



**Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye
a hulladékgazdálkodási bírság és a helyszíni bírság mértékéről, megállapításának
szempontrendszeréről, kiszabásának, valamint egyéb szankciók alkalmazásának részletes
szabályairól szóló Korm. rendelet tervezetéről**

Általános vélemény

1. Az Országos Környezetvédelmi Tanács (a továbbiakban: Tanács) üdvözöli a jogalkotó azon szándékát, hogy a csaknem 25 éves, a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: Hbr.) egy új, a hatályos hulladékgazdálkodási joganyaghoz igazodó, egységes elvekre épülő új szabályozással váltsa fel. A Hbr. szabályozása formai és tartalmi szempontból is megújításra szorul.
2. A Tanács a hulladékgazdálkodási jogsértések szankcionálási rendszerének megújításával egyetért, különös tekintettel az állami hulladékgazdálkodási közfeladatokra, és így az ezek elvégzésére létrehozott hulladékgazdálkodási koncesszió következtében bekövetkezett változásokra. Ennek következtében megszűntek a korábbi környezetvédelmi termékdíjhoz kapcsolódó hulladékgazdálkodási kötelezettségek, illetőleg a kiterjesztett gyártói felelősség körébe kerültek, bevezetésre került az italcsomagolásokra a kötelező visszaváltási rendszer, és – kevés kivételtől eltekintve - megszűnt a gazdálkodó szervezetek önálló rendelkezési joga az elkülönítetten gyűjtött települési (háztartásihoz hasonló), illetve a körforgásos termékekből képződő hulladékaik vonatkozásában. E területeken tehát a hulladékgazdálkodási kötelezettségek legnagyobb része elsődlegesen az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot ellátó koncessziós társaság, illetőleg – áttételesen – a koncesszori alvállalkozók felelősségébe került.
A tervezet a fenti változásokat úgy veszi figyelembe, hogy átveszi a Hbr. legutóbbi, 2025. április 1-én hatályba lépő módosításait a kiterjesztett gyártói felelősséggel kapcsolatos kötelezettségek megszegésének szankcionálása kapcsán. A Tanács átgondolandónak tartja ezt a megoldást, mivel az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása alapvetően egy polgári jogi rendszerhez kapcsolódik (a koncessziós társaság és a gyártók közötti kötelezettség átvállalás, hulladéktermelők tekintetében egy igénybevételi/szolgáltatási kötelezettség), emiatt e vonatkozásban nem a közhatalmi szankcionálásnak kell dominálnia.
3. A Tanács az előző pontban foglaltakon túlmenően megállapította, hogy a tervezet lényegében – más szerkezetben és esetenként kissé átfogalmazva – a Hbr. tényállásait veszi át, a legtöbb esetben jelentősen megemelve, másoknál csökkentve a bírságtétel összegét. Újdonságként jelenik meg a helyszíni bírság és az elkobzás lehetősége, továbbá a „sajátos jogsértések” között annak bírságolása, ha elmulasztják annak bejelentését, hogy a tárgyévben nem volt a hulladékgazdálkodó szervezetnél hulladékforgalom („nullás adatszolgáltatás”).
A jogellenes magatartásokkal szemben objektív alapon álló bírság alkalmazása a szankció személyre szabását erősen megnehezíti, a cselekmény, mulasztás súlyához

igazodó jogkövetkemény meghatározása nem lesz könnyű. Emiatt célszerű lenne több mérlegelési és egyéniesítési lehetőséget biztosítani az új szabályozásban.

Ennek egyik formája lehet a Hbr-ben meglévő, az alpbírságok mértékének a megállapítása során alkalmazandó mérlegelés lehetősége (az alpbírság nem fix tétel, hanem maximált tételként jelenik meg és a hatóságnak lehetősége van a jogsértés súlyához igazodó 25-100 % mérték között meghatározni annak konkrét mértékét).

Emellett a Hbr. 4.§ (1) bekezdése lehetőséget biztosított arra, hogy a szabálytalanságot időben korrigáló jogalanyok kérhessék a bírság mérséklését. A tanács hasznosnak tartaná, ha fenti lehetőségek továbbra is rendelkezésre állnának, módot adva a szankció egyéniesítésére, illetőleg a környezetet nem veszélyeztető szabálytalanságok mielőbbi korrigálására. A kisebb – főleg adminisztratív jellegű – szabályszegések esetén célszerű lenne a figyelmeztetés vagy a kötelezés – a határidőben nem teljesítéshez kötött bírság mellett – eszközével élni.

4. A Tanács általánosan is javasolja a különböző szabályszegési tényállások, illetve az egyes jogalanyok közötti egyértelműbb és részletesebb különbségtételt, jobban megkülönböztetve a magánszemély és a gazdálkodó szervezet, a hulladéktermelő és a hulladékgazdálkodó, továbbá a kiterjesztett gyártói felelősség, illetve a kötelező visszaváltási díj hatály alá tartozó gyártó és forgalmazó esetleges szankcióit.

