biológiailag lebomló (keményítő alapú) zacskó	6,5	32,5	0,156	0,078	6,61*	61,3

* Feltételezve, hogy szén-dioxidá bomlik le

2. melléklet

A 2012. évre tervezett csomagolási hulladék visszagyűjtés és hasznosítás finanszírozása

2012	Papír és textil	Fém (alu nélkül)	Alumínium	Műanyag	Üveg	Fa	Társított	Összesen
Kibocsátás (kg)	280 000 000	45 000 000	16 500 000	205 500 000	117 000 000	130 000 000	23 750 000	817 750 000
Bevétel (Ft)	5 600 000 000	1 180 000 000	3 430 000 000	17 220 000 000	1 904 000 000	2 600 000 000	1 442 500 000	33 376 500 000
Min. haszn. arány (%)	60%	55%	40%	23%	60%	17%	23%	60%
Terv. haszn. menny. (kg)	258 500 000	32 852 000	7 800 000	96 000 000	71 000 000	260 000 000	7 400 000	499 552 000
• ipari begyűjtés (kg)	218 217 531	32 105 181	4 991 093	42 128 354	35 000 000	260 000 000	5 619 042	364 061 201
• lakossági begyűjtés (kg)	40 282 469	746 819	608 907	16 871 646	19 209 609		780 958	78 500 408
• fogyasztói begyűjtés (kg)			2 200 000	5 000 000	16 790 391		1 000 000	24 990 391
• energetikai hasznosítás (kg)				32 000 000				32 000 000
Hasznosítási arány (%)	92,32%	73,00%	47,27%	46,72%	60,68%	20,00%	31,16%	61,09%
		vas+alu						66,10%

2012	Papír és textil	Fém (alu nélkül)	Alumínium	Műanyag	Üveg	Fa	Társított	Összesen
ipari begyűjtés (Ft)	872 870 124	96 315 543	99 821 860	800 438 726	364 000 000	182 000 000	112 380 840	2 527 827 093
lakossági begyűjtés (Ft)	765 366 911	5 974 552	23 138 466	1 196 199 701	461 030 616		46 857 480	2 498 567 726
fogyasztói begyűjtés (Ft)			66 000 000	150 000 000	369 388 602		30 000 000	615 388 602
előkezelés (Ft)			28 089 070		180 000 000		62 333 530	270 422 600
anyagában hasznosítás (Ft)	517 000 000		31 200 000	1 280 000 000			89 285 630	1 917 485 630
energetikai hasznosítás (Ft)				38 000 000				38 000 000
pirólízis (Ft)								
Összesen (Ft)	2 155 237 035	102 290 095	248 249 396	3 426 638 427	1 374 419 218	182 000 000	340 857 480	7 867 691 651

Jelenleg a hulladékgyűjtési közszolgáltatással kapcsolatban a lakosság által meg nem fizetett hulladékgyűjtési közszolgáltatási díj, illetve díjhátralék jelenti az egyik legnagyobb problémát. A lakossági díjfizetések elmaradásából származó nagymértékű kintlévőségek a közszolgáltatók számára súlyos anyagi terhet jelentenek, amely teher több esetben biztonságos működésüket is veszélyezteti. A közszolgáltatók tartanak attól, hogy a gazdasági világválság következtében a háztartások teherbíró képessége csökkenni fog, így a jelenleg mintegy 4-4,5 milliárd forint kintlévőség összege tovább fog növekedni.

Erre a problémára igyekszik megoldást találni az új hulladék-törvény, amely 2013. január 1-jén lép hatályba. A megoldást az új törvény azonban nem abban keresi, hogy a közszolgáltatókat anyagi eszközök révén kompenzálja. A lakossági tartozásokból felhalmozódott pénzüsszeg állami forrásból történő kompenzálására ugyanis jelenleg nincs lehetőség, és erre a problémára nem is egy hulladékgyűjtéssel kapcsolatos kerettörvényben kell megoldást találni.

A díjhátralék beszedésével kapcsolatos problémákat az új kerettörvény olyan módon kívánja orvosolni, hogy az elmaradt, illetve be

1 hulladékgyűjtési referens, Vidékfejlesztési Minisztérium

nem fizetett közszolgáltatási díjak beszedésének jogával a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) ruházta fel. Amíg a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék adók módjára történő behajtásának kötelezettségét a jegyző feladatkörébe, addig az új szabályozás ezt az állami adóhatóság feladatkörébe utalja. Az új törvény arról is gondoskodik, hogy a közszolgáltatónak lehetőséget biztosítson arra, hogy követelésének tárgyához rövidebb időn belül juthasson hozzá. E szerint a közszolgáltató vagy a követelés egyéb jogosultja a díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül felhívhatja az ingatlantulajdonos figyelmét díjfizetési kötelezettségének elmulasztására, és felszólíthatja annak teljesítésére. A felszólítás eredménytelensége esetén a Hgt.-ben megállapított 90 napos határidő helyett már a díjhátralék megfizetésének esedékességét követő 45. nap elteltével kezdeményezheti a követelés jogosultja – a felszólítás megtörténeke igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a NAV-nál.

Az új keretszabályozás azt is előírja, hogy a közös tulajdonban álló ingatlan esetében az egy háztartásban életvitelszerűen élő tulajdonosok, a közös használatban álló ingatlan esetében az életvitelszerűen élő használók, illetve birtokosok felelőssége egyetemleges.

A fenti szabályozás kialakítására és a díjhátralék beszedésével kapcsolatos jogkörök áttelepítésére azért volt szükség, mert a jegyzői hatáskör ebben a tekintetben az utóbbi évtizedben nem bizonyult eredményesnek. Dr. Szőgyényi-Kovács Szabolcs reményei szerint az új szabályozás alkalmas lesz arra, hogy a NAV – nagyobb jogérvényesítő képessége, valamint szélesebb személyi és tárgyi kapacitása révén – eredményesebben lépjen fel a jogsértőkkel szemben.

Dr. Szőgyényi-Kovács Szabolcs fontosnak tartotta kiemelni, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjak, illetve a díjhátralék beszedésével kapcsolatos problémák mögött speciális okok húzódnak meg, és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás terü-

letén tapasztalható problémák nem tekinthetők tipikusnak a többi közszolgáltatás esetében. A legfontosabb ilyen speciális ok, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jellegét tekintve jelentős mértékben eltér az egyéb közüzemi szolgáltatásoktól (pl. áram-, víz- vagy gázszolgáltatás), annak közegészségügyi, köztisztasági és járványügyi vonatkozásai miatt. Hulladékkal kapcsolatban gyakori eset, hogy a gyűjtőedényzetben gyűjtött és biológiailag lebomló anyagokat is tartalmazó települési hulladék tárolásakor a szerves anyag tartalmú összetevők bomlása odavonzza a rágcsálókat, ezzel fertőzésveszélynek kitevé a környezet lakosságát. Ebből következik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szüneteltetésére – egyéb közszolgáltatásokkal ellentétben – akkor sincs lehetőség, ha a közszolgáltatási díjat a lakos a közszolgáltató részére nem fizeti meg. Vagyis, a közszolgáltató nem teheti meg azt, hogy a lakos által gyűjtőedényben gyűjtött szemetet az épület előtt hagyja, nem viszi el, és nem gondoskodik annak hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról. Ezt a kötelezettségét törvény írja elő, és számos végrehajtási rendelet szabályozza részletesen. A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményeket a 16/2002. (IV.10.) EüM rendelet tartalmazza, amely követelményeket a közszolgáltatónak be kell tartania a hulladék gyűjtésével, szállításával, előkezelésével, tárolásával, hasznosításával és ártalmatlanításával kapcsolatos tevékenységek végzésekor. A jelenleg hatályban lévő miniszteri rendeletet megújító, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről szóló miniszteri rendelet vélhetően szigorúbb előírásokat tartalmaz majd e tevékenységek végzésének vonatkozásában.

Dr. Szőgyényi-Kovács Szabolcs a fentiekben túlmenően elmondta, hogy az új szabályozás során milyen egyéb szabályozási megoldási javaslatok kerültek terítékre.

Elmondta, hogy felvetődött egy olyan gondolat, amely szerint a díjhátralékot a közszolgáltatási díjba díjtényezőként építik be, amely így hosszú távon rendezné a közszolgáltatók kintlévőségeit. Ezt az

ötletet a Vidékfejlesztési Minisztérium azonban elvetette, tekintettel arra, hogy az ellentmondott volna a szennyező fizet elvének, és olyanokra is jelentős anyagi terhet rótt volna, akik egyébként a díjat időben megfizették.

A Vidékfejlesztési Minisztériumban dr. Szógyényi-Kovács Szabolcs elmondása szerint azt a gondolatot is felvetették, amely szerint külföldi példák alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díját összevonják más, pl. az energiaszektorban alkalmazott díjakkal, és így a díjbeszedés más közszolgáltatási díjakkal együttesen történne. Ebben az esetben a közszolgáltatók – köztük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók is – egy díjbeszedő holdingot bíznanak meg a díjbeszedéssel, valamint a kintlévőségek behajtásával. Ezzel a díjbeszedő céggel több vagy akár az összes közszolgáltató szerződésben állna, így a közszolgáltatási díj meg nem fizetése esetén – miután a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj több más közszolgáltatási díjjal együttesen kerülne behajtásra – a szolgáltatónak vagy az illetékes hatóságnak lehetősége lenne visszatartó intézkedések vagy szankció foganatosítására. Amennyiben például a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj vagy a díjhátralék nem kerül időben megfizetésre, a díjbeszedő cég szüneteltetné az elektromos áram szolgáltatást. Ezzel kapcsolatban dr. Szógyényi-Kovács Szabolcs kiemelte, hogy ennek a konstrukciónak a megalkotása elsődlegesen a közszolgáltatók érdeke lenne. A közszolgáltatók feladata az, hogy ezzel kapcsolatban feltérképezzék a lehetőségeket (kívánnak-e fizetni a díjbeszedésért és a kintlévőségek behajtásáért), és megállapodjanak abban, hogy melyik megoldás a legelőnyösebb a számukra.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szervezése, működtetése az önkormányzatok szempontjából a legfontosabb alapfeladatok közé tartozik. Mint minden közszolgáltatás a lakosság, vagyis a választópolgárok kiszolgálása érdekében történik, nem az ő kárukra, hanem komfortérzetük javítására és a környezet megóvására.

Véleményem szerint hosszú távon csak a közszolgáltatásokat nyújtó önkormányzatok lehetnek sikeresek!

Az önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás el- látói

Az önkormányzatok a hazai jogszabályi kötelezettségeknek megfelelően

- biztosítják a feladatukká tett (új Ötv., Hgt. 21. § (1) stb.) hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezését és fenntartását,
- sok esetben vállalják a szelektív hulladékgyűjtés fakultatív feladatát a többletterhek mellett is úgy, hogy nincs az újrahasznosításnak jelentős bevétele,
- jogszabályi kötelezettségeik teljesítése érdekében komplex hulladékgazdálkodási rendszerek létrehozására társultak.

(Szerencsés lépés volt?) az idő eldönti.

¹ elnök, Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

A hulladékgazdálkodási rendszerek műszaki és szerződéses problémái:

- Átláthatatlan a gazdasági társaságok működése.
- Közszolgáltatási szerződések alapján piaci egyeduralom.
- Nincs egységes hulladékhasznosítási jövőkép.

Szabályozási problémák:

- A hatályos jogszabályok túlzott általánosítása a kötelezettségek meghatározása terén.
- A nem jogkövető magatartások kétséges jogszabályi kezelése.

Mit szeretne az önkormányzatokon keresztül a lakosság?

- piaci árak bérekhez való igazítása,
- rugalmas szállítási paraméterek (évszakokhoz való gyűjtés, szállítás, ártalmatlanítás),
- szolgáltatási díj egységes csomag tartalma (kommunális, zöld, lim-lom),
- árak felügyelete, valamint összehasonlítása,
- szabályozás igazságosabbá tétele (szennyező elv jobb megtartása).

Mit szeretnének az önkormányzatok?

- szerződéses kiszolgáltatottság megszüntetése,
- díjak meghatározására nagyobb időintervallum,
- költségtényezők jobb átláthatósága,
- beruházóként nagyobb beleszólás,
- kötelező eredményszemléletű kimutatás a lakossági és a közületi díjtételek között,
- ISPA rendszerek felülvizsgálata.

Törvényi és rendeleti szabályozási problémák!

hatályos jogszabályok túlzott általánosítása a kötelezettségek meghatározása terén

JAVASLAT:

- a szolgáltatási díj pontosabb és részletesebb meghatározása,

- költségtételek bekorlátozása a díjképzésben,
- 16/2002. (IV.10.) EüM rendelet felülvizsgálata,
- maximum 5 éves közszolgáltatási szerződés.

Szabályozási problémák üzemeltetői részről!

A nem jogkövető magatartások jogszabályi kezelése

Elmaradt szolgáltatási díjak:

- nagy a közszolgáltatási díjból származó kintlévőség, amit adók módjára lehet behajtani,
- a behajtás lassú és sokszor adatvédelmi problémákat is felvet, így a díjak tovább emelkednek.

Javaslat a kintlévőségek kezelésére:

- törlesztőrészletek kialakítása mindennemű jövedelemre, bevételre vagyis a segélyekre is, rendeleti szabályozásban.

Az elmúlt 20 év bebizonyította, hogy az egységes közszolgáltatás megteremtése irracionális elgondolás, ezen kívül közgazdaságilag szinte értelemzhetetlen. A nagy területi lefedés csak a szolgáltatók szempontjából volt értelemzhető és kifizetődő. A hulladékgyűjtés és -szállítás megszervezése kisebb területi lefedettsége önkormányzati szolgáltatókkal elengedhetetlen. Más területi egységek és hulladékkepződési gyakoriságok vannak. Pontosabb szabályozás kell az ártalmatlanítás területén is, akár lerakási adóval egybekötve. Jövőben beruházást pályázati forrásból lerakóra és válogatóra kimondottan csak központi szabályozás vezényelhet. A hulladékok másodlagos piacát fel kell futtatni a termékdíj-szabályozáson keresztül. Nagyon nehéz dolog lesz lebontani a kialakult rosszul szervezett struktúrát, de nincs más megoldás. Egyértelműen ezt a feladatot kötelezően csak az önkormányzati szektornak szabad ellátnia a saját 100%-os cégein keresztül, mert így garantálható hosszú távon a megfelelő ár-érték arány, valamint a minden elemében ellátott szolgáltatás.

Feladat: A hulladéktörvény a jövőbeni szabályozás mellett is legyen életképes!

Az előzőekben elhangzott előadások alapján is nyilvánvaló, hogy a *negatív gazdasági folyamatok nem hagyták érintetlenül a települési szilárdhulladék-kezelési² közszolgáltatást sem*. Más problémák jelennek meg a közszolgáltatási feladat megszervezéséért felelős települési önkormányzatoknál, a közszolgáltatóknál és a végső „hatásviselőknél”, a polgároknál. A probléma azonban alapvetően egy töről, a gazdasági válsághelyzetből fakad, amely *minden szereplőnél fokozott költségérzékenységet* vált ki. Az egyes szereplők preferenciái és diszpreferenciái sem egyformák, függnek az egyedi érdekeltségi viszonyoktól (pl. települési önkormányzatok esetében a saját tulajdonú közszolgáltató eredményessége más megítélés alá esik, mint egy külső szolgáltató nyereségessége), az érdekérvényesítő képességtől.

Napjaink negatív gazdasági folyamatai és hatásai (pl. kintlévőségek, tartozások drasztikus növekedése, a behajtás eredménytelensége, a díjak befagyasztása, a sokasodó egyéni jogviták) *azért is*

- 1 környezetjogász, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog-és Államtudományi Karának óraadó tanára, az ELTE Jogi Továbbképző Intézet és a PPKÉ JÁK Deák Intézet óraadó oktatója.
- 2 A hozzászólásban a hulladékkezelés és a hulladékgazdálkodás fogalma gyakran keveredik egymással. A még hatályos szabályozás értelmében a gyűjtőfogalom a hulladékkezelés, az új szabályozás alapján ez már a hulladékgazdálkodás lesz.

sajnálatosak, mert az elmúlt – közel – másfél évtizedben a hazai települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás folyamatos fejlődésen ment keresztül. Napjainkra a magyar települési hulladékgazdálkodási rendszer színvonala alapvetően jó, még akkor is, ha vannak fejlesztésre szoruló területek. A települési önkormányzatok nagyobb része ezt a közszolgáltatást is a „helyén kezeli”, növekedett a kistérségi és a regionális együttműködés volumene. Ebben a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) regionalitási alapelveinek is szerepe volt, még akkor is, ha ez nem mindenütt túl sikeres. Különösen az EU-támogatási források (ISPA, Kohéziós Alap stb.) elnyerése érdekében jöttek létre olyan „giga-projektek”, amelyeknek a fenntartása, üzemeltetése várhatóan komoly terheket fog az érintett településekre és lakóikra róni (az átrakók, lerakók stb. eléréséig a hulladék tetemes mennyiségű kilométert tesz meg tengelyen, ami a jelenlegi gázolajárak mellett még az externális környezeti hatásokkal is érzékenyen érinti a lakosság ingerküszöbét). Az elnyert EU-források és a belőlük megvalósított beruházások, kiépített hulladékkezelési, hulladékgazdálkodási rendszerek hosszabb ideig determinálják az ez irányú hazai közszolgáltatási rendszert, mert az egymásra épülő (minimum) hármas szerződési rendszer (Európai Bizottság – Magyarország – Önkormányzati Társulás/Önkormányzatok) nehezen változtatható, módosítható. A módosítás egyben a támogatási feltételek megváltozását eredményezi, ami akár a támogatás részleges visszafizetésével is járhatna. Nem valószínű, hogy ezt az önkormányzatok szívesen tennék, ezért az önkéntes alapon létrejött társulások prognosztizálhatóan hosszabb ideig – olykor kénysztársulásként – fennmaradnak. Az együttműködés keretein legfeljebb az új önkormányzati törvény által 2013. év közepéig előírt felülvizsgálat során alakíthatnak.

