

**Az Országos Környezetvédelmi Tanács  
véleménye és javaslatai a T/13958. számon benyújtott törvényjavaslathoz  
a 2020. évi ... törvény egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú  
törvények módosításához**

## **1. Előzmények**

Az OKT 2020. 11. 24-én kapta meg „visszamutatásra” az előterjesztést, amely még aznap éjjel törvényjavaslattá vált, az Országgyűlés számára történt benyújtással. Az előterjesztés két, korábbi változatát ez év tavaszán és őszén volt módja véleményezni a testületnek,<sup>1</sup> szoros határidővel.

Az előterjesztéshez, illetve korábbi változataihoz a Kvt. 43. § (1) bekezdésében előírt vizsgálati elemzés nem készült. Az októberi előterjesztéshez tartozik egy hatásvizsgálati lap, de az csak az államot közvetlenül érintő hatásokról szól. Amint azt a Tanács már több ízben is jelezte, olyan léptékű gazdasági és társadalmi hatások kapcsolódnak az előterjesztésben, illetve a háttérben álló modellekben (mint amilyen a körforgásos gazdaságra való átállás), amelyek feltétlenül előzetes, a környezeti, társadalmi és gazdasági hatásokra egyaránt kiterjedő hatásvizsgálatot, és széles körű társadalmi egyeztetést indokolnának.

A hulladékgazdálkodás rendje a társadalom, a gazdaság egészét érinti – ezt a körforgásos gazdaság modellje is egyértelműen tükrözi. A hulladékgazdálkodási rendszer stabilitása, a várható továbbfejlesztési irányok társadalmi egyeztetés során való kijelölése, az érintettek számára való kiszámíthatósága eminens közérdek, amely a jogbiztonság követelményéből is fakad. A kiszámíthatóság és az egyeztetések hiányát a Tanács már korábban is, mindkét alkalommal észrevételezte.

A hasonló című előterjesztésekhez az OKT véleményének kikérésére a korábbiakban, két ízben is sor került, de jelen előterjesztés, illetve törvényjavaslat a korábbiakkal nem azonos. Egy sor további, az OKT által eddig nem ismert (pl. több energetikai tárgyú)

---

<sup>1</sup> Az Országos Környezetvédelmi Tanács Állásfoglalása az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló előterjesztésről. Budapest, 2020. november 5., illetve Az Országos Környezetvédelmi Tanács észrevételei, javaslatai és véleménye az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról, 2020. május 18. <https://oktt.hu/allasfoglalasok/kornyezetpolitika>

törvénymódosításra is kiterjed a javaslat, amelyeket az előkészítés során az OKT-nak nem volt módja véleményezni, annak ellenére, hogy némelyik kifejezetten érinti a környezetvédelmet (pl. a 12. cím 17. §).

Ez a vélemény csak a törvényjavaslatnak a hulladékgazdálkodási rendszerrel kapcsolatos részeire szorítkozik, amelyekkel kapcsolatban a Tanács indokoltnak tartaná, ha azok önálló jogalkotási csomagba kerülnének.

A Tanács a törvényjavaslat számos, a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását célzó pontjával foglalkozott már, amelyek a korábbi előterjesztésekhez képest változatlan vagy csekély mértékben módosult formában jelennek meg. Ugyanakkor a hulladékgazdálkodási rendszer átalakításával kapcsolatos kormányzati javaslatok egy része gyökeres változást jelent a korábbiakhoz képest. Ilyen különösen a hulladékgazdálkodás egy részének a kizárólagos állami tevékenységgé alakítása, s koncesszió keretében történő átengedése egyetlen jogosultnak (országos területi lefedettséggel), pályázati alapon. Ezzel párhuzamosan a hulladékgazdálkodás megszűnne mint önkormányzati feladat (miközben a köztisztasággal, az elhagyott hulladékokkal kapcsolatos felelősség, az OKT által már véleményezett és több szempontból kifogásolt előírása megmaradna). Ilyen a visszaváltási rendszerek bevezetését szolgáló előírások köre is (illetve a betétdíjra vonatkozó rendelkezések felváltása a visszaváltási díjjal). Ezekről, s számos további változásról nem volt módja a Tanácsnak előzetesen, a Kvt. előírásainak megfelelően megnyilvánulni.

A Tanács nem kapott érdemi visszajelzést arról, hogy korábbi véleményeinek a figyelembevételére sor került-e az előkészítés során. Októberben az előterjesztő a Tanács egyetértésére hivatkozott, és nem jelezte a Tanács korábban megküldött módosítási javaslatait, kifogásait.