Fontos lenne, hogy a jogszabály különbséget tegyen a környezetet veszélyeztető, szennyező és károsító jogsértések, és a kisebb súlyú, a környezetet nem veszélyeztető, sok esetben adminisztrációs hibák között. Ez utóbbiaknál nem tartjuk indokoltnak az általánosan súlyosbító szorzók alkalmazását.

A Tanács jelzi, hogy az egyes tényállások között komoly átfedések vannak, emiatt célszerűnek tartaná az egymással konkuráló tényállási elemek kiszűrését, vagy olyan rendelkezés megállapítását, amely meghatározza, hogy az egymással átfedésben levő tényállások közül melyik az alkalmazandó.

A Kvt. mögöttes szabályozásán alapulva szerepelt az eddigi szabályozásban [Hbr. 4.§ (3) bekezdés], hogy Kvt. 58.§ (2) bekezdése alapján a települési önkormányzatot megilleti a területén a hulladékgazdálkodási hatóság által kiszabott bírság 30%-a. Ezt az előírást szintén javasoljuk megtartani.

5. A Tanács – elvi élel - azt is megállapítja, hogy önmagában a hulladékgazdálkodási bírság tételeinek a megemelése és alkalmazása nem fogja a környezetre veszélyeztető, károsító magatartások számát jelentősen csökkenteni. Olyan szabályozási környezet kialakítására kell törekedni, amely az edukációtól, a szemléletformáláson át a gazdasági előnyök biztosításáig komplex rendszerben szorítja egyre szűkebb keretek közé a jogszállásértő magatartásokat. A hulladékgazdálkodási bírság – a tevékenység végzésétől való eltiltással és más közigazgatási szankciókkal együtt – közigazgatási ultima ratioként kellene, hogy szolgáljon, mert a preventív hatást így tudja megfelelően biztosítani.
6. A Tanács álláspontja szerint nem csupán e rendeleten múlik, de az egységes jogalkalmazási gyakorlat megteremtése is kulcskérdés. Mivel a hulladékgazdálkodás terén az egyes területi hatóságok joggyakorlata korántsem nevezhető homogénnek, az erre épülő bírságolási joggyakorlat is – vármegyénként – komoly eltérésekhez vezethet. Ez viszont sem jogpolitikai, sem hulladékgazdálkodási, sem pedig gazdasági szempontból nem tekinthető jó gyakorlatnak. A fentiek miatt a Tanács javasolja, hogy a hulladékgazdálkodási bírságot megállapító hatósági döntésekkel szemben legyen lehetőség közigazgatási

úton is jogorvoslatnak (a rendelet szerinti döntésekkel szemben – az általános egyfokú eljárástól eltérően – legyen fellebbezési lehetőség). A másodfokú hatóságnak komoly joggyakorlat egységesítő szerepe lehetne, ami segíthetné a jogalkalmazási gyakorlat színvonalának az emelését is. Erre a feladatra a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata csak kisebb részben alkalmas. A bírósági felülvizsgálatok funkciója alapvetően a jogszerűség, míg a fellebbezés a jogszerűség mellett a szakmai szempontok országosan egységes gyakorlatának kialakulását szolgálhatná.

7. A Tanács elvi élel ismételten felhívja a figyelmet arra, hogy a Kvt. 43. § (1) bekezdésében szereplő vizsgálati elemzés elkészítése segíthetné a szabályozási célok elérését szolgáló komplex megközelítést. Az előterjesztéshez használt hatásvizsgálati lap tartalma, illetőleg a jogszabály tervezetének indokolása és tartalmi összefoglalója nem éri el azt a mélységű elemzést, ami az új szabályozásnak a környezetvédelmi jog normarendszerébe épülését minden részében tartalmazza. A hatásvizsgálati lap még részletesebb kitöltés esetén sem tudja pótolni a vizsgálati elemzést.
8. A 7. pontban leírtakon túlmenően emlékeztetünk arra, hogy a Kvt. 44. § (2) bekezdése a Tanács véleményalkotására – főszabályként – 30 napos véleményezési határidőt biztosít, amelynek alapvető oka, hogy egy nagy létszámú testület sokoldalú és megalapozott véleménynyilvánítása az átlagosnál hosszabb időt igényel. A rövid véleményezési határidő nem teszi lehetővé a várható hatások szükséges mértékű vizsgálatát.