A konfliktushelyzetek kapcsán mindig szívesen hivatkoznak az érintettek a jogi szabályozás hiányosságaira, és ezzel a kérdéssel érdemes foglalkozni. A Hgt. elfogadása óta eltelt 12 év települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatási tapasztalatait indokolt lenne eredményességi alapon összegezni. Egy *objektív és komplex*

hatásvizsgálat alkalmas lenne arra, hogy ezen szektor erősségeit/gyengeségeit kimutassa, s ezzel egyben az új szabályozás irányát és tartalmát is meghatározhatná. Erre még most sincs késő, hiszen a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatás tekintetében nincs közösségi jogi szabályozási kényszerhelyzet. Az *Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i, a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről* szóló 2008/98/EK irányelve természetesen igényli a Hgt. módosítását, vagy új szabályozás kidolgozását (lásd T/5538. számú törvényjavaslat). A szakmában csak hulladék-keretirányelv néven szereplő joganyagot a tagállamoknak – így hazánknak is – *2010. december 12-ig kellett* (volna) *átültetni a saját jogrendjükbe.* Ebből a szabályozásból azonban egyáltalán nem következik, hogy a települési szilárdhulladék-kezelés rendszerét kötelezően át kellene alakítani. Indirekt szabályozási finomítások természetesen szükségesek (pl. a fogalmak pontosítása, módosítása). Ennek ellenére a hivatkozott és az Országgyűlés által tárgyalt törvényjavaslat a legradikálisabb és legérzékenyebb változásokat éppen a települési hulladékgazdálkodás területére tervezi. Két alapkérdés azonban nyitott, egyrészt miért kell változtatni e területen (szükségesség), másrészt ez arányban áll-e az elérni kívánt céllal. E gazdasági környezetben az sem lenne probléma, ha a *települési hulladékgazdálkodás szabályozása* elválna a hulladékok keretszabályozásától és *önálló szabályozási tárgykör – törvény – lenne.* Az egyéb közszolgáltatások jelentős része gyakran önálló törvényben jelenik meg, a települési hulladékgazdálkodás pedig meglehetősen jelentős kérdés ahhoz, hogy önálló szabályozást kapjon (pl. a kötelező feladat, szerződéskötési kötelezettség, árszabályozás, fogyasztóvédelem specifikumai miatt).

Akár önálló törvényben, akár a hulladékokról szóló törvény részeként a települési hulladékgazdálkodási jogalkotás folyamatában a *tervszerűség, tartósság és tisztességes szabályozás* triászát kell zsinórmértéknek tekinteni.

A tervszerűség keretében *előre kiszámíthatóan, tervezhetően kell azokat a célállapotokat meghatározni, amelyek felé a szabályozás-*

nak irányítania, orientálnia kell a jogalanyokat. Ebbe a körbe tartozik azoknak a kötelezettségeknek a meghatározása, és a teljesítésük „aprópénzre váltása”, amelyek a hulladék keretirányelvből fakadnak (pl. háztartási eredetű papír-, fém-, üveg-, műanyag-hulladék 50%-os újrafeldolgozása, újrahasználatra előkészítése 2020-ig). Természetesen a szabályozásnak ebben az esetben azokat a jogintézményeket is tartalmaznia kell, amelyek a célok megvalósítására alkalmasak, beleértve ebbe a támogatási forrásokat vagy más ösztönzőket is. Az sem feltétlenül biztos, hogy a célok csak egyetlen eszközzel, pl. a szelektív gyűjtéssel érhetők el, vizsgálandó az együttgyűjtés és válogatás hatékonysága, vagy más hasznosítási formák alkalmazhatósága.

A tervszerűség egyben a *tervezési rendszer egyszerű, logikus, áttekinthető és egymásra épülő (hierarchikus) rendszerét is jelenti.* Eldöntendő kérdés, hogy ez a rendszer deduktív, vagy induktív legyen, bár az elmúlt évtized a felülről vezérelt tervezési rendszerben számos anomáliát szült (a késedelmesen elkészült Országos Hulladékgazdálkodási Terv után a regionális tervek tovább „csúsztak”).

A szabályozás *tartóssága legalább olyan fontos, mint a tervszerűsége.* A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egésze *nagy befektetési igényű, és viszonylag lassú megtérülésű ágazat, tehát az üzemeltetés feltételeinek stabil megállapítása garancia a szolgáltatás színvonalának megtartására és növelésére, illetve a megtérülés biztosítására.* Természetesen a közszolgáltatás egyes elemeinek az eredményessége egymástól eltér, ez a Hgt.-ben is visszatükröződött (a begyűjtési, szállítási szerződések felső határa maximált, míg az ártalmatlanítás esetén a minimum időtartam a meghatározott). A tartós szabályozás körében rendezendő az egyes jogalanyok munkamegosztása is. A központi, illetve a helyi szabályozás aránya, terjedelme (a helyi szabályozás egyes esetekben alkalmasabb lehet a konfliktusok számának csökkentésére, mint a központi szabályozás), a hatósági munkamegosztás észszerűsítése (a települési önkormányzat jegyzője, vagy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal alkalmasabb-e a kintlévőségek eredményes

behajtására) csak hatásvizsgálatok alapján válaszolható meg. A jelenlegi rendszerben található anomáliák felszámolása stabilizálódást eredményezhet, nem a helyzethez való ellentmondásos idomulást. Ennek egyik eklatáns példája lehetne *annak világos és egyértelmű rögzítése, hogy az állam a települési szilárdhulladékkezelési (gazdálkodási) közszolgáltatást kinek szervezi, magyarul: ki a közszolgáltatás alanya*. Általánosan elfogadott elvek szerint a közszolgáltatásokat az állam (önkormányzat) a polgárok számára szervezi és tartja fenn, közös szükségletek kielégítése érdekében. Ebből viszont egyértelműen az következne, hogy *a közszolgáltatásnak a gazdálkodó szervezetek nem alanyai, ők a hulladékkezelési feladataiknak más módon tesznek eleget*. Természetesen ez *nem zárja ki azt, hogy a gazdálkodó szervezet a közszolgáltató által nyújtott szolgáltatást veszi igénybe, de ezt nem közszolgáltatási – tehát szerződéskötési kötelezettségi – alapon, hanem piaci elvek szerint teszi*.

A tisztességes szabályozás lényege, hogy azt a jogalanyok többsége korrektnek, kiszámíthatónak és arányosnak tartsa, és az előírások megtartásában őket ez motiválja. A konszenzusos döntésnek természetes velejárója a társadalmi elfogadottság, amelynek alapja a korrekt tájékoztatás és a döntéshozatalban való tényleges társadalmi részvétel. Ennek új formáit is érdemes kimunkálni (az e-közigazgatás mellett az e-véleményezés), hiszen a közmeghallgatás költséges és nehézkes jogintézményének az árát is a lakos fizeti meg.

A tisztességes szabályozás szemérmesen elhallgatott része, hogy a korrekt munkát végző *közszolgáltató számára jogszabályban kell garantálni a tisztességes (ésszerű) nyereséghez való jogot* is. Ennek világosan és egyértelműen meg kell jelennie az ár- vagy díjképző elemek között, akár százalékos arányként, akár valamilyen objektív mutatóhoz képesti értéként.

Ennek kapcsán eljutottunk a polgárok szempontjából leginkább neuralgikus ponthoz, a *fizetendő díj mértékéhez*. Az örök vitatéma a *szolgáltatás és ellenszolgáltatás arányosságának kérdése, melyben igazságot tenni lehetetlen*. Itt olyan tényezőkre is figyelemmel

kell lenni, mint a közegészségügyi szempontok (bomló hulladékok esetében az ürítési gyakoriság jogszabályi rögzítése), a szelektív gyűjtőszigetek rendeltetészerű és/vagy rendeltetéstől letérő használata (alkalmi lomtalanító-hely), gyártói-forgalmazói visszafogadási kötelezettség, gyűjtőedényzet legkisebb mérete stb. Emiatt *valószínűleg a központi árszabályozás* – hacsak az nem regionális vagy helyi specifikumokat vesz figyelembe – *több ellentmondást hordoz magában, mint a* – nem hibátlan – *jelenlegi helyi.*

Az ár-, illetve díjképzés esetében a korábban említett tisztességes (ésszerű) nyereség mellé be kell építeni az egyéb – új – költségelemeket. Ilyen többek között a *kötelező szelektív gyűjtési rendszerek kiépítésének és fenntartásának költsége*, mert a tények azt igazolják, hogy a szelektív gyűjtés legfeljebb a tankönyvek lapjain képes önfenntartásra. A szelektíven gyűjtött hulladékok szinte kivétel nélkül további kezelést (válogatás, mosás stb.) igényelnek annak érdekében, hogy másodnyersanyagként folytathassák életüket. Az *értéküket pedig olyan piaci folyamatok befolyásolják*, amelyekre a közszolgáltatók ráhatása – finoman szólva is – csekély.

Végezetül pedig a *hulladéklerakási járulékról mint új díjképző elemről sem szabad megfeledkezni.* A hulladék „eltérítése a lerakótól” alapvetően jó cél, problémát majd az EU forrásból létesült lerakók élettartam-növekedése jelenthet (a projektek költség-haszon elemzésében (CBA-jában) ennek figyelembevétele szinte sehol nem történt meg). Természetesen ennek a költségeit is a közszolgáltatási díjban fogja a közszolgáltatás igénybe vevője megfizetni. Ezzel összefüggésben, záró gondolatként a hulladéklerakási járuléknak kapcsán egy híres anekdotát érdemes feleleveníteni.

Faraday egy ízben Gladstone-t, aki akkor éppen pénzügyminiszteri tisztséget töltött be, próbálta meggyőzni az elektromosság hasznáról, jelentőségéről. A tudós előadásának talán legcsattanósabb mondata – amelyet a pénzügyminiszter biztosan megjegyzett – a következő volt: *„Egy napon Uram, adót vethet ki rá.”*

Most a hulladék lépett az elektromosság nyomdokába?

Függőség vagy esély?

A recesszió, a válság, az egyre többeket érintő szegénység sok szálon befolyásolja a fogyasztást, a hulladéktermelést, a közszolgáltatást és általában a hulladékokkal kapcsolatos környezetvédelmi erőfeszítéseket. A rendszerváltás óta nagyot fejlődött a köztisztaság és a hulladékkezelés, de elsősorban infrastrukturális szempontból. Mára biztonságos lerakóink vannak, elkezdődött a szelektív gyűjtés kiépülése, de egy sajnálatosan csővégi rendszer alakult ki, amely nem kedvez a helyi kezdeményezéseknek, és nem segíti elő a megelőzést. Az a legnagyobb baj, hogy sok tekintetben kényszerpályára kerültünk, és erősen függünk a kiépített szolgáltatói rendszerektől. Előadásomban a függőség csökkentéséről, a kiadások lefaragásának esélyeiről, illetve a hulladékkal kapcsolatos munkahelyteremtési lehetőségekről szólok.

Válságjelenségek

Alaptétel, hogy a fogyasztásunk következménye a hulladék, a fogyasztásunk mennyisége és minősége pedig a reáljövedelmünktől függ. Recesszió idején csökken a hulladékkibocsátás, hiszen alacsonyabb szinten zajlik a termelés, a termékek és a csomagol-

¹ országgyűlési képviselő (LMP), a Hulladék Munkaszövetség volt elnöke

lóanyagok kibocsátása. Csökken az import, ami megint csak érezhető a kommunális hulladékok mennyiségének csökkenésében.

Egy másik jelenség, hogy ahogy polarizálódik a társadalom, egy-szerre növekszik a gagyi és a luxustermékek fogyasztása. A jövedelmi szempontból felső decilisekbe tartozók korlátlanul fogyasztanak, de közben egyre inkább rávehető a szemétszelektálásra, esetleg tudatosabb vásárlásra. Ezzel párhuzamosan a reáljövedelmek csökkenésével nő a rosszabb minőségű, a „gagyi” termékek fogyasztása, ami viszont növeli a feldolgozandó hulladék mennyiségét.

A válság tünetei igen sokfélék, de itt csak a hulladékkal kapcsolatos jelenségeket említjük természetesen.

Az eddigiekhez képest is megnőtt az illegális szemétlерakás, mert jövedelmi okok vagy rendszerhibák miatt az emberek nem tudnak, esetleg nem akarnak kapcsolódni a közszolgáltatáshoz. Vidéken újra előtérbe került a szemét égetése, hiszen egyre több háztartás csúszik bele az energiaszegénység állapotába. Ezáltal újra növekszik a települések levegőjének szennyezettsége. Egyre többen kényszerülnek guberálásra, ami a közegészségügyi gondokon túl városképi és rendészeti problémákat is szül. A jelenség rámutat a lakossági szelektív gyűjtés rendszerének fogyatékosságára is, hiszen a guberálók felborogatják a gyűjtőedényeket és elviszik a tartalmukat a nagyáruházaiba, ahol pénzt kapnak a csomagolásokért.

Komoly válságtűnet, hogy 10 milliárdos kintlévősége van a közszolgáltató cégeknek, még akkor is, ha a hulladékdíj töredéke a háztartások rezsiköltségeinek.

Dráguló közszolgáltatás

Az utóbbi években a szemétermelés csökken, ezzel szemben a szemétdíj sok helyen nő. Az utóbbi években átadott, az Európai Unió által finanszírozott rendszerek drágák, a sokszor feleslegesen beépített infrastruktúra amortizációja, a nagyobb szállítási távolságok, a magasabb műszaki színvonal megjelenik a szemétdíjban.

Több helyen 40-50%-os díjemelkedéssel szembesülnek az önkormányzatok és természetesen a háztartások. A kormány által kivett „Robin Hood adó” is a díjmelés irányába hat, bár egy elvetelt rezsimaximálási kísérlet megpróbálta ezt megakadályozni. Ha egyszer elfogadja az Országgyűlés az új hulladéktörvényt, akkor hamarosan megjelenik a lerakási illeték, ami újabb díjmelést fog hozni. A díjmelést politikai szempontok alapján lehet késleltetni, de nem lesz könnyű, pláne ha valóban önkormányzati többségű cégek lesznek majd a közszolgáltatók.

Távlati kérdés, hogy mi lesz, ha az új lerakók is megtelnek, ami egyébként a szelektív rendszerek fogyatékoságai miatt sokkal hamarabb be fog következni, mint remélni mernénk. Az uniós kohéziós politika eddig finanszírozta az infrastruktúra kiépülését, de ezután már piaci alapra kell azt helyezni, egyre magasabb telekárak és beruházási költségek mellett. A szolgáltatók eddig tudtak keresztfinanszírozni, az ipari hulladékok kezeléséből átcsoportosítani a kommunális rendszerekbe, de ezután erre nem lesz lehetőségük, ha a jogalkotói szándék nem változik.

Megjegyzés: A szemétdíj relatíve alacsony a többi közműdíjhoz képest, és messze vagyunk attól, hogy kifizessük a hulladék kezelésének társadalmi és környezeti költségeit. Alapvetően afelé kell elmozdulni, hogy legyen drága a vegyes hulladék lerakása és legyen olcsóbb a szelektálás és a feldolgozás. A díjak mindenképpen emelkedni fognak, de pozitív ösztönzőket kell beépíteni a szabályozásba, és fel kell készülni a díjemelkedés szociális következményeire is.

Környezeti és szociális szempontok

Több olyan eszköz is létezik, amellyel az alacsonyabb díjak felé lehet terelni a rendszert. Ezek környezeti hatása számottevő, de szociális vonzataik miatt is érdemes áttekinteni őket.

1. Okosabb és takarékosabb fogyasztás. A hulladékok keletkezése és a kiadások lefaragása szempontjából alapvető a tudatos

fogyasztás. Tartósabb termékeket és kevesebb csomagolási hulladékot eredményező árukat választani szinte minden társadalmi csoport tud. Ennek elérésében nagy szerepe van a szemléletformálásnak és az oktatásnak.

2. *Házi komposztálás.* Szociális szempontból is nagy jelentősége van a kertés háztartásokban a szerves hulladék otthoni kezelésének. Így kevesebb hulladék hagyja el a háztartást, és a komposztot vissza lehet forgatni a talajba. A szolgáltatórendszereknek nem kell nagy logisztikai erőfeszítés árán, komoly és drága infrastruktúra kiépítésével kezelni a kommunális hulladék szerves részét, így alacsonyabban lehet tartani a díjat. Kistérségenként mozgó komposztdarálókkal lehet segíteni a feldolgozást, ez munkahelyteremtő hatású lehet.

3. *Szelektálás.* A vegyes hulladék begyűjtésének és ártalmatlanításának drágulásával egyre inkább felértékelődik a szelektív hulladékgyűjtés jelentősége. Szerencsére ma már a szolgáltatók is belátják, hogy a legtöbb településtípus esetében a házhoz menő gyűjtés az optimális. Nem drágább, mint a gyűjtőszigetekre alapozott begyűjtés, de sokkal nagyobb a hatékonysága, és ennek a díjban is meg kell jelenni. A szelektálást a termékdíjakkól támogatják, ezért a lakosságnak ez nem jelenthet pluszköltséget.

4. *Betétdíj.* Ha az újrahasználató csomagolások újra elterjednének, sokkal kevesebbet költenénk csomagolásra. Az eldobó csomagolásokra is ki kellene vetni betétdíjat, így a háztartások kiadáscsökkenése mellett nagyságrendekkel meg lehetne növelni a szelektíven begyűjtött csomagolások mennyiségét. Mindkét rendszer logisztikája és a másodnyersanyagok előállítására munkaerőigényes, sok család megélhetéséhez hozzájárulhat.

5. *Arányos és differenciált hulladékdíj.* Az arányosság fogyasztóvédelmi követelmény. A fogyasztók alapvető joga, hogy olyan arányban fizessenek, amilyen arányban igénybe veszik a rendszert. Természetesen a szolgáltató fix költségeire tekintettel kell lenni, erre alkalmas a kéttényezős díj. Frakciónként is lehetne differenciálni a díjat, így annak mértéke jobban tükrözné a valós környezeti költsé-

geket. Amellett, hogy így lényegesen igazságosabb is lenne a díj-fizetés, a háztartások hulladékcsökkentési, szelektálási erőfeszítéseit is jutalmazná a rendszer. Mindezek alapvető feltétele azonban a háztartásokat elhagyó hulladékfrakciók mérése.