Az akkori és a jelen előterjesztésben (törvényjavaslatban) különböző állami szervek egyes észrevételei tükröződnek. Ezek részben egybeesnek az OKT első véleményében foglaltakkal (pl. hogy ne bonyolódjon tovább a hulladékgazdálkodási igazgatás szervezete; az NHKV közhatalmi jellegű jogosítványait állami szerv gyakorolja). Októberben ezt az OKT méltányolta is a véleményében, számos problémára (pl. a rendészeti eszközök, bírságok aránytalansága; az önkormányzatoknak az illegális lerakással összefüggő felelőssége és a finanszírozási háttér hiánya közti feszültségre) vonatkozó, korábbi (májusi) észrevételének fenntartásával. Ugyancsak üdvözlendő az előző előterjesztésekben szereplő, és a Tanács által az aránytalanságra tekintettel kifogásolt felügyeleti díj kikerülése a javaslatból.

## 2. Általános vélemény

A Tanács korábbi állásfoglalásainak azon elemeit, amelyek a korábbi előterjesztésekben szereplő megoldásokhoz kapcsolódnak, továbbra is fenntartja. Az alábbiakban a törvényjavaslatban újonnan megjelenő, a hulladékgazdálkodási rendszert érintő, néhány, lényeges elemre szorítokozunk.

A hulladékgazdálkodási rendszer kiigazítása időszerű kormányzati feladat, tekintettel a 2012-ben elindított reform lezárásának az igényére, amely a hatékonyság javításával, a finanszírozhatósággal, a lakossági környezettudatosság növelésével, a körforgásos gondolat érvényesítésével függ össze. Jelen törvényjavaslat számos ehhez jól illeszkedő részletet tartalmaz, törekszik az illegális hulladéklerakás problémájának kezelésére, a települési hulladékgazdálkodás rendbe tételére, az azzal kapcsolatos felelősségi viszonyok tisztázására, a visszagűjtés javítására. Ugyanakkor az állami szerepvállalás eddig piaci alapon működő szektorokra való kiterjesztésével (ld. „intézményi résztevékenység”), a hulladékpiacon erőteljesebb szabályozásával, bizonyos közhatalmi szerepek polgári jogi formába öntésével (illetve a koncesszió jogosultja számára mesterséges monopólium biztosításával, az alvállalkozók közreműködésének a szabályozási módjával) olyan következményeket is generálhat, amelyek rontják a szakpolitikai célkitűzések megvalósításának az esélyeit.

A hulladékgazdálkodás további központosítása, az állami szerepvállalás kiteljesedése, a piac átalakítása jelentős számú gazdasági szereplő (nem csak a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző vállalkozások, hanem a hulladéktermelő, azaz a gyártó és szolgáltató vállalkozások is) helyzetét érintik, alapvető jogaik gyakorlásában korlátozzák – esetleg sértik is –, miközben az állam az Alaptörvény P) cikkében rögzített védelmi kötelezettségének és a XXI. cikk (1) bekezdésében rögzített, környezethez való jognak az érvényesítése más módon is elképzelhető, amit számos nemzetközileg ismert példa is jelez. A változások várható környezeti, gazdasági és társadalmi hasznai nem világosak, a szabályozási alternatívák közti választás indokolása nem áll rendelkezésre. Így nehezen igazolható a törvényjavaslat elfogadása esetén megvalósuló alapjog-korlátozás szükségessége és arányossága, ami súlyos alkotmányossági aggályokat vet fel.

Nem egyértelmű, hogy az állami szerepvállalás 2012 óta gyorsan növekvő szerepével kapcsolatos kudarcokra helyes válasz-e a törvényjavaslatban leírt korrekció, amely az innováció szükségzerű háttérbe szorulásával jár, csökkenő szerepet szán a helyi közösségeknek, önkormányzatoknak, és magának a piaci versenynek. Az Alaptörvény P) cikkében rögzített – az államot és mindenkit terhelő – kötelezettségből, valamint a XXI. cikkben rögzített, egészséges környezethez való jogból kölcsönös együttműködési kötelezettség, illetve együttműködési jog következik, amely az állampolgárok, a vállalkozások és szervezeteik kezdeményezéseinek is tág teret, s ehhez autonómiát biztosít.

Ezen túlmenően a Tanács úgy látja, hogy nem fér össze a körforgásos gazdaság koncepciójával, valamint a piacgazdaság működésével a törvényjavaslatban meghatározott tartalmú és mértékű állami szerepvállalás (az állam kizárólagos tevékenységi körének a tervezett kiterjesztése és a koncesszió). A versennyel, a vállalkozás szabadságával kapcsolatos alaptörvényi rendelkezésekből – M) cikk – is inkább olyan megoldás következne, amelyik épít a tisztességes versenyből fakadó előnyökre.