Részletes észrevételek

1. Az [1] preambulum bekezdésben a „*lerakott hulladék újraképződésének megakadályozását*” nem tartjuk szerencsésnek a rendelet céljaként megjelölni, egyrészt mert a már lerakott hulladék nem fog újraképződni, másrészt feltételezzük, hogy nem a lerakás, hanem az illegális hulladékelhelyezés megszüntetése lenne a(z egyik) cél. A célok megfogalmazásánál talán „a jogellenesen elhagyott hulladék újraképződésének megakadályozása és a hulladékgazdálkodási hatóságok hatékonyabb fellépése” megfogalmazás pontosabb lenne.
2. A tervezet 2.§ (1) bekezdés b) pontja kapcsán jelezzük, hogy az 500 milliós felső bírság határ egy ezer tonnát meghaladó mértékű környezetkárosítás esetén valószínűleg messze alatta lenne a kárelhárítás költségeinek. Ilyen esetben nem a bírság, hanem a jogellenes helyzet megszüntetését eredményező költségek megtérítése legalább olyan fontosságú, mint a szankció.
3. A tervezet 2.§ (5) bekezdése kapcsán a Tanács véleménye szerint egy egyszerű, figyelmeztetés alapján is javítható, a környezet állapotára hatással nem bíró adminisztratív hiba esetén pedig nem indokolt a területi védettségi szorzó alkalmazása.
4. A tervezet 3.§ (1) bekezdése kapcsán megfontolásra javasoljuk a bírság mellőzésének lehetőségét, ha figyelmeztetés hatására a szemetelő az elhagyott hulladékot azonnal felszedi és magával viszi vagy a hulladékgyűjtőbe dobja (pl. csikk, papírsebkendő stb.) A tervezet 5.§ kapcsán az elkobzás alkalmazásának szabályozásánál szükséges lenne a 4.§-ban is hivatkozott 2017. évi CXXV. törvény elkobzásra vonatkozó előírásaira utalni, mivel a tervezetben nem szerepel, hogy mit és milyen indokkal lehet elkobozni. Nem tartjuk szakszerűnek az elkobzott dolog megsemmisítésről beszélni, különösen hulladék

esetében, amelyet – ha hasznosítása nem lehetséges – ártalmatlanítani kell. Ha nem hulladékról van szó, akkor is az elkobzott dolog funkciójának ellátására alkalmatlanná tételéről beszélhetünk. Megjegyezzük, hogy az eljárási szabályozása alapján – ha a hulladék elkobzása történik – annak tulajdonosa megszabadul a kezelési kötelezettségtől.

5. A tervezet 1. melléklet (alapbírság) kapcsán a Tanács az alábbiakat állapította meg. Összehasonlítva a Hbr. szerinti alapbírság tételekkel egyes tételeknél az összeg több, mint tízszeresére nő (engedély nélküli hulladékgazdálkodási tevékenység, környezetveszélyeztetés vagy károsítás). Ugyanakkor éppen ezeknél merülhet fel az 500 milliós felső korlát kérdése (pl. környezetkárosítás 1000 t veszélyes hulladékkal = $500.000 \times 10 \times 1000 = 50.000.000.000$. – Ft lenne a számítási képlet alapján). Az 1. melléklet 4. pontja kapcsán nem világos, hogy egy uniós rendelet megsértése miért kerül többbe, mint egy hazaié.
6. A tervezet 2. melléklet (bírság számítás): A veszélyességi szorzók nem változnak, azonban a 6-7. pontokban szükséges lenne megjelölni, hogy nemveszélyes építési-bontási, illetve települési hulladékról van szó. A tömeg szerinti szorzó az eddigi, nagyságrend szerinti emelkedés helyett tonnánként növekszik. Bár a változtatás előremutató, komoly vitákra lehet számítani olyan esetekben, ahol nincs mód a hulladék mennyiségét méréssel igazolni, és 1 tonna becsült mennyiségi eltérés 15.000 – 500.000 Ft eltérést jelenthet. Az olyan eseteket pedig teljesen külön kellene kezelni már az engedélyezésnél is, amikor egy hulladékkezelő a kapacitásain belül több hulladékot vesz át és kezel vagy tárol, mint az engedélyezett éves átvehető mennyiség (pl. hulladéklerakó vagy égetőmű, vagy bármilyen hasznosító), mivel ez tonnánként minimum 100.000. – Ft bírságot jelentene. Különösen igaz ez a kizárólag a koncessziós társaságnak átadandó vagy tőle átveendő hulladékok esetében, amikor a hulladék átadója kénytelen addig tárolni a hulladékot, amíg a koncessziós társaság el nem szállítja tőle, a szerződött kezelő pedig köteles azt átvenni.
7. A tervezet 3. mellékletében (országhatárt átlépő hulladékszállítás) az alapbírság mértéke elfogadható mértékben, mintegy 1,5-szeresére) növekszik.

Budapest, 2025. március 7.