Esély

A kommunális hulladékok jelenlegi ártalmatlanítási és feldolgozási folyamatai nem kedveznek sem a környezetnek, sem a szociális viszonyoknak. A decentralizáció, a helyi közösségek önrendelkezése inkább segíthetne a fogyasztás csökkentésében és a hulladékkal kapcsolatos munkahelyteremtésben, így a szociális gondok mérséklésében. Mindez természetesen nem mehet a környezetbiztonság rovására.

Jó lenne, ha a közegészségügyi szempontból problémás *guberálás* megszűnne. Büntetőjogi eszközökkel nem lehet üldözni, inkább meg kellene látni az esélyt a munkahelyek teremtésére. A hulladékgazdálkodási műveletek élőmunka-intenzívek és nem igényelnek különösebb képesítést. Ha kistérségi léptékben, kisvállalkozásokra alapozva, kis volumenű beruházásokkal segítve építenénk fel a begyűjtést és az előfeldolgozást, ezres nagyságrendben lehetne munkahelyet teremteni.

Az *újrahasználatban* rejlő lehetőségeket sem használtuk eddig ki. Szemben a mai lomtalanítási „technológiával”, mely elképesztő közterületi állapotokat okoz, egy zárt rendszerű, újrahasználatra és szelekcióra alapozott lomtalanítás komoly környezeti előnyökkel járhat. A guberálásra szakosodott embereknek hátrányt jelent, ha megszüntetjük ezeket a lehetőségeket, ugyanakkor munkahelyeket is teremtünk, ha a begyűjtött hulladékból kimentjük a még használható, felújítható tárgyakat, eszközöket, vagy az anyagukban hasznosítható részeket szakszerűen kiválogatjuk. Az úgynevezett *újrahasználati központoknak* már nagy hagyománya van több európai országban. A kinyert faanyagot fűtési célra oda lehet adni rászorulóknak, a másodnyersanyagok feldolgozására kisebb vállalkozásokat lehet ala-

pítani, a felújított dolgokat pedig szociális alapon szét lehet osztani, esetleg el lehet adni. Ezt hívjuk *intelligens lomtalanításnak*.

Az *illegális hulladéklerakók felszámolásában* is van némi lehetőség. A legtöbb lerakott hulladék gazdátlan marad, így kezelésükről végül az önkormányzatoknak kell gondoskodniuk. Ezt közmunkásokkal, de akár kisvállalkozások megbízásával is meg lehet oldani, mindkét esetben hozzájárulunk a munkahelyteremtéshez.

Az *építési és bontási hulladékok (sitt) feldolgozása* is jószerével megoldatlan. Ebben az esetben is lehet térségi hatókörű mozgó feldolgozó egységekben gondolkodni, ami – beruházási segítséggel – alacsony képzettségűek foglalkoztatását segítheti elő, nem utolsósorban ellátja az építőipart másodnyersanyagokkal. Így sok primer nyersanyagot ki lehet váltani, és az Unió felé is teljesítjük kötelezettségeinket.

Az *újrahasznosítás* (előfeldolgozás), a *komposztálás* és bizonyos hulladékok *brikettálása* is sok lehetőséget rejt a környezet számára előnyösebb gazdálkodás és a képzetlenek alkalmazása terén. Ha ezt komolyan vennénk, akkor komoly állami segítséget kellene adni az önkormányzatoknak és/vagy a KKV-szektornak. Adókedvezményt, infrastruktúrát, átképzést és normatív támogatást.

Zárszó

Az eddigi gyakorlat alapján hajlamosak vagyunk azt hinni, hogy a hulladékgazdálkodás elsősorban infrastrukturális kérdés. Ez nem igaz. Alapvetően kulturális kérdésről beszélünk, ha azt vizsgáljuk, hogy mennyit és milyen minőségű dolgokat fogyasztunk, hogy mennyire becsüljük meg a használati tárgyainkat, hogy milyen életmódra rendezkedünk be, hogy mennyire alapozunk a helyi erőforrásokra és hogy milyen felelősséget veszünk magunkra a hulladékunkkal kapcsolatban. Előadásom vezérgondolata az volt, hogy egy kisléptékű, újrahasználatra és újrahasznosításra alapozott hulladékgazdálkodás egyszerre szolgálja a környezet védelmét és a közösség szociális gondjainak mérséklését.

Kapcsolódó tanulmányok

A hulladékgazdálkodás szabályozási anomáliái

A hulladékokra vonatkozó szabályozás az Európai Unió joganyagának egyik legrégebbi területe, hiszen 1975 óta van hatályban olyan keretjogszabály, amely ennek rendszerét építette fel. Ezzel szemben hazánkban éppen az EU elvárásai okán hasonló átfogó rendszert csak 2000-ben vezetünk be, márpedig a negyed évszázados elmaradást nem lehet könnyedén behozni. Ehhez járul mára, hogy idestova 2 éves hiátusunk van a legújabb, 2010-ben hatályba lépett hulladékirányelv² átvételében, holott ez az irányelv egy korszerűbb, a hulladékok keletkezésének megelőzését, de különösen használatát támogató rendszert (!) alakítana ki. Így a késlekedés egyre károsabbá válik, a jogszabály bevezetésének részleteivel kapcsolatos bizonytalanság egyre egészségtelenebb helyzetet eredményez mindenki számára, beleértve a lakosság széles rétegeit.

A hulladékgazdálkodás szabályozása ugyanis a környezetvédelmi szabályok közül szinte a legközvetlenebbül érint minden jogalanyt, így az állampolgárokat is. Mert amíg sokan vannak szerencsések, akik nem – vagy kevéssé – szenvednek a zajtól, akik

- 1 tanszékvezető egyetemi tanár, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, az EU-környezetjog Jean Monnet Professzora, Jean Monnet Centre of Excellence
- 2 Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (EGT-vonatkozású szöveg).

– viszonylag – tiszta levegőben élnek, akik élvezhetik a természet közelségét, addig mindenki 'termel' hulladékot és ebben a minőségében szembesül a jogalkotás-jogalkalmazás-hatályosulás mindennapi nehézségeivel és visszásságaival.

A konferencián elhangzott előadások és hozzászólások szinte mindegyike a szabályozás kiépítése tekintetében a rendszerszemléletre, kiszámíthatóságra, érthetőségre, elfogadottságra hívta fel a figyelmet, többen kihangsúlyozták az ellenőrzés problémáit, a szubszidiaritást, a gazdasági ösztönzők alkalmazását és azok szerepének megfelelő értelmezését. És mindenki várja a jogszabályok – mert a hulladékgazdálkodási törvény³ megújítása csak az első lépés – elfogadását.

A megfelelő hulladékgazdálkodási szabályozás alapjaiként legalább a következőket kell kiemelni:

- az elvi megközelítés, különösen annak gyakorlatra váltása,
- a fogalmi tisztázás,
- a rendszerszemlélet és a tervezhetőség, kiszámíthatóság,
- a gazdasági eszközök megfelelő alkalmazása,
- mindez a hulladékgazdálkodás prioritási rendjének reális megvalósulását szolgálja.

A teljeség igénye nélkül – figyelemmel a rendelkezésre álló terjedelem korlátosságára – mindezekből alább némi ízelítőt kívánok adni.

Elvi megközelítés

Az elvek természetesen nem jelentenek feltétlenül jogi követelményt is; normatív tartalmuk ugyan eltérő lehet – gondoljunk a hatályos hulladékgazdálkodási törvény *„példamutatás”* elvére⁴ –, de pontosan azért elvek, mert nehezen képezhetők le a mindennapi

3 A jelenleg hatályos 2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról.

4 Az elv szerint az állami és helyi önkormányzati szervek a munkájukban érvényesítik a hulladéktörvény céljait.

jogalkalmazás számára, ugyanakkor éppen ehhez számos ponton nélkülözhetetlenek. Kitűnő példája ennek a hulladékgazdálkodás egyik alapelve, a *közelség*.⁵ A hulladék típusa, a kérdéses földrajzi terület jellemzői, az anyagi lehetőségek stb. által körülhatárolt módon értelmezhető a közelség, éppen ezért nem vagy alig köthető jogszabályban meghatározott tényleges távolságot jelentő paraméterekhez. Más a helyzet települési hulladék esetében, és más a helyzet kórházi eredetű veszélyes hulladék esetében. Ezzel az elvvel élni és visszaélni is könnyen lehet. Ezen elv testvére, az *ön-ellátás*⁶ pedig EU-s alapelveként semmiképpen sem egy országon belül, hanem az Unió szintjén értelmezendő.

Ugyanakkor vannak olyan alapelvek, amelyek tartalma jobban kikristályosodott, különösen az uniós jogban és annak alkalmazásában. Nem kétséges a *megelőzés*⁷ elsődlegessége, ami legegyszerűbben a felismert következmények lehetőség szerinti elkerülését jelenti, illetve az *elővigyázatosság*,⁸ amely már több kétséges elemet tartalmaz, de lényege az az elvi szintű felhatalmazás, amelynek alapján bizonytalan helyzetekben a környezeti érdekek védelmében lehet és kell beavatkozni, ha a veszély mértéke ezt igényli. Az elővigyázatosság éppen ezért szervesen kapcsolódik az *arányossághoz*,⁹ mert a látens veszélyt a tényleges jogkorláto-

- 5 „A Közösségen belül a hulladékot a környezetvédelmileg általában legeredményesebb módon kezelik. Az ártalmatlanításra szánt hulladékot a legközelebb fekvő létesítmények egyikében kezelik a legmegfelelőbb módszerekkel és technológiákkal a környezet és a közegészség magas szintű védelme érdekében.”
- 6 A képződő hulladékok teljes körű ártalmatlanítására kell törekedni, ennek megfelelő ártalmatlanító hálózatot célszerű kialakítani és üzemeltetni.
- 7 A legkisebb mértékűre kell szorítani a képződő hulladék mennyiségét és veszélyességét a környezetterhelés csökkentése érdekében, ez azt is jelenti, hogy úgy kell megoldani a problémát, hogy ne okozzon további környezeti kárt.
- 8 A veszély, illetőleg a kockázat valós mértékének ismerete hiányában úgy kell eljárni, mintha azok a lehető legnagyobbak lennének, vagyis a lehető legkedvezőtlenebb esetet kell figyelembe venni.
- 9 A közhatalóságok csak olyan mértékben alkalmazhatnak kötelezettségeket, amilyen mértékben a közérdek szempontjából feltétlenül szükségesek az adott intézkedés céljának eléréséhez. Az intézkedések következtében ked-

zással kell összhangba hozni, mindezt az előadásokon is említett, ugyancsak kissé bizonytalan jelentéstartalmú, de annál fontosabb közjó érdekében.

A *szubszidiaritás*¹⁰ a hatékonyság egyik megnyilvánulása – megfelelő feladatok, megfelelő helyen. Sem az indokolatlan centralizálás, sem a szükségtelen decentralizálás nem fér össze a szubszidiaritással. Az általunk ismert hulladékgazdálkodási jogszabálytervezet azt az irányt követi, amelyet a termékdíjas szabályozás nyomán tapasztalhattunk – az indokolatlan centralizálás irányát, amely az önkormányzatok hulladékkal kapcsolatos feladatait látszatcselekvésekre redukálhatja. A szubszidiaritás nem ebbe az irányba mutat, és a lakosok érdekeinek sem feltétlenül ez felel meg.

Különösen nem jó ez az irány, ha a gazdasági verseny szabadságának elvével is összevetjük. Kétség nem fér ahhoz, hogy a verseny szabadsága nem azonos fajsúlyú a környezet védelmével, tehát erre hivatkozással nem lehet lazítani a környezetvédelmi szabályokon. Az Európai Bíróság már évtizedekkel ezelőtt kimondta (pl. ADBHU-ügy¹¹ és társai), hogy a gazdaság nem élvez előnyt a környezet kárára. Ugyanakkor a fentebb említett arányossági tesztet itt is el kell végezni. A verseny akkor korlátozható, ha ez indokolt – ha ettől jobb és hatékonyabb lesz a hulladékgazdálkodás rendszere. A kényszerű monopóliumok visszahozása – települési hulladék esetében többségi állami vagy önkormányzati tu-

vezőtlenül érintettek terhei nem lehetnek aránytalanul súlyosak a közérdeket szolgáló előnyökhöz viszonyítva.

- 10** A szubszidiaritás azt kívánja meg, hogy a jogi normákat, illetve a határozatokat a lehető legalacsonyabb szinten hozzák, annak érdekében, hogy a hatalom minél közelebb maradjon azokhoz, akik felett a hatalmat gyakorolják.
- 11** 240/83. számú jogeset, előzetes döntéshozatali eljárás, ahol Párizs külváros, Créteil Bírósága (Tribunal de grande instance) két fél, az Ügyészség (Procureur de la République), illetve a Használatjaj-hasznosítók Védegylete (Association de défense des brûleurs d'huiles usagées – ADBHU) vitájában kért állásfoglalást. „12. Elsősorban azt kell megállapítani, hogy a kereskedelem szabadságának elve nem tekinthető abszolút érvényűnek, hanem bizonyos korlátok között érvényesül, amelyeket a Közösség általános érdeket képviselő céljai igazolnak, ...”

lajdon (vagy befolyás?) – önmagában inkább árt, mint használ. Ha ugyanis a hulladékkezelő gazdálkodó szervezetek esetében ez a tulajdonosi helyzet lenne a túlnyomó többségi irány, amit egy jogszabályi tétel csak megerősít, úgy nem beszélhetnénk esetlegesen indokolatlan versenykorlátozásról. Ha viszont a helyzet nem ilyen, tehát a magántulajdon jelentős arányban van jelen, akkor a következtetés más lehet: egy ilyen rendelkezés indokolatlanul korlátozza a versenyt. Nem is beszélve a tervezett változás nyomán majdan kialakuló számos visszásságról, szervezési bonyodalomról, amik a hatékony működés ellenében hatnak majd.

Az általános alapelvek között szerepel a *jogbiztonság*,¹² amely a szintén említett kiszámíthatóságot is magában foglalja. A jogalanyok számára tiszta helyzetet kell teremteni, és ebben súlyos sérelmet jelent, hogy kétéves elmaradásunk van az EU-joghoz képest – nem is beszélve az évtizedek alatt felhalmozott, fentebb már említett ezen túli elmaradásról. Az Unió hulladékos irányelve új követelményeket, sőt új fogalmakat vezetett be – erre alább visszatérünk –, amelyek nem egy esetben a korábbinál kedvezőbbek lehetnek a jogalanyok számára. Ilyen esetben az érintett az uniós jog elsőbbségére hivatkozva elvárhatja, hogy akár a hazai hatóságok is az uniós jogot alkalmazzák, amennyiben a hatályos magyar jog ezzel nem konform. A bíróság meg nem tehet mást, még ha a hatóság – a lojalitás fogalmát tévesen értelmezve – várhatóan nem is felel meg ennek az elvárásnak, félre kell tegye a hazai jogot és az uniósat kell alkalmaznia. A késedelem tehát súlyos jogbiztonsági problémákhoz vezethet és szerencse, hogy ez eddig még nem történt meg. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy ha a hazai jog végül is megszületik, ugyanez a helyzet továbbra is fennállhat, amennyiben az elfogadott jogszabályok nem mindenben követik az EU-jog kereteit.

¹² A jogbiztonság lényege az előreláthatóság. Szorosan idetartozik a visszaható hatály tilalma, a szerzett jogok és a bizalom védelme.

A fogalmak megfelelő alkalmazása és megértése a jog érvényesülésének kulcsa. Ha a fogalom nem világos, a jogalkalmazás útvesztőbe kerül és ez mindenki számára káros. Elegendő csak a *veszélyes hulladékok* fogalmának végzetesen rossz értelmezésére gondolni a vörösiszap-katasztrófa kapcsán, ahol a közigazgatás nem volt képes eltekinteni a mechanikus gondolkodástól (a hulladéklistán a vörösiszap általában nem veszélyes hulladék), ezért nem kezelte a kérdéses hulladékot veszélyes hulladékként, elfeledkezve a jogértelmezés és ennek révén az adott helyzethez való adaptálás fontosságáról (ami szerint az anyag minősége alapján ettől az általános besorolástól el lehetett és el kellett volna térni). Ugyanez áll a túl sok fogalommal túlbonyolított jogszabályokra – pl. a környezetvédelmi törvényre –, vagy akkor is, ha egyes alapvető kérdések felelet nélkül maradnak. Ilyenkor pl. az Európai Bíróság dolgoz ki válaszokat, melyeket a jogalkotó is átvehet. Ez történt a hulladékjoggal is éppen 2008-ra, így került be a melléktermék vagy a hulladékstátusz megszűnése az irányelvbe.

Ilyen esetekben az EU-jog el is várja, hogy fogalmi rendszerét a tagállamok egyértelműen és azonos módon alkalmazzák, a fogalmak esetében aligha érvényesülhet a tagállam átvételi szabadsága, ami irányelvek – a környezetvédelem főleg ezekre épül – esetében egyebekben lehetséges. A két említett fogalom, a *melléktermék* és a *hulladékstátusz megszűnése* azért jelent meg, hogy egyszerűbbé tegye a hulladék hasznosítását, tehát értelmezésük szigorúan célhoz kötött, ezért túlzott mozgás nem engedhető meg. Ez akkor is igaz, ha maguk a fogalmak számos ponton rejtenek bizonytalanságot, de lényegük éppen az, hogy nem lehet minden helyzetre pontosan illeszkedő fogalmat kreálni, az ügyben eljáró hatóság vagy bíróság mérlegelésére is hagyatkozni kell.

Vizsgáljuk meg a hatályos hazai hulladéktörvény fogalmi rendszerének egy-két félreértését. A törvény a *hasznosítás* és *ártalmatlanítás* körében a mellékletekben szereplő felsorolásokra hivatko-

zik, de ezt oly módon teszi, mintha ezek a felsorolások lezárt és pontos fogalmi kört jelentenének, holott távolról sincs erről szó. Az EU-s jogi alapok ugyanis a mellékleteket nem lezárt körnek, hanem elsődleges példának tekintik, tehát akármelyik műveletet a mellékletben nem szereplő módon is lehetséges besorolni. Az értelmezési különbség tehát óriási. A hazai jogalkotó láthatóan nem eléggé bízott a közigazgatási jogalkalmazásban, nem kívánta nyitva hagyni az értelmezés lehetőségét számára. Egy másik példa az *előkezelés*, a magyar jogalkotás kedvence, de mint ilyen, nem rendelkezik megfelelő párral az EU-jogban. Az *előkezelés* ugyanis értelemszerűen kapcsolódik a hasznosításhoz vagy ártalmatlanításhoz, kevésbé áll meg önmagában. Ennek nem más lett az eredménye, mint számos jogvita.