A Tanács felhívja a figyelmet arra, hogy a fenntartható fejlődés elvének három általánosan elfogadott összetevője van (környezeti, gazdasági, társadalmi pillér), és az azok közti összhang hiányában egyik részterületen sem érhető el tartós eredmény.

Az Európai Unió jogának való megfeleléssel kapcsolatban szintén komoly aggályok merülnek fel – gondolva itt mindenekelőtt a belső piaci szabadságokra (szolgáltatások, tőke és áruk szabad áramlása), az EU-jog alapelveire (diszkrimináció tilalma), az uniós versenyjog előírásaira. Ezeken felül azonban konkrét, környezetvédelmi irányelvi előírások sem teljesülnének. A hulladékgazdálkodás egyes ágazati irányelvei a gazdasági szereplők részvételére vonatkozóan gyökeresen eltérő előírásokat állapítanak meg, és ezzel egyúttal a tagállamok szabályozási mozgásterét is korlátozzák, szerepvállalásuk módját és mértékét illetően. Általában sem fér össze a hulladékgazdálkodás egyes alapelveivel (a hulladék termelőjének, illetőleg birtokosának felelőssége, a szennyező fizet elv, a kiterjesztett gyártói felelősség érvényesülése), de konkrét előírásba is ütközne a koncesszor jelenléte, pl. az elektromos és elektronikus termékek hulladékai esetében (ld. pl. az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaikról szóló 2012/19/EU irányelv 8. és 12. cikkeit, amelyek a gyártók számára választási lehetőséget biztosítanak az egyéni és a kollektív teljesítés között). Ütközik az EU hulladék keretirányelv kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerekre vonatkozó minimál-követelményeinek több pontjával az az előírás, amely a gyártók nevében (de nélkülük) eljáró szervezetnek a koncessziós társaságot jelöli meg, amely saját alvállalkozóit bízta meg a feladat teljesítésével. Ha a lakossági hulladékkörön kívül képződő hulladékok és a haszonanyagok egy része is állami (koncesszori) tulajdonba kerül, megszűnik – egyúttal minden kötelezettséggel és felelősséggel együtt az államra (a koncesszorra) hárul – ezen hulladékok gyártói visszagyűjtési, hasznosítási és ártalmatlanítási kötelezettsége.

A javaslat általános indoklása is kimondja, hogy „a koncesszor bárki lehet, aki vállalja a kockázatot...”. Azaz a koncesszor épp a legproblémásabb hulladékáramokban (települési közszolgáltatással, termékdíjas, kiterjesztett gyártói felelősséggel és visszaváltással érintett hulladékáramok) kapna olyan feladatot, amelynek hatékony végrehajtása az elmúlt években nem volt sikeres. A kockázat tehát nem a abban van, hogy ráfizetés nélkül el tudja-e látni a feladatait hanem abban, hogy ha nem tudja ellátni, az államnak akkor is biztosítania kell azok teljesülését, a környezeti és egészségügyi kockázatok minimalizálásával.

A koncesszióval, illetve az alvállalkozókkal kapcsolatos előírások a nemzetközi jog által védett jogok (mint különösen a tulajdonhoz való jog) sérelmére is vezethetnek. A tervezett intézkedések hatására olyan vállalkozások dönthetnek úgy, hogy más országban folytatják inkább a tevékenységüket, amelyeknek a hulladékgazdálkodási szereplők hálózatában fontos, csomóponti szerepük van, vagy hulladékaikról – piaci alapon – maguk gondoskodtak.

Ugyancsak általános problémaként említendő, hogy a törvényjavaslat elfogadása révén nem javulna megfelelő mértékben, és esetenként romolhat is a hulladékgazdálkodási rendszer átláthatósága, különösen az érintettek kötelezettségeivel, felelősségével, a feladatok finanszírozásával kapcsolatban.