Nem feledkezhetünk meg végül a legáltalánosabb fogalomról, a *hulladék* fogalmáról sem, amelyet az új irányelv még jobban egyszerűsített, ezáltal még inkább az értelmezésre bízott. Így az irányelv 3. cikk 1. pontja már csak ennyit tartalmaz: „'hulladék': olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnik, megválni szándékozik vagy megválni köteles”. És a hulladékok listája sem jelent lezárt fogalmi kört, csak a megfelelő eligazodást segíti. Miért van ez így? A válasz pragmatikus: mert nem lehet a hulladék fogalmát pontosan meghatározni, így nagyon nagy a jogalkalmazói felelősség. Mi legyen akkor a vezérelv? A megelőzés, a hatékony hulladékgazdálkodás ösztönzése, a hasznosítás elősegítése.

Amikor pedig a hulladék tipizálására kerül sor, szembekerülünk a hazai *települési hulladék* fogalommal, ami azt a látszatot kelti, mintha az elsősorban a lakosságnál keletkezne, és más forrásból – termelés, kereskedelem – származó hulladék csak meghatározott feltételekkel lenne kezelhető ezzel együtt vagy ettől külön. Holott az európai rendszerben világos, hogy a veszélyes és inert hulladékot kiemelve minden, ami marad, a hulladék általános kategóriájába tartozik, akár településinek nevezzük, akár nem – ezért nem is jelenik meg ez a fogalom a keretirányelvben. Nincs külön ipari vagy kereskedelmi hulladék mint elismert jogi kategória. Arányaiban is ez messze a legnagyobb

fat, és ennek a fogalmi, valamint az ahhoz kapcsolódó kezelési rendszerben is tükröződnie kell – gondolhatunk itt a hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételének problematikájára, amely a nagy tételben, viszonylag homogén módon és gazdasági tevékenység során keletkező hulladékokra aligha vonatkozhat, a lakosság által termelt hulladékokra viszont feltétlenül ez az egyedüli megoldás. A gazdasági tevékenységből származó hulladék ugyanis az esetek többségében eleve szelektált – messze nem annyira vegyes, mint a lakoságnál –, így külön kezelése vagy hasznosítása lényegesen egyszerűbb lehet. Minden fogalmi megközelítésnek oka van tehát.

A melléktermék és a hulladékstátusz megszűnése kérdésében sem sokkal jobb a helyzet, noha több eligazodási pontot tartalmaz az irányelv, de nincsenek olyan feltételek, amelyek teljesen egyértelműek lennének, és nem is lehet ilyeneket meghatározni. A jogalkalmazás során kell eldönteni, hogy mikor biztosított egy anyag vagy tárgy piaca, mikor van rá kereslet, illetve mit jelent a termékre vonatkozó hatályos jogszabályi előírás, ha ilyen egyébként csak általánosságban létezik.

Mindezek a fogalmi természetű döntések alapvetően kihatnak a jogalanyok jogaira és kötelezettségeire, hiszen ha kevesebb anyag vagy tárgy tekintendő hulladéknak, kisebb az ezzel járó költség, könnyebb a felhasználás, viszont ha túl tágra nyitjuk a kaput, akkor a környezetre szabadítunk bizonytalan kockázatú anyagokat, amelyeket hulladékként kezelve csökkenne a környezeti veszély. Döntések sorozata révén lehet majd a helyes eredményre jutni, megfelelő jogi alapokra támaszkodva.

Rendszerszemlélet, kiszámíthatóság

Valójában már eddig is erről volt szó. A hulladékgazdálkodás szabályozása nem köthető sem pillanatnyi hangulatokhoz, sem pillanatnyi érdekekhez, különösen nem kezelhetők az egyes kérdések egymástól függetlenül. Ha központosítunk bizonyos hulladékkeze-

lési elemeket, amint a termékdíjas rendszer átalakítása során az eddigi begyűjtést segítő szervezetek felváltásakor történt, akkor meg kell teremteni a megfelelő hasznosítás rendszerét, ellenkező esetben átmenetileg jelentős anyagi bevétel jelenhet meg, miközben a probléma nincs megoldva. Ugyanígy ha a közszolgáltatókat az állami és önkormányzati tulajdoni rendszer felé kívánjuk eltéríteni, akkor a hulladékgazdálkodás egyéb elemeivel való kapcsolatot is tisztázni kell, illetve nem veszhetnek el a helyi sajátosságok sem. Az egyes hulladékgazdálkodási műveleteknek, hulladékkezelési tevékenységeknek az új irányelv alapján történő kiemelése az engedélyezési rendszerből nem az ellenőrzés alóli kivonást jelent, hanem a kérdéses tevékenységek támogatását, és csak akkor válhat meg káros hatás nélkül, ha a feltételeket jogszabályok tisztázzák, illetve érvényesül a hatékony ellenőrzés. Természetesen akármilyen fenti kérdéshez közelítünk, nem feledkezhetünk meg az e téren érintettek tájékoztatásáról, bevonásáról, egyszerűen arról a széles körű társadalmi részvételtől sem, amelyet az EU VI. környezetvédelmi akcióprogramja olyannyira hangsúlyozott.

A 2008-as keretirányelv preambuluma erre nézve a következőket írta: „(8) Ezért az olyan kulcsfontosságú fogalmak, mint a hulladék, a hasznosítás és az ártalmatlanítás meghatározásának pontosítása, a hulladékmegelőzés érdekében meghozandó intézkedések megerősítése, a termékek és az anyagok egész életciklusát és nem csak a hulladékfázist figyelembe vevő megközelítés bevezetése, valamint a hulladékkeletkezés és a hulladékgazdálkodás környezeti hatásainak csökkentésére való összpontosítás érdekében a 2006/12/EK irányelvet felül kell vizsgálni, ily módon erősítve a hulladék gazdasági értékét.”

A fentiek pontosan tükrözik a rendszerszemlélet fontosságát. A fogalmak, elvek, intézkedések, jogintézmények egységes rendszert alkotnak, egyik sem változtatható meg anélkül, hogy ez a rendszer összességében ne tenne kárt.

A rendszerezettség és kiszámíthatóság még egy elemét kell hangsúlyozni, a fokozatosságot és tervszerűséget, amely a meg-

valósítandó célok reális felmérését és az azok eléréséhez vezető út megtervezését jelenti. E folyamatban lényegi elem a meglévő eredményeknek a rendszer stabilitása érdekében való megőrzése is. Mindezen követelmények jelenleg mintha kevésbé érvényesülnének a szabályozásban és a gyakorlatban.

Gazdasági eszközök

A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása egyszerre jelenti a hagyományos közigazgatási jogintézmények – bejelentés, engedélyezés, ellenőrzés és nem utolsósorban szankciók – következetes alkalmazását és a gazdasági eszközök megfelelő használatát is. A környezetvédelmi szempontok nem kerülhetnek a gazdasági érdekek befolyása alá, ugyanakkor viszont a kitűzött cél, a hulladék mennyiségének csökkentése, a minél nagyobb arányú hasznosítás parancsszóra nem valósul meg.

A tervezett változások, újítások egyike lesz – ez immár nem kétséges – a lerakási díj vagy járulék, amely a lerakóba kerülő hulladék mennyiségének csökkentését hivatott szolgálni, a hasznosítás felé terelve a hulladékkal kapcsolatos műveleteket. Az általunk ismert tervezetek jelentős összegű díjról szólnak, eleinte kevés fokozatoságot téve lehetővé, utóbb mintha e tekintetben enyhülés mutatkozna.

A legfrissebb dokumentum egy 2012. áprilisi jelentés, ami a „landfill tax” európai helyzetével foglalkozik.¹³ A tanulmány csak 18 EU-országot érint ugyan, de 20 európai országban létezik ilyen adó (az áttekintésben szereplőkön kívül Norvégiában és Svájcban is), amit a hulladékgazdálkodó cégek fizetnek, de áthárítják a hulladéktermelőkre (tehát a lakosságra is). Mértéke néhány euró/tonna indulástól legfeljebb 200 euró/tonna mértékig terjed, a legválto-

13 Overview of the landfill taxes in Europe, European Topic Centre on Sustainable Consumption and Production, April 2012, ETC/SPC working paper series 1/2012, a European Environment Agency megbízásából.

zatosabb Lengyelországban 20 különböző mértékkel. Az európai átlagdíj 30 euró, de 50-70 euró körüli összegig emelkedő tendenciát mutat, fokozatos bevezetéssel. Ugyancsak eltérő, hogy mire használják az adót, amint az is eltérő, ki ellenőrzi a befizetését (legtöbbször adóhatóság) és hová folyik be (központi, regionális, önkormányzati stb. költségvetés vagy környezetvédelmi alap stb.). Megjegyzést érdemel, hogy az EU-jog nem tartalmaz ilyen irányú kötelezettséget.

Az egyes országokban különböző években vezették be az adót, így Ausztriában 1989 óta létezik, veszélyes hulladékok esetében maximális összege 30 euró; Csehországban már 1992 óta szedik, mértéke 20 euró a települési hulladék esetében; Észtország 1990-ben alkalmazta először és 12 euró települési hulladékoknál; Szlovénia 2001 óta ismeri és települési hulladék esetében 11 euró a díj stb. A példák végén az Egyesült Királyságot¹⁴ hoznám fel, ahol jó ideje működik az adó vagy díj, a fokozatosság szép példájával: a díjat 1996 óta alkalmazzák, akkor alapösszege 7 font volt évente (1 font = kb. 1,25 euró), legalacsonyabb mértéke (itt is eltérő a díj a hulladék fajtája szerint) 2 font volt. Ez az összeg emelkedett 10 év alatt a háromszorosára, 2012-ben legfeljebb 64 font, miközben a legalacsonyabb díj 2,5 font maradt tonnánként. Látható tehát – és más országokban is hasonló tapasztalatokról számolhatnánk be –, hogy az ilyen adó részben cizellált, fajtánként (települési, inert, veszélyes – hogy csak a legáltalánosabb hazai kategóriákat említsük) jelentősen eltér, részben pedig hosszú idő alatt, fokozatosan kerül bevezetésre, mert előzménye is kell legyen, nevezetesen a hasznosítás lehetőségének megteremtése. Ha ugyanis nincs alternatívája a lerakás útján történő hulladékkezelésnek, nem épültek ki és nem működnek a hasznosító létesítmények, a lerakási adó nem a hulladékgazdálkodás, nem a környezetvédelem céljait szolgálja, hanem pusztán bevételként jelenik meg.

A másik kapcsolódó kérdés: ki fizeti a révérszt? Ha van ilyen adó,

kinek kell ténylegesen fizetnie – a hulladékkezelő fizet, vagy aki igénybe veszi a szolgáltatást? A hulladéktörvény módosítása 2011-ben megtiltotta a szolgáltatóknak, hogy 2012-ben díjat emeljenek, és már olyan hírt is lehetett hallani, hogy ezt az adót sem lehet majd áthárítani a felhasználókra. Ugyanakkor ez a megoldás egyértelműen ellene hat mind a szennyező fizet elvnek – az fizessen, aki a hulladékot termeli –, mind a gazdálkodás szabadságának, mind pedig a verseny szabadságának, és várhatóan éppen azokat nem ösztönzi, akik termelik a hulladékot – települések esetében ez a lakosság vagy még inkább más, gazdasági hulladéktermelő forrás. Amennyiben a szolgáltatás díja a kötelező közzolgáltatás keretében kerül megállapításra, akkor annak meghatározott díjkalkulációs feltételeit jogszabály alakította ki, és ha ez a szabály nem volt kirívóan alkalmatlan rendeltetésének betöltésére, a díjmelés ellehetetlenítése éppen a jogalkotó eredeti szándéka ellenében hat – nevezetesen az ellen, hogy az egyre emelkedő költségek a termelőt, akár az állampolgárt is, kevesebb hulladék termelésére ösztönözzék. Ha viszont a lerakási díj aránytalanul magassá válik, és ezt a döntéshozók áthárítják a hulladék termelőjére, az egyértelműen a közzolgáltatás díjainak jelentős emelkedésével jár. Más a helyzet a nem kötelező közzolgáltatási körben, ahol a szerződés határozza meg a díjakat.

Lehet tehát bevezetni adót, díjat, járulékot (attól, hogy díjnak vagy járuléknak nevezzük, még adó marad lényegében), de ez mindenképpen magával hozza a szolgáltatási díjak várhatóan jelentős emelését. Ez nem feltétlenül baj, de tény. A vitanap során elhangzott, illetve az ombudsmani gyakorlatban felvetett nem kellően arányosított, nem megfelelő alternatívát biztosító díjak esetében ez az emelés pedig nem csak tartósítja, de tovább növeli az aránytalanságokat. Ilyen megoldás esetében minden eddiginél fontosabb a díjkalkuláció minél szélesebb körű variálhatósága – edényméret, szállítás gyakorisága, üdülő- és lakóingatlan, szociális helyzet stb. alapján.

Az irányelv preambuluma szerint: „(6) Minden hulladékgyártó- és hulladékkezelési politika elsődleges célja a hulladékkeletkezés és -gyártó- és hulladékkezelési emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása kell hogy legyen. A hulladékpolitikának az erőforrások felhasználásának csökkentésére kell törekednie, és előnyben kell részesítenie a hulladékhierarchia alkalmazását.”

A 4. cikk (Hulladékhierarchia) (1) bekezdés pedig így fogalmaz:

„Az alábbi hulladékhierarchiát elsőbbségi sorrendként kell alkalmazni a hulladék megelőzésre és -gyártó- és hulladékkezelésre vonatkozó jogszabályok és politika terén:

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

A jogalkotás és jogalkalmazás rendszerének tehát ennek megfelelően kell felépülnie. Ezért jelentek meg a fentebb hivatkozott új fogalmak, ezért egyszerűsödnek vagy minimalizálódnak egyes engedélyezési eljárások, ezért lehet szükség lerakási adóra stb. A lényeg tehát: adott helyzetben egy adott megoldás illeszkedik-e a hierarchiához, indokolható-e, szükséges-e és nem utolsósorban arányos-e. A sorrendiség elemeinek feltételeit ki kell alakítani. Ha egyes anyagokat nem hulladéknak, hanem mellékterméknek tekintünk, ez egyben megelőzés is – jogi szempontból kevesebb hulladék keletkezik –, de lehet ennek ellentettje, a hulladékra vonatkozó szabályozás megkerülésére is módot adhat, sőt motiválhat.

A hasznosítás bármely lehetőségének ösztönzése csak akkor lehetséges és akkor indokolt, ha feltételei fennállnak. Ha nincs szelektív gyűjtés, ha nincs a hasznosított hulladéknak ára – miként a

jelenlegi gazdasági válságban –, akkor nehezen indokolhatók a másik oldalon a megszorítások, ilyenkor tehát ösztönözni kell.

A fokozatosság és arányosság elvének érvényesülnie kell bármely új jogintézmény bevezetése esetében is, védve ezzel azon jogalanyokat, akik felhasználóként, fogyasztóként vagy bármilyen más módon kötelezettként állnak a hulladékgazdálkodási rendszer valamely pontján. Ezen jogalanyok között a legsérülékenyebb az egyén, az ember, akinek helyzetére, kötelezettségeinek változására, terheinek növekedésére is figyelemmel kell lenni. Ez nem megalkuvást jelent, hanem józan megfontolást.

FELJEGYZÉS

„A válság vesztesei – A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” című konferenciáról

Összességében véve a konferencia programjának összeállítását és lebonyolítását kiemelkedően jónak tartom, ebben megerősítettek a résztvevőktől kapott informális visszajelzések is. Az előadások és (az általam hallott) hozzászólások egybecsengő szakmai véleményei alapján a konferencia üzenetét az alábbi pontokban tudnám összefoglalni:

1. A hulladékgazdálkodási jog szabályozóinak rendszerszerűen kell működnie.
2. A szereplők (önkormányzatok, közszolgáltatók és háztartások) érdekei között egyensúlyt kell teremteni.
3. A hulladékgazdálkodási jog ellenőrzési rendszerét hatékonyabbá kell tenni.

ad 1. A különböző szemléletű (adminisztratív, gazdasági) szabályozók egymásra épülő rendszerét szükséges bevezetni, pl. meg kell teremteni a termékdíj, a betétdíj és a lerakási díj szabályainak összhangját (Vámosi). Ugyancsak fontos jól megtervezni az országos és a helyi szabályozók együttes hatását, például a helyi, zárt rendszerű betétdíj bevezetése kapcsán (Graczka). Ehhez hozzátehet-

¹ az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese

jük, hogy a hulladékgazdálkodási jognak számos helyen igazodnia kell más környezetjogi szabályokhoz (pl. levegőtisztaság-védelem, vízvédelem) és egyéb közigazgatási ágazatok (pl. bányászat) szabályaihoz is. Csak az ilyen komplex szabályozási háttér eredményezhet hatékony, hosszabb távon is fenntartható hulladékgazdálkodást. Ehhez az alapokat nyilvánvalóan az országos hulladékgazdálkodási tervezésben kellene megteremteni, azonban e tervek jogi fejezete, jogi eszköztára általában kifejezetten hiányos.

ad 2. A konferencián megismerhettük az önkormányzatok (Végh, Benke) és a szolgáltatók (Nagy) álláspontját. Előbbiek alapvető önkormányzati környezetvédelmi és közszolgáltatási feladataikat szeretnék jó színvonalon és viszonylag olcsón ellátni, olyan vélemény is elhangzott, hogy erre leginkább az a garancia, hogyha a hulladékkezelési szolgáltatásokat a települések a saját kezükbe veszik (Schmidt). A szolgáltatók a maguk részéről természetesen tiszta, egyértelmű szabályozási és szerződési háttérrel szeretnének, akár egy önálló közszolgáltatási törvény alapján (Nagy). Az ombudsmanhoz érkezett panaszokból pedig azt látjuk, hogy a harmadik résztvevőnek, a lakosságnak alapjában véve a méltányos költségekkel van gondja, sérelmezi, ha akkor is meg kell fizetnie a hulladékszállítás díját, amikor egyébként az ő háztartásában nem vagy alig keletkezik fölösleges hulladék. Természetesen a hulladékgazdálkodásban, ahogyan a környezetvédelemben általában, az elismerten fontos lokális és rövid távú szempontokon kívül átfogóbb célok is megjelennek (Kerekes „közjó” fogalma). A legutolsó példát kiragadva csupán: ha mód nyílna arra, hogy a kevesebb hulladékot leadó háztartásokat a hulladékkal kapcsolatos költségek alól teljesen mentesítsék, a probléma később sok esetben talaj-, víz-, illetőleg levegőszennyezési ügyekben jelentkezhetne (a hulladék elásása, elégetése miatt).

ad 3. Szinte valamennyi előadó érintette a hulladékgazdálkodási szabályok elégtelen végrehajtását, a VM képviselője pedig hozzá-

szólásában kifejezetten erre a kérdésre szorított (Szőgyényi-Kovács). A korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai és ajánlásai alapján is a végrehajthatóságnak már a szabályozásban meg kell jelennie (pl. a megfelelő monitoring eljárásban, vagy a kellően differenciált és elrettentő szankciók meghatározásában), illetőleg a jegyzői és felügyelői joggyakorlatot is eszerint kell kialakítani (pl. a bizonyítási eszközök hatékony alkalmazásával, a gyors eljárásokkal).

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában ” elnevezésű projekt keretében folytatott „A válság megjelenése a települési szilárdhulladék-kezelésben” című vizsgálat megállapításai

1. A vizsgálat folytatásának időszerűsége és indokoltsága

„A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” elnevezésű projekt célja a jelenleg is tartó válságfolyamat következményeinek feltérképezése, tanulmányozása, tanulságok levonása. A biztosítási hivatalhoz évek óta érkező, a közszolgáltatásra vonatkozó állampolgári panaszok alapján a szakterületen végzett eddigi vizsgálatoknak köszönhetően kellő mértékű információ és tapasztalat gyűlt össze ahhoz, hogy a projekt keretében a válság megjelenésével összefüggésben hivatalból vizsgálat induljon „A válság megjelenése a települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás a teljes lakosságot érinti, ezért kiemelt figyelmet érdemel a terület alapjogi szempontú, átfogó vizsgálata, amelynek során a felmerült kérdéseket széleskörűen elemezte a jelentés, de nem mindenre kiterjedően.² A projekt a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét tűzte ki célul, így ez a közszolgáltatásra irányuló vizsgálatban is előtérbe került. A korábbi tapasztalatok alapján a közszolgáltatással összefüggésben felmerült az *egészséges környezethez való jog, a jogállamiság elvéből levezethető*

1 jogi főreferens, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

2 Jelen tanulmány az AJB-2994/2012. számú jelentés felhasználásával készült. A projekt téziseihez és dr. Litkey-Juhász Orsolya előadásához kapcsolódik.

jogbiztonság követelménye és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja.

A hivatalból indított átfogó vizsgálatot megalapozta az is, hogy a biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az *Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogokra, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmére.* Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást. *A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít.* A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény³ 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, mely olyan piacgazdaságon alapul, ami a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, mely a 37. cikkében kimondja, hogy *„A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”*

2. A vizsgálat eredményes folytatásának megalapozása, a kérdések megfogalmazása

A vizsgálat részeként a 2012. június 1-jén *„A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban”* címmel megrendezett konferencia hozzájárult ahhoz, hogy a közszolgáltatással kapcsolatos kérdéseket interdiszciplináris módon lehessen megközelíteni. A konfe-

3 Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény

rencia előadói és felkért hozzászólói a szakterület minden oldalát képviselték. Megjelent a jogalkotás képviselője, a jogalkalmazás, azon belül mind a közszolgáltatók, mind az állami intézmény képviselői, jelen voltak a civil szervezetek, az önkormányzat és a tudomány képviselői.

A komplex szemléletnek megfelelően a közszolgáltatásban érdekelt összes szereplő képviselői, illetve az egyes érdekvédelmi szövetségek is részt vettek a vizsgálatban konkrét kérdések megválaszolásával.⁴ A projektben alkalmazott átfogó, a korábbi eredményeket is beépítő, továbbfejlesztő módszernek megfelelően a feltett kérdések egy része az ombudsman által képviselt, korábban kialakult álláspontok alapján került megfogalmazásra, amelyek fontossága a válság kapcsán felértékelődött. Ugyanakkor a válsággal közvetlenül összefüggő aktuális jogszabály-módosításra is kitért a megkeresés, valamint, igyekezett feltárni a „jó gyakorlatok”-at. Az alábbi kérdéscsoportok a megkeresett szervezettől függően kerültek összeállításra:

1. A gazdasági-pénzügyi válság miként érinti a közszolgáltatás folyamatos ellátását, azt meglátása szerint veszélyezteti-e?
2. A válság hatásai miként befolyásolják a települési szilárdhulladék-kezelési közszolgáltatásban részt vevők (települési önkormányzat, közszolgáltató, illetve ingatlantulajdonos) magatartását?
4. A Vidékfejlesztési Minisztériumot, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot, a közszolgáltatást nyújtó cégek közül a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.-t, az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt.-t, a Saubermacher-Magyarország Kft.-t és a Remondis Kft.-t kerestük meg az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pont alapján. Az Országos Környezetvédelmi Tanács, a Köztisztasági Egyesülés, a Hulladék Munkaszövetség, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége, a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége, a Magyar Önkormányzatok Szövetsége és a Jegyzők Országos Szövetsége az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján vett részt a vizsgálatban.

Van-e például kimutatható kapcsolat a közszolgáltatás díjának mértéke és a nem kívánt lakossági magatartások között? Van-e összefüggés a hulladékkezelés terén elérhető mérőszámok alapján a termelői hulladékok eredete, összetétele, illetve sorsa között a válsággal összefüggésben?

3. Szűkült-e a válság hatására országos szinten az önkormányzatok által biztosítható díjkezdvezmények/-mentességek alkalmazása?

A települési önkormányzatokat megillető állami támogatás(ok) elérhetőségére és kihasználtságára rendelkezésre áll-e adat, azokban történt-e visszalépés az elmúlt időszakban?

4. A közszolgáltatás jelenlegi rendszere elméleti, illetve gyakorlati szinten alkalmas-e a díjak differenciálásra?

A differenciált (a fogyasztással, valamint a keletkezett hulladékmennyiséggel arányos) szolgáltatási díj jelen helyzetben nagyobb sikerrel ösztönözheti-e az ingatlantulajdonosokat fizetési kötelezettségeik teljesítésére, ezzel együtt a közszolgáltatás „kötelezőségének” elfogadására?

Ennek alkalmazása erősítheti-e a lakosság és a közszolgáltató közötti együttműködést? Milyen lépés tehető a leírt szempontokat is figyelembe vevő díj irányába?

5. Az EU más országaiban folynak-e jelen vizsgálathoz hasonló vizsgálatok, ha igen, milyen eredménnyel?

Az EU más országaiban a települési szilárdhulladék-szállítás díját miként határozzák meg, az központilag kerül-e meghatározásra hatósági árként, vagy a települések a helyi adottságokhoz igazodva maguk határozzák meg azt?

6. A közszolgáltatás díjával kapcsolatos legfrissebb változtatás – lásd a díjak 2012. április 15-től történő normatív maximalizálása – miként befolyásolja a közszolgáltatási díjak mértékét az ország különböző régióiban, az várhatóan hol és mennyiben növeli a lakossági terheket?

A bevezetett módosításokat megelőzték-e szakmai szervezetekkel történő egyeztetések, illetve a díjjal kapcsolatos módosítások felvetnek-e jogértelmezési kérdéseket?

Tekintettel arra, hogy a díjra vonatkozó önkormányzati rendeleteket a települési önkormányzatoknak 2011 végén kellett elfogadniuk, mikor lesz alkalmazható a jogszabály-módosításban meghatározott díjmaximum?

7. Indokolt-e, és bevezethető-e olyan ösztönzők (például támogatások, illetve bizonyos támogatások visszatartása addig, amíg az illegális hulladékkezelést végző lakos nem hagy fel a jogellenes magatartással), melyek alkalmasak a hátrányosabb helyzetű területeken élők esetén a jogkövető magatartás elősegítésére?

Egyéni szinten a személyes kedvezmények módszerével lehet-e ellensúlyozni a lakossági terheket a hátrányosabb régiókban?

8. A lakosok a náluk képződő háztartási hulladéktól megszabadulni szeretnének vagy értékes nyersanyagként tekintik azt?

Hol és miért hiányoznak a közszolgáltatásban részt vevők magatartását befolyásoló ösztönzők, ezek érdekében milyen intézkedések tehetők?

9. A nagyszámú, a kötelező igénybevételt el nem fogadó panaszból az a következtetés vonható le, hogy a lakosoknak minimális a kapcsolata a közszolgáltatóval és az önkormányzattal. A közszolgáltatás kötelező igénybevételének elfogadhatóságát miként, milyen intézményekkel lehetne elérni, illetve támogatni?

Megfelelő – az önkormányzatok és a szolgáltatók által végzett – felvilágosító munkával el lehetne érni, hogy a lakosság megértse, nincs lehetősége arra, hogy a szolgáltatást „lemondja” és ne halmozzon fel ilyen módon díjhátralékot?

10. Az állami közhatalommal szemben a hulladékgazdálkodásról szóló törvény vagy egyéb jogszabályok elegendő garanciát nyújtanak-e a tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlásához az ingatlantulajdonosok védelmében?

A fogyasztóvédelem szabályozási rendszerébe illeszkedik-e a hulladékkezelési közszolgáltatás, vagy sem?

Az ingatlantulajdonosokat megillető fogyasztói jogok érvénye-

sítésére a gyakorlatban hogyan kerül sor, jogaik érvényesítése céljából az ingatlantulajdonosok hova fordulhatnak a közszolgáltatóval szemben jogvédelemért (pl. számlareklamációikkal) a polgári peres út igénybevételén kívül?

Rendelkezik-e a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörrel a hulladékszállítással kapcsolatos panaszok kivizsgálására, érdemi intézkedések megtételére? Lenne hatáskörük ebben a kérdésben, de a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből ez nem egyértelmű? Ha igen, mely jogszabályi rendelkezések nem értelmezhetők világosan?

A fogyasztóvédelmi törvényben szereplő fogyasztóvédelmi hatósági eljárások közül melyeket lehetne alkalmazni a hulladékszállításra vonatkozó közszolgáltatás esetében?

Hogyan történik a közszolgáltatóknál az első és az ismételten előterjesztett panasz kezelése? A panaszkezelésnek van-e kialakult gyakorlata, rendelkezik-e arról valamilyen belső szabályzat, vagy előírás, esetleg egy „jó, bevált gyakorlat”, ami a közszolgáltatók számára minta lehetne? Mennyire működik hatékonyan, eredményesen az ügyfélszolgálat? A panaszkezelés során együttműködnek-e a települési önkormányzattal?

3. Az érintett alapvető jogok

1. Egészséges környezethez való jog: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”* (Alaptörvény P) cikk) *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Elhelyezés céljából tilos Magyarország*

területére szennyező hulladékot behozni." (Alaptörvény XXI. cikk (1)–(3) bekezdés).

2. Jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés).
3. Jogorvoslathoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés).

4. Az alapjogi visszasságok feltárása

A vizsgálat során beérkezett észrevételek, válaszok részletesen ismertetésre kerültek a vizsgálatot lezáró jelentésben, e tanulmányban bemutatásukra nincs mód és lehetőség, ezért csak a legfontosabb megállapítások szerepelnek az alapjogokkal összefüggő visszasságok megállapításával párhuzamosan.

A hulladékgazdálkodás rendszere igen összetett, komplex szemléletet és kezelést igénylő, több szakterület – például oktatás, szociális ellátások – együttműködését igénylő szakágazat. A hulladék státuszához, az azzal való bánásmóddhoz való lakossági hozzáállás egyben szociális szempontból is képet adhat az állampolgárok helyzetéről. Az ország különböző régióit, településeit nem lehet egyformán kezelni, azok eltérő adottságai miatt (kisvárosias vagy nagyvárosias jellegű település, lakosságszám, a hátrányos helyzetűek aránya a lélekszámon belül, településszerkezet, infrastruktúra). A vizsgálat során beérkezett válaszokból így nem lehet egyöntetű és általános következtetéseket levonni. Az azonban egyértelmű, hogy vannak hátrányosabb helyzetben lévő régiók, és ott a válság hatásai erősebben érzékelhetőek.

A feltett kérdésekre adott válaszokból levonható az a következtetés, hogy a közszolgáltatási rendszerben fellépő nehézségek – ha nem is közvetlenül a válság következtében merültek fel – a

válság hatására tovább súlyosbodtak. Az egyén szintjén a fizetőképesség romlásával párhuzamosan a díjkiegyenlítésre vonatkozó jogkövető magatartás csökkent, ezzel összefüggésben a közszolgáltatók kintlévősegei növekedtek, amit a díjak behajtására irányuló eredménytelen adóhatósági eljárások tovább fokoznak. A közszolgáltatás folyamatos fenntartása egyelőre nincs veszélyben, de a szolgáltatás minősége a közszolgáltatók szűkülő forrásai miatt – az elmaradó műszaki fejlesztéseken, beruházásokon keresztül – közép- és hosszú távon romlani fog.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) rendelkezései alapján az *ingatlantulajdonos kötelessége* az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályok szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A *települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként* az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A *közszolgáltató feladata* az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. Ebben a közszolgáltatási rendszerben annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függ egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére. Ezért ebben a rendszerben mindhárom résztvevő oldaláról szoros együttműködésre lenne szükség. Mindezt pedig befolyásolja a jogalkotónak a rendszerre vonatkozó szabályozása, az elérendő célok, prioritások felállítása.

A közszolgáltatás folyamatos ellátásának egyes kérdéseit elemezte a jelentés, ezen belül is az adók módjára történő díjbehajtás, a behajthatatlan díjak elszámolásának ügyét, valamint a közszolgáltatási díj megállapítását és a 2012-re vonatkozó, a válság hatásaira adott közvetlen válaszreakciót jelentő „díjstop” hatását.

A hulladékgazdálkodás „szennyező fizet” elve alapján a közszol-

gáltatás működésének elsődleges finanszírozási alapja a közszolgáltatási díj. A meg nem fizetett díjak köztartozássá minősítése és adók módjára történő behajtása azért kiemelkedően fontos kérdés, mert a közszolgáltatónak a Hgt. előírásán alapuló kötelezettsége a szolgáltatás folyamatos ellátása a települési önkormányzat rendelkezésében előírt módon. Amennyiben a közszolgáltatásért járó, az annak fenntartását fedező díjbevételekhez nem jut hozzá a közszolgáltató, kérdés, hogy hogyan üzemeltesse azt.

Az egészséges környezethez való alapjog sérelmét idézheti elő, ha a hulladékgazdálkodás egyik eszközét jelentő települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatás finanszírozási alapja bizonytalan. Ennek elemzése során a korábbi vizsgálatok eredményére támaszkodva kérdésként merült fel, hogy a meg nem fizetett közszolgáltatási díjak nem kellően hatékony behajtása jogalkotási, vagy jogalkalmazási okokra vezethető vissza. Megállapítható, hogy e téren mind a jogalkotásért felelős szaktárca, mind a jogalkalmazó adóhatóság oldaláról hiányosságok tapasztalhatók. A jogalkotó nem végezte el kellő időben a jogi szabályozás hatályosulásának vizsgálatát, a jogalkalmazók pedig nem követték a „példamutatás” hulladékgazdálkodási elvét.

A vizsgálat során több válaszadó felvetette annak a lehetőségét, hogy a *behajthatatlan díjak* esetében az államnak vagy az önkormányzatnak kellene a mögöttes felelősség elve alapján helytállnia, azonban a szaktárca ezt a felvetést határozottan elutasította. A jelentésben megfogalmazott álláspont szerint az az eset is, ha a közszolgáltató az igazoltan behajthatatlan díjkövetelés értékéhez nem jut hozzá, az *egészséges környezethez való alapjog sérelmének* lehetőségét eredményezheti, mivel a hulladékcsökkentés közszolgáltatás működtetése – mint a hulladékkezelés céljainak egyik eszköze – kerülhet veszélybe. *Ezért szintén garanciális jelentősége van annak, hogy a szaktárca megoldást dolgozzon ki erre vonatkozólag is.*

Az egészséges környezethez való jog, illetve a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság sérelmét idézte elő a Hgt. egymás utáni gyakori módosítása (2011. év vége, 2012. április közepe),

ami először a közszolgáltatási díjra vonatkozóan teljes „díjstop”-rendelkezést vezetett be, amelyet azonban nem sokkal később részlegesen feloldottak.

A módosítások során a jogalkotás szakmai alapelveit nem érvényesítette kellően a jogalkotó. A jogalkotás szakmai követelményei közül sérült az „egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalom” elve, a jogszabály alkalmazására való „kellő felkészülési idő” elve, és a módosítás nem illeszkedett a jogrendszer egységességébe, tekintettel a díjak megállapítására vonatkozó szabályokra. *A vidékfejlesztési miniszter és az igazságügyért felelős miniszter összességében nem gondoskodott arról, hogy teljesüljenek a jogalkotás egyes alapelvei, így sérült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.*

A „díjstop” szabályozás, vagyis a közszolgáltatási díj befagyasztása kifejezetten a válságra adott reakció volt, célja, hogy a lakosság költségei ne növekedjenek. A teljes „díjstop” bevezetése azonban szakmailag nem volt átgondolt lépés. *Ez egyrészt ellentétes a közszolgáltatás fenntarthatóságával, másrészt az egymást követő gyors, a díj emelésére vonatkozó tiltások előretervezhetetlenné tették a díjkalkulációt, így a közszolgáltatás finanszírozása nem kiszámítható, s ez szintén az egészséges környezethez való jog sérelmének közvetett veszélyét okozza.* A vizsgálatban beérkezett válaszokból egyértelmű, hogy a jogalkalmazó közszolgáltatók körében problémát okozott a díjra vonatkozó jogszabály módosításának hulláma, a rendszert nehezen értelmezhetővé és átláthatatlanná tette a folyamat.

Az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy a közszolgáltatók hozzájussanak a díjakhoz, és hogy a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alapja a „szennyező fizet” elv legyen. A másik oldalon, vagyis az ingatlantulajdonosok oldalán ugyanolyan fontos, hogy a díj megfizethető legyen, a díj arányban álljon a szolgáltatással és ösztönözzön a jogkövető magatartásra, ez pedig a hulladékgazdálkodás „fokozatosság” elvéből következik.

A vizsgálatban kapott válaszok egy része szerint a hulladék

mennyiségével bizonyos mértékben arányos díj ösztönözhet a fizetési kötelezettség teljesítésére, azonban a lakosság nem környezettudatos részét arra készítheti, hogy a hulladékot illegálisan helyezze el. A súlymérésen alapuló rendszer kialakítása költséges, és a rendszer működtetésével járó állandó költségek is magasak.

A „fokozatosság” elvét figyelembe véve a jelentés megállapította, hogy szükséges a díjak bizonyos mértékű differenciált megállapítása. Az arányosság kérdésével számos korábbi ombudsmani jelentés is foglalkozott⁵ az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva.

A differenciált díjra vonatkozó kérdésekre adott válaszokból egyértelmű, hogy a hatályos Hgt. 23. §-a alapján elméletileg lehetőség van a differenciálásra, a gyakorlatban a képviselő-testület döntésétől függ ennek megvalósulása. *A differenciálás megvalósulhat a különböző méretű gyűjtőedények közötti választási lehetőséggel – és a mérethez kapcsolódó differenciált díjmegállapítással –,* aminek biztosítása egyébként kötelező a képviselőtestület számára. Eljárásai során a biztos gyakran tapasztalta – és minden ilyen esetben intézkedést kezdeményezett –, hogy egy önkormányzatnak a települési szilárdhulladék-kezeléssel kapcsolatos rendelete nem biztosítja különböző nagyságú gyűjtőedényzetek használatát az ingatlan tulajdonosok számára, hanem csak egyfajta edényzet kötelező használatát rendeli el, általában 120, ritkább esetben 110 literesét.

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. számú határozatában ki mondta, hogy a környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel egy legkisebb méretű gyűjtőedény igénybevételenek előírása nem idézi elő a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének a sérelmét. *A hatályos jogszabályok azonban nem határozzák meg, hogy mekkora ez a legkisebb gyűjtőedény méret. A hulladékról szóló törvény tervezetének közigazgatási egyeztetése során már többször jelezte a biztos annak szükségességét, hogy szabályozni kell a legkisebb kötelezően igénybe veendő edény méretet.*

5 AJB-1053/2012. számú jelentés, AJB-2038/2012. számú jelentés, AJB-4054/2012. számú jelentés

A biztos több jelentése is levonta már azt a következtetést korábban, miszerint ha a legkisebb választható méret a 110/120 literes edény, az a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, illetve a túlzott nagyságú gyűjtőedény nem képes kevesebb hulladék termelésére ösztönözni.⁶ *Az ilyen tartalmú önkormányzati rendelet a jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mert az arányosság követelménye nem teljesül, vagyis az önkormányzati rendelet nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban, a Hgt.-ben és a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának.*

A vizsgálat során beérkezett válaszok alapján a kedvezmények megítélése sem egységes. Egyesek szerint a kedvezmény nyújtása esetén csak arról van szó, hogy a díj egy részét nem a lakos viseli, hanem az önkormányzat (mivel a közszolgáltató felé a kedvezményeket az önkormányzatnak meg kell térítenie). Mások szerint ez előnyös abból a szempontból, hogy az egyénre szabott megoldás erősítheti a közszolgáltatás iránti lakossági elfogadottságot és igényt. Egyes vélemények szerint anyagi rászorultság esetén kellene támogatást nyújtani, ami elsősorban nem hulladékgazdálkodási kérdés, hanem szociális támogatási koncepció kialakítása szükséges hozzá. Az időskorúak és egyedülállók részére nyújtott kedvezmény viszont egyszerre szociális és hulladékgazdálkodási alapú is lehet. *Az egyértelműen megállapítható, hogy jelenleg a nyújtott kedvezmények köre egyre szűkül, miközben e kedvezmények igénybevétele egyre nő.*

Az ombudsman következetesen képviseli azt az álláspontot, mely szerint a növekvő közszolgáltatási díjakat egyre kevesebben fogják tudni megfizetni. Ez a folyamat a lakosság egyes csoportjainak pénzügyi támogatásokkal való kisegítését teszi szükségessé. A je-

6 AJB-1187/2010. számú jelentés, AJB-7481/2010. számú jelentés, AJB-3272/2012. számú jelentés

lenlegi tendencia indokoltá teszi annak megfontolását, hogy milyen központi támogatással, valamint szabályozással lehetne a közszolgáltatás utáni díjfizetési kötelezettség körében kedvezményeket, mentességeket alkalmazni, ezek országosan egységes bevezetését elősegíteni. *Az egyes társadalmi csoportok (pl. nyugdíjasok) és élethelyzetek (pl. egyszemélyes háztartás, üresen álló ingatlan, környezettudatos életvitelűek, szociális alapon rászoruló) esetében kívánatos, hogy kedvezőbb hulladékdíj fizetésére nyíljon mód.*

A hivatalhoz számos olyan tartalmú panasz is érkezik,⁷ amelyből az derül ki, hogy a lakos nem látja át: nincs választási lehetősége arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatást igénybe kell-e vennie, vagy ez számára csak egy lehetőség, egy olyan szolgáltatás, amit ha nem akar, nem használ. Az ombudsmani jelentések többször megállapították, hogy az ingatlantulajdonos jogszabályon alapuló kötelezettsége a hulladék gyűjtése és átadása a közszolgáltató részére. Így ha a lakos nem veszi igénybe a kötelező közszolgáltatást, a díj megfizetése alól akkor sem mentesül. *A kötelező igénybevétel előírása tehát szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi követelmények teljesülése érdekében.*⁸

A jogorvoslathoz való jog érvényesülésére is kiterjedt a vizsgálat, tekintettel arra, hogy a válság időszakában az ingatlantulajdonos érdekeit védő garanciáknak is kiemelt jelentősége van. Az állam a közszolgáltatás megszervezésén keresztül akarja elérni a településtisztaság és köztisztaság megtartását, erős kényszer mellett (kötelező igénybevétel, a díjhátralék adók módjára történő behajtása). *Erre tekintettel – különösen a gazdasági válság idején – kiemelt jelentősége van az ingatlantulajdonosok védelmének.*

A közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben a hivatal-

7 AJB-900/2012., AJB-2195/2012., AJB-2792/2012., AJB-3145/2012., AJB-3621/2012., AJB-4144/2012. számú ügyek. Jellemző érvelés a panaszosok részéről, hogy náluk nem keletkezik szemét, nem rendelkeznek gyűjtőedénnyel, nem kötöttek szerződést a közszolgáltatóval, lemondták a közszolgáltatást, a szolgáltató mégis követeli a panaszostól a díjat.

8 AJB-1360/2011., AJB-1783/2012., AJB-3637/2012., AJB-7481/2010. számú jelentések

hoz érkezett beadványok az elmúlt években – többek között – kifogásolták a közszolgáltatók számlázási gyakorlatát, a panaszügyek kezelését.⁹

Az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is, a jogorvoslatról való tájékoztatás nem múlhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. *A biztos tevékenysége során több esetben is rámutatott arra, hogy közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra.* A jelentés megállapította, hogy a közszolgáltatók Alaptörvényen alapuló kötelezettsége az ügyféli kifogások megválaszolása során a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás nyújtása, ha ez elmarad, az a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz. A projektben a „jó gyakorlatok” feltérképezése is szempont volt, így a jelentésben külön kiemelésre került az a közszolgáltatói gyakorlat, amely szerint a panaszkezelésre vonatkozó pénzügyi vezérgazgató-helyettesi utasítás *előírása, hogy a panaszra adott válaszlevélben a jogorvoslati jogról egy formaszöveggel tájékoztatni kell az ügyfelet.*

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹⁰ A vizsgálatban beérkezett válaszokból levonható az a következtetés, hogy nem egyértelmű annak a megítélése, *vajon a fogyasztóvédelmi hatóság rendelkezik-e hatáskörrel a települési szilárdhulladék-szállítás terén.* Abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán szükséges-e hatáskörrel rendelkeznie. A hatályos

9 AJB-2713/2012., AJB-3272/2012., AJB-4625/2012., AJB-4483/2012. számú ügyek. A panaszok tartalma összefoglalva arra irányult, hogy a panaszos szerint a közszolgáltató nagyobb méretű edény után számláz, mint amit a panaszos valójában használ, vagy a panaszos véleménye szerint a közszolgáltató rosszul értelmezi a helyi rendeletet, és nem annak megfelelően teszi lehetővé a lakos számára a gyűjtőedény vagy konténer használatát.

10 Vö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH.

szabályozás elemzése alapján a jelentés megállapította, hogy több szervezet is hatáskörrel rendelkezik az ügyféli kifogások bizonyos szempontú vizsgálatára *(ügyfélszolgálat működésére vonatkozóan a fogyasztóvédelmi hatóság, önkormányzat, békéltető testület, peres eljárás)*, azonban a *hulladékról szóló törvény tervezetének* elfogadásáig nincs olyan külső, független, kötelező erejű döntést hozó szerv, amely kellően hatékonyan tudná érvényesíteni a fogyasztók jogait. *A jogorvoslathoz való jog garanciális szabályai erősödnek a hulladékról szóló törvény tervezetének elfogadásával, addig azonban fennáll a jogorvoslathoz való jog sérelmének veszélye.*

A vizsgálatra adott válaszokból egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás kiemelt jelentőséggel bír a hulladékgazdálkodási célok, ezen belül a közszolgáltatás céljainak elérésében, *tágabb értelemben pedig az egészséges környezethez való jog érvényesülésében.* Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség válasza szerint a lakossági tudatformálás megvalósítása kiemelt feladatai közé tartozik. *A hulladékról szóló törvény tervezetének* közigazgatási egyeztetése során a biztos jelezte, hogy az aktív szemléletformálási tevékenységre is szükség van a tudatos fogyasztás, a hulladéktermelés csökkentése, a szelektív hulladékgyűjtés és az újrahasznosítható szerves hulladék komposztálásának előmozdítása, illetőleg a kötelező közszolgáltatás által képviselt célok elfogadása érdekében.

A háztartási hulladékot a lakosság nagyobb része – térségtől és anyagi helyzettől függően – nem tekinti újrahasznosítható anyagnak, azt szemétnek tekinti, amitől olcsón szeretne megszabadulni. *A szelektív gyűjtés elősegítése érdekében tehát elsősorban anyagi motivációra van szükség.* Jelenleg a szelektív hulladékgyűjtés költségei a közszolgáltatási díj részét képezik. A kívánatos valóban az lenne, hogy csak a szelektív gyűjtésből visszamaradó vegyes hulladék elszállítása után fizessen díjat a lakos, a szelektív rendszer költségeit pedig máshonnan finanszírozzák.

A szelektív gyűjtéssel kapcsolatban felmerült az a kérdés, hogy annak másik oldalán részben hiányzik a megfelelő hulladékhasz-

nosítási kapacitás, mert az így begyűjtött hulladék értékesítése nehézségekbe ütközik, illetve a másodlagos nyersanyag felvevőpiaca nincs kialakítva. *Így nem érvényesül a hulladékgazdálkodás „költséghatékonyság” és „fokozatosság” elve.*¹¹

A tudatformálás eszközeinek és módjának megválasztása a fentiek alapján komplex feladat, abban részt kell vállalnia a közszolgáltatás szereplőinek (önkormányzat, közszolgáltató), az oktatásnak (óvoda, iskola), a médiának és a civil szervezeteknek egyaránt. *A hulladékgazdálkodási célok a megfelelő ismeretátadás, szemléletformálás nélkül nem tudnak hosszú távon érvényesülni. Ennek elmaradása, továbbá a szelektív gyűjtésből származó másodlagos nyersanyagok felvevőpiacának hiánya az egészséges környezethez való jog sérelmét idézheti elő.*

5. A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében alkalmazott intézkedések

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos *kezdeményezte a vidékfejlesztési miniszternél, hogy*

- hívja fel a települési szilárdhulladék-szállítást ellátó közszolgáltatók figyelmét arra, hogy Alaptörvényből eredő kötelezettség a panaszkezelési eljárás során a jogorvoslati eljárások lehetőségéről történő tájékoztatás;
- gondoskodjon a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat elfogadását követően a kihirdetett törvény hatékony utólagos hatásvizsgálatáról, és amennyiben korábban nem tette meg, érvényesítse az eddigi ombudsmani jelentésekben

¹¹ A „Régiók Bizottsága véleménye: Erőforrás-hatékony Európa – az Európa 2020 Stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés” című dokumentumban (ENVE-V-011, 2011. október 11–12.) konkrét fellépést javasol a Bizottság a hulladékképződés megelőzésének optimalizálására és a hulladékoknak egy körkörös anyaggazdálkodás keretében erőforrásként történő kezelése érdekében.

a biztos jogszabályalkotásra tett javaslatait és a közigazgatási egyeztetéskor adott ombudsmani véleményt;

- dolgozzon ki a helyi önkormányzatokért és az államháztartáért felelős miniszterek bevonásával szakmai koncepciót arra vonatkozólag, hogy az igazoltan behajthatatlan települési szilárdhulladék-szállítási közszolgáltatási díjkövetelés fedezetét hogyan lehet biztosítani a közszolgáltatók részére;
- dolgozzon ki a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter bevonásával, a fokozatosság elvét szem előtt tartva szakmai koncepciót a szelektív hulladékgyűjtésből származó másodlagos nyersanyag felvevőpiacának megteremtése érdekében.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a biztos felkérte a *vidékfejlesztési minisztert* és a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy gondoskodjon a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben előírt jogalkotási szakmai szabályok érvényesítéséről.

Közérdek, közszükséglet és közszolgáltatás a hulladékgyűjtésben²

Az alábbi cikk a hulladékgyűjtés területén a közérdek, a közszükséglet és a közszolgáltatás kapcsolatával foglalkozik, mivel úgy vélem, hogy ezek tisztázása elengedhetetlen a megfelelő szabályozás kialakításához. Minden közszolgáltatás egyik kulcskérdése, hogy mi az a közérdek, közszükséglet, mely a közszolgáltatás iránti igényt életre hívta.³ A közszolgáltatás ugyanis nem más, mint az adott igény kielégítési módja, s a jognak az a dolga, hogy ehhez a kereteket biztosítsa. Uniós tagságunk miatt szabályozási szabadságunk nem korlátlan, ezért a cikkben azt is vizsgálom, hogy van-e a hulladékgyűjtés ágazati érdekén túl más közérdek is, melyre a közszolgáltatás jogi szabályozása során tekintettel kell lenni.

- 1 környezetvédelmi szakjogász, az ELTE Jogi Továbbképző Intézet és a PPKE JÁK Deák Intézet oktatója
- 2 Jelen cikk a szerző „A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgyűjtés és a vízgazdálkodás területén” című PhD-értekezése, valamint az MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport által folytatott „Területi közszolgáltatások szabályozásai” című kutatási program (2012–2016) keretében és megbízásából készült tanulmánya felhasználásával készült.
- 3 A helyi közszolgáltatásoknak nincs általánosan elfogadott és minden tudományterületen azonos tartalommal és módon használt fogalma. A különböző tudományterületek megközelítését bemutató összefoglaló jellegű elméleti munkák (Horváth M. 2002; Horváth M. 2005; Hoffman 2009) jól mutatják a különböző tudományterületek közötti sokszínűséget, bár a fogalmakban két közös elem többnyire megjelenik: a „köz” értelmezése, illetve a szolgáltatásért való közhatalmi (állami/önkormányzati) felelősségvállalás.

A közérdek, közszükséglet megjelenése és jellemzői

Adott érdek, szükséglet közérdekként, közszükségletként való megjelenésének oka lehet, ha azonos egyéni szükségletek kielégítése iránti igény a közhatalom felé megfogalmazódik, de fordítva is lehetséges, a közhatalom is közvetíthet az egyén felé szükségletet – akár az egyénnel szembeni elvárásként –, melynek kielégítésére közszolgáltatást szervez. (Egyénen nem feltétlenül csak természetes személyt értünk.)

Az érdek, a szükséglet hozza létre az egyének közösségét azért, hogy adott munkaszervezet meghatározott létesítmények, eszközök működtetésével a közös érdeknek, szükségletnek megfelelő szolgáltatást nyújtsa.

A szükséglet tartalmát tehát az egyén és a közhatalom szükséglete együtt alakítja, így az, hogy milyen szükséglet kielégítésére hoznak létre közszolgáltatást, az egyfajta megegyezés eredménye. A megegyezés az egyének és a közhatalom között jön létre. A megegyezés konszenzusos jellege vagy hiánya az adott ország politikai kultúrájától, valamint az egyeztetés eljárási jellegétől, szabályozottságától függ. Az eljárási szabályok léte egyfajta garanciát jelenthet az egyeztetésre, azonban az, hogy az egyeztetés valódi tartalmi egyeztetés vagy csak formai, az az egyeztetésben részt vevőktől (politikai, gazdasági erejüktől, motiváltságuktól stb.) függ.

A közszolgáltatást igénybe vevők közössége

Közszolgáltatás esetén a közszolgáltatást igénybe vevők közösséget alkotnak. A közszolgáltatás az igénybevevői közösség számára elsősorban jogosultságként jelenik meg, de kényszerként, kötelezettségként is megjelenhet, amennyiben az igény nem az egyén szintjén fogalmazódik meg, vagy egyes egyéni szükséglet kielégítési mód ellentétes a közösséget alkotó egyének közös érdekével.⁴

4 Az egyéni és közösségi érdek közötti viszonyt a közszolgáltatások tipizálásánál nem szokták figyelembe venni. A hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás (HKSZ) tipikusan olyan, melyben való részvétel az egyén számára kényszerként is megjelenhet. A HKSZ-t település üzemeltetési jellemzői miatt a kommunális

Ebből következik, hogy az igénybe vevők közössége nem feltétlenül önkéntes érdekközösség, adott egyének számára a közösséghez tartozás kényszerként egyéni érdekükkel ellentétes is lehet.

A közösséghez tartozás alapja általában közérdek, illetve az azonos egyéni szükségletek időben és térben való együttes megjelenése, melynek kielégítésére célszerű közszolgáltatást szervezni. A célszerűséget indokolhatja többek között gazdasági hatékonyság,⁵ de indokolhatja az is, hogy a közérdek csak úgy biztosítható, a szükséglet csak úgy elégíthető ki, ha az egyének meghatározott magatartást tanúsítanak. Ezért a közszolgáltató és a közszolgáltatást igénybe vevők magatartása szabályozott.

Közszolgáltatás és ágazati közérdek

A hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás (a továbbiakban: HKSZ) sajátos szolgáltatás, melynek megszervezését közérdek, és az egyének közös szükséglete egyszerre indokolja. A közérdek egyrészt az emberi egészséghez, élethez, másrészt a környezet védelméhez kapcsolódik. Bár ez utóbbit részben szintén tekinthetjük az emberi élet védelmének amennyiben a környezetre, mint az ember életfeltételére tekintünk. (Ezt a logikát követte az Alkotmánybíróság.⁶) A köz érdeke tehát elsődlegesen a hulladék okozta negatív

közszolgáltatások közé sorolják, így együtt kezelik a köztemetőket, közparkokat stb. létesítésére, fenntartására és szervezésére létrehozott közszolgáltatásokkal (lásd Horváth M. 2002, 47. o.). Madarász az egyén és közösség kapcsolatát szintén nem típusalkotónak tartja, de foglalkozik vele városigazgatási szempontból. Ezért vizsgálja azt, hogy adott szükséglet kielégítése mennyiben és hogyan függ az egyén akaratától (Madarász 1971, 108. o.).

- 5 A gazdasági hatékonyság és a méretgazdaságosság szempontjai összekapcsolódnak a szolgáltatásszervezés optimális szintjének meghatározásával. A szolgáltatásszervezés optimális szintjének meghatározása nem feltétlenül követi a közigazgatási határokat (Horváth M. 2002, 44–45. o.).
- 6 ... „A legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet nevesíti külön alkotmányos »jogként«. Az Alkotmány 18. § hiányában a környezetvédelemmel kapcsolatos állami kötelezettségek kiterjesztő értelmezéssel az Alkotmány 54. § (1) bekezdéséből is levezethető lennének.” ... [28/1994. (V. 20.) AB hat. III. 3. a)]

hatás megszüntetése, illetve az egészségügyi (ideértve a környezet-egészségügyet is) kockázat minimálisra csökkentése. A hulladéknak azonban más kapcsolata is van a környezettel, amennyiben természeti erőforrások kiváltására alkalmas anyagként, vagy energiaként tekintünk rá, emiatt a hulladék hasznosítása közérdek-ként is megragadható.

Közszolgáltatás és általános közérdek

A HKSZ esetében fontos az is, hogy a közszolgáltatás megszerzése egyének közös érdeke is. Az egyéneknek, mint a közszolgáltatást igénybe vevő közösség tagjainak védelme önmagában is megjelenhet közérdekként. Ezt jól mutatja, hogy az EU általános jogi elvárásokat fogalmazott meg bizonyos közszolgáltatások esetében, és bevezette az egyetemes szolgáltatás fogalmát⁷. A fogalom egyfajta állampolgári (az Unió polgára) jogot takar, melynek alapján az alapvető szükségletet kielégítő szolgáltatások esetén minden állampolgárnak joga van a szolgáltatáshoz való hozzáféréshez, és az ágazat számára kötelezettségként jelenik meg, hogy egy bizonyos minimális szintű szolgáltatást teljes területi lefedett-

⁷ Az „egyetemes szolgáltatás” („universal service”) fogalma először a 2002/22/EK irányelvben jelent meg, melyet egyetemes szolgáltatási irányelvnek is neveznek. A közszolgáltatások uniós szabályozásával, illetve a közszolgáltatással a közszolgáltatók az igénybe vevők és a közhatalmi szereplők közötti kapcsolattal számos dokumentum foglalkozott, ezek között található zöld- és fehérekönyveket, bizottsági kommunikációkat (többek között lásd: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions White Paper on Services of general Interest Brussels 12.5.2004. COM(2004) 374 final (Fehér könyv a közszolgáltatásokról); Green Paper on Services of General Interest Brussels 21.5.2003 COM(2003) 270 final; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Brussels, 20.12.2011. COM(2011) 900 final; Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest Text with EEA relevance Official Journal C 008 , 11/01/2012 P. 0004 – 0014; A Bizottság közleménye A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály (2011) (2012. 08. 03.).

séggel nyújtson. A piacgazdaság viszonyai között az egyetemes szolgáltatási kötelezettség biztosítja azt, hogy a szolgáltatáshoz mindenki megfizethető áron jusson hozzá, a szolgáltatás színvonala biztosítva legyen, ezért ezt a jogot az EU a közszolgáltatást – igénybe vevője szempontjából – egyfajta fogyasztói jogként is értelmezi, ugyanakkor az egyetemes szolgáltatási kötelezettség előírása nemcsak fogyasztóvédelmi célú állami beavatkozás, hiszen mind a fogyasztók, mind az egyéb használók igényeinek kielégítését kívánja szolgálni.⁸

Az egyetemes szolgáltatás fogalma dinamikus fogalom, tartalmában képes a változó gazdasági, környezetvédelmi, műszaki és politikai viszonyokhoz és fogyasztói igényekhez alkalmazkodni. Több fogalmi eleme is van az elérhetőségen kívül: a folyamatosság, a minőség és a megfizethetőség. A folyamatosság részben érinti a munkavállalók sztrájkhoz való jogát; a minőségi követelmények széles körűek, s magukban foglalják a konkrét műszaki minőségi követelményeken túl az ügyintézés, számlázással és az egyéb szolgáltatási tevékenységekkel kapcsolatos előírásokat is. A megfizethetőség szempontjából kiemelt jelentőségű, hogy a közszolgáltatások egységes biztosítása segíti a tagországok közötti gazdasági és társadalmi kohézió kialakulását, illetve a különböző lakossági csoportok közötti különbségek felszámolását, csökkentését, különösen a valamilyen szempont miatt segítségre szoruló fogyasztók vonatkozásában.

Az egyének védelme iránti igény azért jelenik meg, mert a közszolgáltatás nyújtója, a közszolgáltató többnyire monopolhelyzetbe kerül. E monopolhelyzet miatt azonban nem feledkezhetünk meg arról sem, hogy piacgazdaság viszonyai között a verseny, illetve a verseny tisztaságának védelme az Európai Unión belül szintén közérdekként fogalmazódik meg. Az Unió általános szabályozási kérdésként foglalkozik a verseny korlátozásával (a közszolgáltató

8 Az uniós szabályozásban a „fogyasztó” általában természetes személyt jelent.

kiválasztásával), a támogatások nyújtásának lehetőségével, a finanszírozással. A közszolgáltatások esetén különbséget kell tennünk a közszolgáltatások között aszerint, hogy azok a tagállamok határát átlépő közszolgáltatások körébe, vagy a helyi szintű közszolgáltatási körbe tartoznak. Az első esetben az ágazatspecifikus szabályok között is találunk a versenyre vonatkozó részletes szabályokat, míg a helyi közszolgáltatásokra nem. Ez azt jelenti, hogy az utóbbi körben az uniós jog az általános szabályokon túl közvetlenül nem avatkozik be a közszolgáltatás – így a HKSZ – megszervezésébe, azt a tagállamokra bízva.

A közszolgáltatás és a közérdekek kapcsolata

A HKSZ esetén tehát több közérdeknek egyszerre kell érvényesülnie, és uniós tagságunkból adódóan – mint tagállam – eltérő szabadságunk van a különböző közérdekek érvényesítésében. A szabadság mértékét meghatározza az, hogy az Unió a fent azonosított közérdekek között egyfajta prioritási rangsort állított fel, amennyiben elsődlegességet élvez az emberi élet és egészség, valamint a környezet védelme, s minden más ezt szolgálja. E hierarchikus sorrend azonban nem abszolút és nem fosztja meg a többi érdeket „közérdekűségétől”, s azok háttérbe szorítása csak annyiban engedhető meg, amennyiben az az elsődleges cél megvalósulásához mindenképpen szükséges az arányosság és a diszkriminációmentesség tiszteletben tartása mellett. Tagállami szinten a kérdés tehát az, hogy a közérdekekre tekintettel mi is az a szükséglet, mely a HKSZ esetén közszükségletként értelmezhető, s melynek kielégítésére közszolgáltatás szervezendő.

A közszolgáltatás tárgya

Az uniós szabályozás, mely 1975 óta alakítja a tagállamok hulladékkal kapcsolatos jogalkotását, többféle lehetőséget is kínál arra, hogy a közszolgáltatás tárgyát meghatározzák. A közszolgáltatás meghatározható a hulladékgazdálkodási tevékenységek, vagy a hulladékok típusa mentén, illetve figyelembe veheti egyszerre

mindkettőt. Bármelyik megközelítést is alkalmazzák, az elsődleges cél ugyanaz marad: az emberi egészség és a környezet védelme, s e célt nem változtatja meg az sem, hogy az adott tevékenységet közszolgáltatás vagy szolgáltatás részeként végzik. Ebből következik, hogy ha a szükséglet meghatározásának oldaláról vizsgáljuk a kérdést, akkor azt mondhatjuk, hogy a szükséglet állami szabályozásának egy része teljesen független attól, hogy a szolgáltatást ki és hogyan szervezi meg. A szükséglet kielégítésének módja is sok hasonlóságot mutathat, hiszen alapvetően arra az általános elvre épül, hogy a hulladék termelője, birtokosa a felelős a hulladékkal kapcsolatos veszélyek kezeléséért. A közszolgáltatás és a szolgáltatás szabályozása közötti különbség aszerint alakul, hogy az állam milyen szerepet szán a szükséglet kielégítésében a közhatalmi és a magán szereplőknek, hogyan alakul az állam és az önkormányzat közötti szerepmegosztás, a munkaszervezet, a létesítmények és az eszközök feletti tulajdonosi viszony, a finanszírozás módja stb.

Közszolgáltatás a tagállamokban

A tagállami megközelítések sokszínűségét jól mutatja Bree 2005-ben megjelent cikke, aki több tagállam hulladékgazdálkodását vizsgálta abból a szempontból, hogy kinek és milyen felelőssége, illetve lehetősége van a hulladékkal kapcsolatos szolgáltatások megszervezésében, az állam milyen viszonyt alakított ki a köz- és magánszféra között. Ez a megközelítés önmagában nem alkalmas arra, hogy adott tagállam HKSZ-modelljét bemutathassuk, arra azonban lehetőséget ad, hogy bizonyos területen az információk rendszerezése alapján néhány megállapítást tegyünk annak ellenére, hogy az egyes tagállamok rendszere azóta lényeges változásokon ment át.

Az alábbi összegző táblázat 16 tagállam szabályozását mutatja be, ahol a sorokon belül színekkel és árnyalataikkal jeleztük a hasonlóságot, illetve a különbséget. (Bree cikkéből kiemeltük azokat az információkat, amiket a HKSZ szempontjából fontosnak tartottunk és rendelkezésre álltak és azokat hasonlítottuk össze.) A kü-

lőnböző árnyalatok különböző rendszerekre, illetve egy rendszeren belüli különbségre utalnak, így a tárgyi hatályon belül a települési hulladék fogalma alá való tartozás alapján a hulladéktípusok sokféleségére, illetve a tevékenységek látszólagos azonosságára (gyűjtés, szállítás, hasznosítás és ártalmatlanítás); a személyi hatály alatt az igénybe vevők személyi körének sokszínűségére (háztartások, intézmények, gazdálkodó szervezetek stb.); a különböző hulladéktípusokhoz köthető igénybevételi jogosultságra és/vagy kötelezettségre; a közszolgáltatás megszervezéséért való felelősségre, mely többnyire az önkormányzat és az állam között oszlik meg; a szabályozás szintjére, mely magában foglalja az önkormányzati és/vagy állami jogalkotást és a szerződésen keresztül szabályozást is; végül a közszolgáltatást nyújtó személyére.

Összehasonlító táblázat

	1	2	3	4*	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Közszolgáltatás tárgyi hatálya hulladéktípus szerint	diagonal	solid	solid	diagonal	solid	solid	diagonal	diagonal	diagonal	horizontal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Közszolgáltatás tárgyi hatálya tevékenység szerint	solid	solid	solid	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Közszolgáltatás személyi hatálya	diagonal	solid	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Igénybevételi jogosultság és/vagy kötelezettség	solid	solid	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Felelőség a közszolgáltatásért	solid	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Közszolgáltatás szabályozási szintje	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal
Közszolgáltatás nyújtása	diagonal	solid	solid	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal	diagonal

* A táblázatban két „4”-es oszlop is szerepel, ennek oka, hogy egy tagállamon belül az ország állami felépítése miatt két különböző rendszer is működik. A különbségek jól mutatják, hogy az állami berendezkedés milyen jelentős hatással lehet a szabályozás rendszerére.

A szükséglet meghatározása

A bemutatott tagállamok mindegyikére jellemző volt, hogy a helyi közszolgáltatás kiterjedt a háztartási hulladéokra. A közszolgáltatás tárgyi hatálya azonban nagyon színes képet mutat, mert az esetek többségében a háztartási hulladék mellett megjelent a települési hulladék is, melynek fogalma az országok között nagyon eltért. (Bree összefoglalójában nem foglalkozik a fogalmak közötti különbséggel, illetve annak következményével.) A tárgyi hatály továbbá abban is különbözik, hogy az önkormányzatok számára vagy kötelezettségként, vagy jogosultságként jelent meg, hogy a települési hulladékon túl más hulladéokra vonatkozóan is kiterjeszti a közszolgáltatást, vagy sem. Mindennek következménye, hogy a személyi hatály is eltér, annak ellenére, hogy minden tagállam szabályozásában átvette az uniós jogból a hulladék birtokosát és/vagy termelőjét terhelő általános kötelezettséget.

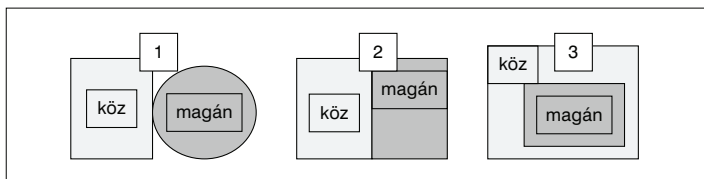
A közszolgáltatás tevékenység szerinti tárgyi hatálya látszólag egységes képet mutat, hiszen a közszolgáltatás többnyire kiterjedt a gyűjtésre, szállításra, hasznosításra és az ártalmatlanításra is. Azonban ebben sem voltak egységesek a tagállamok. Az igénybevételi jogosultság, illetve kötelezettség az egyes tagállamokban másként alakult. Ha a közszolgáltatást igénybevételének kötelezettsége oldaláról vizsgáljuk, akkor az csak a gyűjtésre, szállításra és ártalmatlanításra terjedt ki, mert a hasznosítási célú igénybevétel több tagállamban is jogosultságként jelent meg, s a hasznosítás érdekében más szolgáltatás is igénybe vehető volt. Ez a megoldás abból az általános kötelezettségből származik, mely kötelezi a hulladék birtokosát és/vagy termelőjét arra, hogy hulladékaról megfelelően gondoskodjon, melynek egyik – nem minden tagállamban kizárólagos – módja a közszolgáltatás igénybevétele.

Közszolgáltatás és/vagy szolgáltatás?

A közszolgáltatás meghatározása a köz és magánszektor elhatárolása miatt kap különösen fontos szerepet. A két szektor kapcsolata ugyanis eltér attól függően, hogy a közszolgáltatásra tekintettel

mellérendeltségi vagy alá-, fölérendeltségi viszony jön létre köztük. A közszolgáltatás tárgyi hatálya az alábbi kapcsolatokat hozhatja létre a két szektor között.

A köz- és magánszektor kapcsolata



A hulladékgazdálkodásban mind a három kapcsolat létezik. Az első kapcsolatban más a tárgyi hatálya a közhatalom által szervezett közszolgáltatásnak és más a magánszektor által ellátott szolgáltatásnak. Ez jellemző a hulladékgazdálkodásra azokban a tagállamokban, ahol jól elhatárolható módon alakult ki a különböző típusú hulladékok szerint a közszolgáltatás. Az ipari hulladék kezelését jellemzően a magánszektor által nyújtott szolgáltatás keretein belül végzik.⁹ A második kapcsolatban a közszolgáltatás és a szolgáltatás tárgya azonos, a különbség csak abban van, hogy ki az, aki megszervezi. A tagállami gyakorlatban erre is találunk példát, mindazokban az esetekben, ahol a közszolgáltatás igénybevétele nem kötelezettség, hanem jogosultság, ott ez a kapcsolat jön létre. Ez érintheti a közszolgáltatás tárgyának egészét (háztartási hulladék), vagy egyes tevékenységet (hasznosítás).

A harmadik kapcsolat a közhatalmi szereplő és a magán közszolgáltató között az előbbi kapcsolatokhoz képest „alá-, fölérendeltségi” viszonyt hoz létre annak ellenére, hogy a tényleges jogi kapcsolat gyakran szerződéses jogviszony, ami jellemzően a felek mellérendeltségén alapul. Az alá-, fölérendeltségi viszony ebben a kontextusban ugyanis nem a jogviszony tartalmára vonatkozik, hanem arra, hogy ki lesz az, aki meghatározza a szerződés lényeg-

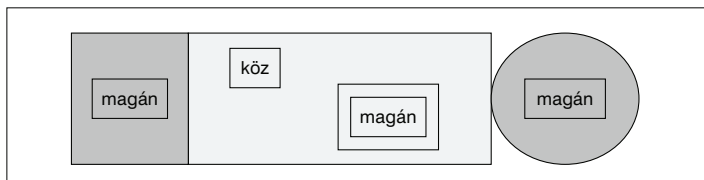
⁹ Ez nem jelenti azt, hogy önkormányzati vagy állami tulajdonú cégek hasonló tevékenységet ne végeznének. Ha végeznek, akkor azt nem a közszolgáltatás részeként, hanem szolgáltatásként nyújtják.

gi tartalmi elemeit a közszolgáltatás vonatkozásában. A magánfél amennyiben közhatalmi „megrendelésre” közszolgáltatást nyújt, akkor azt a tevékenységet a közhatalom által meghatározottaknak – mennyiségi és minőségi követelményeknek – megfelelően kell végeznie.

A harmadik kapcsolatban a magánfél megjelenése sokféle lehet, és attól függ, hogy a jogi feltételrendszer milyen tulajdonosi viszonyokat enged meg a közszolgáltatást nyújtó munkaszervezet, a létesítmények, eszközök kapcsán. Bree cikke ehhez is nyújt némi támpontot. A közszolgáltatás nyújtásában részt vevők között több tagállamban is jelen vannak a vegyes tulajdonú (köz-magán) gazdasági társaságok, társulások, s a létesítmények vonatkozásában is találhatunk utalást arra, hogy azok csak köztulajdonban vagy magántulajdonban is lehetnek (különösen a lerakók). A tagállami gyakorlat szerint a harmadik kapcsolatban az önkormányzatok saját maguk, vagy harmadik fél bevonásával nyújtották a közszolgáltatást. A közbeszerzési szabályokat csak akkor alkalmazták, ha egyértelműen harmadik felet bízta meg a közszolgáltatás ellátására, míg a saját érdekeltséggel is rendelkező szervezetek esetén a kijelölést alkalmazták (Dreyfus 2009; Bergamini 2009; Jiménez 2009; Boysen 2009; Boeger & Prosser 2009; Madell 2009).

A hulladékgazdálkodásra az jellemző, hogy a fenti három kapcsolat egyidejűleg van jelen és egymást átfedik.

A köz- és magánszektor kapcsolata a hulladékgazdálkodásban



A három kapcsolat jellegéből adódóan a magánszektor a három kapcsolatban különbözőképpen viselkedik, érdeke eltérő. A hulladékgazdálkodásban az első kapcsolat alapján az érdeke az, hogy a közszolgáltatás hatálya ne terjedjen ki olyan hulladéktípusokra

vagy hulladékgazdálkodási tevékenységre, mely számára kedvező bevételi forrást jelent. A második kapcsolatban az az érdeke, hogy a közszolgáltatás tárgyát ne csak közszolgáltatási tevékenység keretein belül, hanem szolgáltatásként is el lehessen végezni, azaz lehetőség legyen arra, hogy a szolgáltatást ne a közhatalom, hanem a magánszféra is megszervezze. A harmadik kapcsolatban pedig már az az érdeke, hogy a közszolgáltatást végző szervezetek között közszolgáltatóként ő is megjelenhessen és valamilyen formában lehetőséget kapjon a közszolgáltatás nyújtásában. (A három kapcsolatból az utóbbi kettővel külön is kell foglalkoznunk.

A második kapcsolat esetén ugyanis felmerül az a kérdés, hogy valóban arról van-e szó, hogy a közszolgáltatás és a szolgáltatás együtt él, vagy mindkettőt közszolgáltatásnak kell tekintenünk függetlenül attól, hogy ki a rendszer megszervezője, hiszen ha nincsen szolgáltatás, a közhatalom kötelessége a közszolgáltatás megszervezése.

A francia közszolgáltatás-szervezési modellekben elismert a magánfél kezdeményezése, ahol a szolgáltatás és közszolgáltatás közötti elhatárolásra a bírói gyakorlat az alábbi elemek létét vizsgálja: 1. a közhatalom által elismert közérdek megléte, 2. közhatalmi jogosítvány a tevékenység végzésének ellenőrzésére, 3. közhatalom által biztosított pénzügyi támogatás. Amennyiben a három elem együttesen jelen van, akkor az adott szolgáltatás közszolgáltatásnak minősül (Dreyfus 2009, 281–282. o.). Ez alól azonban kivételt képez az, ha az állami akarat a magánkezdeményezést szándékosan zárja ki a közszolgáltatásból (Dreyfus 2009, 275–276. o.). Bár a francia bírói gyakorlat egy szolgáltatás közszolgáltatásnak minősítését magánkezdeményezés esetén is elismeri, kérdés azonban, hogy a második kapcsolatban szereplő szolgáltatást is annak tekintené-e, ha nincsen meg a harmadik elem, mely a közhatalom általi pénzügyi támogatásra vonatkozik.

Az EU által használt közszolgáltatási fogalom alapján a magánkezdeményezést nem tekinthetjük közszolgáltatásnak. A Bizottság 2011-ben a közszolgáltatásokkal kapcsolatos fogalmak, valamint az

EU-szabályozás tisztázása érdekében közleményt adott ki, melyben az általános érdekű szolgáltatás, illetve az általános érdekű gazdasági szolgáltatás fogalmát az alábbi módon fogalmazta meg:

„Általános érdekű szolgáltatás: Az általános érdekű szolgáltatás egy olyan szolgáltatás, amit a tagállam közhatalmi szereplője¹⁰ a közérdekében állónak minősít és ezért sajátos közszolgáltatási kötelezettség terheli. A fogalom mind a gazdasági, mind a nem gazdasági szolgáltatásokat magába foglalja. A második nem tartozik az EU sajátos jogának hatálya alá és nem vonatkoznak rá a Szerződés belső piaci és verseny szabályai. Ezeknek a szolgáltatásoknak a megszervezésére is kiterjedhet azonban a Szerződés néhány általános szabálya, mint a diszkrimináció tilalmának elve.”

„Általános érdekű gazdasági szolgáltatás: Az általános érdekű gazdasági szolgáltatás olyan gazdasági tevékenység, melynek eredménye a közjót szolgálja és melyet anélkül nem nyújtanának (vagy más feltételek mellett nyújtanának ideértve a minőséget, biztonságot, megfizethetőséget, egyenlő bánásmódot, vagy általános elérhetőséget) a piacon közhatalmi beavatkozás nélkül.”¹¹

Az uniós fogalmakban a szolgáltatás közszolgáltatástól való elhatárolásának egyik lényegi eleme a közszolgáltatási kötelezettség létezése. Ha nincsen a közhatalom által kimondott és a szolgáltatás nyújtóját terhelő közszolgáltatási kötelezettség, akkor az adott tevékenység – ideértve a gazdasági tevékenységet is – nem minősül közszolgáltatásnak.

Mindezek alapján mondhatjuk-e akkor azt, hogy amennyiben adott szolgáltatást magánkezdeményezésre szerveznek meg, ak-

10 A közlemény angolul a „public authority”, németül a „Behörden” szót használja, melyet magyarra általában „hatóságnak” szoktak fordítani. Véleményünk szerint megtévesztő a „hatóság” szó használata, ezért használtuk inkább a „közhatalmi szereplő” szót.

11 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Brussels, 20.12.2011. COM(2011) 900 final 3. o. – a szerző fordítása. A hivatalos magyar fordítás a szerző általi fordítástól némileg eltér (vö. a közlemény hivatalos fordításával, mely elérhető az Európai Unió hivatalos honlapján: <http://europa.eu>.)

kor az egyértelműen nem tekinthető közszolgáltatásnak? Véleményünk szerint a helyzet továbbra sem egyértelmű, mert a kérdés az, hogy az állami kötelezettség hogyan is jelenik meg, illetve mi a közérdek, ami miatt a közszolgáltatást megszervezik. A hulladékgazdálkodás esetén már utaltunk arra, hogy a közszolgáltatás megszervezésének elsődleges célja a környezet és az emberi egészség védelme. A hulladékgazdálkodás területén a közszolgáltatás és a szolgáltatás egyidejű megjelenését a hulladék birtokosát terhelő kötelezettség tette lehetővé, mely kötelezettség alapján a birtokos hulladékát csak olyan szolgáltatónak adhatja, aki a közhatalom által meghatározott feltételeknek megfelelően képes a szolgáltatást biztosítani. Ha a „piacon” nincsen olyan szolgáltató, aki a közhatalmi feltételeknek megfelel, akkor a hulladék birtokosa a közszolgáltatást lenne köteles igénybe venni, illetve a közhatalmi szereplőnek – többnyire az önkormányzatnak – kötelezettsége lenne a közszolgáltatás megszervezése.

Az uniós fogalom problémája tehát az, hogy csak azzal az esettel foglalkozik, amikor a szolgáltatási kötelezettség a gazdasági tevékenységet végzőt terheli, és nem foglalkozik azzal az esettel, amikor a kötelezettség (a megfelelő szolgáltatás igénybevétele) az igénybe vevői oldalon jelenik meg. Ennek oka valószínűleg abból adódik, hogy a közszolgáltatások többsége az egyén számára jogosultságként fogalmazódik meg. E megközelítést erősíti az is, hogy az általános érdekű gazdasági szolgáltatás fogalmában számos olyan elemet találunk, mely fogyasztóvédelmi célú (minőség, biztonság stb.) A fogyasztóvédelmi szempontok a fogalomnak azért lényegi elemei, mert maga a szolgáltatás az, amit közérdekként értékelhetünk (mint ahogy az áramszolgáltatás, tömegközlekedés stb. esetében is).

A hulladékgazdálkodásban a közérdek megjelenése mindezek miatt kétszintű. Az első szinten a közérdek a környezet és az emberi egészség védelme, s alapvetően ez hívta életre a helyi hulladékkezelési közszolgáltatásokat. A közérdek védelméért való felelősség elsősorban az önkormányzatot terhelte, és ezért saját közigazgatási

területén a terület tisztántartása érdekében gondoskodott a keletkező hulladék elhelyezhetőségéről, szükség esetén gyűjtéséről. Az uniós szabályozás kimondatlanul elvette az önkormányzattól ezt a felelősséget és áthelyezte a hulladék termelőjére és/vagy birtokosára, aki kötelezettségének csak akkor tud megfelelni, ha léteznek olyan szolgáltatók, akik hajlandók a hulladékot a közhatalmi követelményekkel összhangban kezelni, mely követelményeket az Unió és – azzal összhangban – az állam határozza meg. Ezáltal egy újabb közérdek jelent meg: a szolgáltató létezése, illetve elérhetősége.

Bree cikke alapján a tagállami gyakorlat azt mutatja, hogy a magánkezdeményezésű és a közhatalmi szereplő által szervezett szolgáltatások közötti verseny alakítja azt, hogy milyen lesz a kapcsolat a szolgáltatás nyújtója és annak igénybe vevője között, a „közhatalmi beavatkozás” tehát ebben az esetben az, hogy létezik olyan szolgáltatás, mely az uniós fogalmak alapján közszolgáltatásnak minősül. Van azonban olyan eset is, ahol az önkormányzat mentesül a közszolgáltatás megszervezése alól, ha területén már létezik ilyen szolgáltatás. Ebben az esetben az önkormányzat mintegy minősíti a meglévő szolgáltatást, és ha azt „megfelelőnek” tartja, akkor nem szervezi meg saját szolgáltatását. Szintén eldöntendő kérdésként merül föl, hogy ezt a fajta önkormányzati „minősítést” tekinthetjük-e közhatalmi beavatkozásnak. Ennek elfogadása véleményünk szerint összhangban állna azzal a német megközelítéssel, mely a közszolgáltatás nyújtása helyett a közszolgáltatás szabályozását helyezi előtérbe, a „szolgáltató állam” helyett a „szabályozó állam” megjelenését sürgeti (Boysen 2009, 352–355. o.).

Az uniós fogalmakra tekintettel a második kapcsolatban annak eldöntéséhez tehát, hogy a szolgáltatás közszolgáltatás-e, véleményünk szerint további két kérdésre is választ kell adni:

1. Közszolgáltatásnak tekinthető-e az a szolgáltatás, ahol a szolgáltatási kötelezettség a szolgáltatót nem közvetlenül, hanem közvetve az igénybe vevőt terhelő kötelezettségen keresztül terheli, és a szolgáltatói tevékenység végzését a közhatalom részletesen szabályozza?

2. Milyen közhatalmi beavatkozásra van szükség ahhoz, hogy közszolgáltatásnak tekinthető legyen az a szolgáltatás, ami az első kérdésre adott válasz alapján annak minősíthető, ugyanakkor jellegéből adódóan az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokhoz tartozik?

A közérdek, a közszükséglet és a közszolgáltatás

A HKSZ esetén jellegükben különböző közérdekeket kell összehangolni, így közérdek: az állampolgárok életfeltételeinek biztosítása; a környezet és elemeinek védelme ideértve a természeti erőforrás védelmét is; az Európai Unió, mint közösség számára a piacgazdaság és az ahhoz szükséges intézmények védelme; az állampolgárok számára nyújtott közszolgáltatások mennyisége és minősége. Közérdeknek tekinthetjük a helyi közszolgáltatások tagállami sokszínűségét is,¹² ugyanakkor érdemes megjegyezni, hogy ez nem jelenti azt, hogy a közszolgáltatás önkormányzat általi biztosítását, vagy az önkormányzati szerepet általában és önmagában minősítették volna védendő értéknek.

Az Unió a helyi közszolgáltatások sokszínűségét bár védendő értéknek tekinti, mégis a sokszínűséget az uniós általános követelmények részben megszüntetik. A tagállamokban korábban a közszolgáltatók kiválasztásában és támogatásában az önkormányzatok nagymértékű önállósággal rendelkeztek, mely önállóság alapján hozott döntések gyakran nem álltak összhangban az Unió állami támogatásokra, illetve közbeszerzési eljárásokra vonatkozó szabályaival (Dreyfus, Bergamini, Jiménez, Boysen, Boeger & Prosser, Madell). A jogharmonizációs kényszer miatt – különösen a Teckal és az Altmark ügyekben az EB által megfogalmazott elvek hatására – az önkormányzatok HKSZ szervezése és irányítása is Bree cikkének megjelenése óta jelentős változáson mentek át. A

12 Az Európai Unióról szóló szerződéshez (EUSZ) és az EU működéséről szóló szerződéshez (EUMSZ) csatolt 26. jegyzőkönyv uniós értéknek minősítette (2010/C 83/01) HU 2010.3.30. Az Európai Unió Hivatalos Lapja C B3/1 (C83/308).

változások részben attól függően alakultak, hogy a tagállam mennyire akarta, illetve mennyire volt képes megvédeni saját hagyományait, az önkormányzati autonómia kialakult szintjét, az önkormányzatok együttműködését egymás között, illetve a magánszektorral (Dreyfus 2009; Bergamini 2009; Jiménez 2009; Boysen 2009; Boeger & Prosser 2009; Madell 2009).

A fentiek arra hívják fel a figyelmet, és részben ezt erősíti meg a hazai hulladékgazdálkodási törvény körüli vita is, hogy a közérdek létét senki sem vitatja, de azt már igen, hogy mi az a szükséglet, melyre közszolgáltatást kellene szervezni, és ha közszolgáltatást szerveznek, akkor az állam és/vagy az önkormányzat saját maga vagy saját tulajdonú (résztulajdonú) szervezetein keresztül hogyan vehet, vegyen részt abban úgy, hogy a piacgazdaság védelméhez fűződő általános uniós közérdek ne sérüljön. A vita tehát többnyire nem arról szól, hogy milyen szinten – Unió, tagállam, önkormányzat – határozzák meg a szükségletet, azaz a közszolgáltatás tartalmát, hanem arról, hogy ki lehet jogosult és egyszersmind kötelezett annak nyújtására, illetve ki és hogyan legyen jogosult és/vagy kötelezett annak igénybevitelére.

Mivel a helyi közszolgáltatások körének meghatározásában a tagállamok jelentős szabadságot élveznek, ezért az Unió nem tudott kidolgozni olyan tesztet, mely a kialakuló viták eldöntésében minden esetre általánosan alkalmazható lenne. Véleményünk szerint még a közszolgáltatás általános fogalma sem alkalmas maradéktalanul arra, hogy a szolgáltatás és közszolgáltatás közötti különbséget egyértelműen elhatárolja egymástól. A vitát mindig az adott eset és körülményei alapján kell eldönteni. Mégis azt azért megállapíthatjuk, hogy az első kérdés annak tisztázása, hogy adott érdek közérdeknek tekinthető-e, s a közérdek érvényesíthető-e közszolgáltatás megszervezésével. Mivel a közszolgáltatás közszükséglet kielégítését szolgálja, ezért azt is vizsgálni kell, hogy mi az a szükséglet, mely közszükségletnek minősítendő, mert a hozzá kapcsolódó közérdek csak ezen keresztül érhető el. A szükséglet pontos meghatározása kettős következménnyel jár, egyrészt tud-

hatóvá válik, hogy milyen hulladékkal kapcsolatban jelenik meg a jogosultság mellett a kötelezettség is, másrészt, a közszolgáltatás körébe nem tartozó szükségletkielégítésben a magánszféra szabadon, minden korlátozás nélkül részt vállalhat. A HKSZ esetén tehát pontosan meg kell határozni, hogy milyen hulladék és tevékenység kapcsán merül fel olyan szükséglet, melynek kielégítése a közérdek védelmében a közszolgáltatás megszervezését elengedhetetlenné teszi. Majd ez után vizsgálható és vizsgálandó, hogy a közszolgáltatás megszervezése, és az azt biztosító garanciális szabályok nem ütköznek-e más uniós közérdekbe.

Felhasznált szakirodalom

- Bergamini, Elisabeth: Italy. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 291–307. o.
- Boeger, Nina – Prosser, Tony: United Kingdom. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 357–381. o.
- Boysen, Sigrid: Germany. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 327–355. o.
- Bree, Axel: The Organisation of Waste Management in the European Union Member States. *Journal for European Environmental & Planning Law*, Volume 2, Number 6, 2005. 478–489. o.
- Dreyfus, Magali: France. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 269–289. o.
- Hoffman István: *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása: Az elmélet és a gyakorlat tükrében*. Budapest: ELTE Eötvös Kiadó, 2009.

- Horváth M. Tamás: *Helyi közszolgáltatások szervezése*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2002.
- Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Budapest – Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 2005
- Jiménez, Luis Arroyo: Spain. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 309–325. o.
- Lavrijssen, Saskia de Vries, Sybe: Netherlands. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 383–421. o.
- Madarász Tibor: *Város és igazgatás*. Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1971.
- Madell, Tom: Sweden. In *The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe Between Competition and Solidarity*. Edited by: Markus Krajewski, Ulla Neergaard, Johan van de Gronden, The Hague: TMC Asser Press, 2009, 423–449. o.
- Pump Judit: A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén (PhD értekezés 2012. ELTE Doktori Iskola)
- Pump Judit: A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”. *Pro Futuro A jövő nemzedékek joga*, 2011/1. 47–66. o. Debrecen: Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.