### **3. Vélemény a törvényjavaslat egyes, az általános véleményben nem említett elemeiről**

Az OKT üdvözi, hogy a hulladéklerakási díjnak az átháríthatatlan voltára, illetve a rezsicsökkentés védelmére vonatkozó rendelkezés kikerülne a Ht. szövegéből (ld. a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elvét). A megmaradó normaszöveg utal arra, hogy az ingatlanhasználók által fizetendő közszolgáltatási díj – minimális mértékben – növekedhet. Az esetleges emelkedés mértékét korlátozó szabály nehezen értelmezhető, legkisebb helyett itt „lehető legkisebb” kellene, hogy álljon (30. §, Ht. 3. § (1) bekezdés). A jelenlegi finanszírozási problémákra tekintettel szükséges is az elv átgondolása, de a tervezett intézkedés nem elegendő, tekintettel arra, hogy a koncesszióba adás egyik szempontja a rezsicsökkentéssel érintett díjak melletti szolgáltatás a lakossági fogyasztók esetén, illetve hogy a lerakási járulékot – amelynek a mértéke jelentősen emelkedne – továbbra is meg kell fizetni, miközben a hulladék átvétele hatósági áron történne, ami további veszteséget eredményezhet a hulladékkezelőnél. A lakossági fogyasztók erőteljesebb ösztönzése nélkül a hatékonyság aligha növelhető; a szennyező fizet elv nem érvényesülhet megfelelően. Mivel a jelenlegi lakossági díjak a 2012. április 14-i – térségenként igen eltérő mértékű és színvonalú – szolgáltatási struktúrához igazodnak, egyáltalán nem fedezik a jelenlegi, és különösen az elvárt minőségű szolgáltatás ráfordításait, a költségvetés nem szabadul a hulladékkezelés – a javaslat szerint tehát a koncesszor – folyamatos támogatási igényétől.

Ugyancsak üdvözljük, hogy a termékdíj-törvény javasolt módosításával a termékdíj-fizetési kötelezettség nem állna fenn visszaváltási rendszer alkalmazása esetén. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy a visszaváltási rendszerek tervezett szabályozásával kapcsolatban több, komoly aggály merül fel. A visszaváltási rendszer és az ebbe a rendszerbe kerülő hulladék kezelése kizárólagos állami tevékenységi körbe kerülne, miközben a gyártó és a forgalmazó megállapodásán alapuló betétdíj alkalmazásának lehetősége megszűnne. Ezek a változások a kiterjesztett gyártói felelősség elvével nem férnek össze, és a már említett alkotmányos jogokat is indokolatlanul korlátozzák. A szabályozás nem veszi figyelembe, hogy számos gyártó és szolgáltató zárt rendszerben, saját felhasználásban, illetve visszaforgatásban használja tartós, újrahasználatos csomagolóeszközöket, amelyekre nem értelmezhető a visszaváltási díj (eddig sem volt a betétdíj). (Pl. ha a cég a saját rendszerén belül, telephelyek közötti csomagolásra alkalmazza, akkor nem fog betétdíjat/visszaváltási díjat alkalmazni. Ha standard újrahasználatos csomagolószereket alkalmaz és a beszállítóknak is odaadja, hogy ebben szállítsanak, vagy a vevője követeli meg adott újrahasználatos csomagolószert alkalmazását, akkor ez nem kerül forgalomba és nem lesz betét/visszaváltási díj sohasem.) A termékdíj mentességet ezekre az esetekre is indokolt kiterjeszteni.

A közszolgáltatási szerződések 2023-ben megszűnnének, új szerződések csak eddig köthetők – ez az érintettek számára károkkal jár. A javaslat 87. § (2) bekezdése alapján (Ht. 92/H. § (5) bekezdés) egy kormányrendelet szabályai szerinti, arányos kártalanítást fizet az állam – véleményünk szerint ennek szempontjait törvényben kellene megállapítani, és az Alaptörvény B) cikkében foglalt követelménynek megfelelően kizárni a kártalanítás arányosságával kapcsolatos bizonytalanságokat. Ugyancsak károkkal jár az érintettek



számára, és nem javítja az ország hulladékgazdálkodási teljesítményét az „intézményi részfeladat”-ként definiált hulladékgazdálkodási terület kizárólagos állami tevékenységkörbe vonása és koncesszióba adása. Ez a javaslat a jelenleg jól működő, és az ország hulladékgazdálkodási eredményeinek jelentős hányadát biztosító ipari--kereskedelmi hulladékgyűjtés és –kezelés állami hatáskörbe vonását és koncesszióba adását tartalmazza, kötelezően előírja, hogy a hulladéktulajdonos vállalkozások csak a koncessziós társaságnak és alvállalkozóinak adhatják át a hulladékaikat, az ezen a területen működő hulladékgyűjtők és kezelők pedig eszközeiket csak alvállalkozóként üzemeltethetik ezen a területen.

A javaslatban szereplő megoldások életbe lépése nemcsak a közszolgáltatási szerződések, hanem az alvállalkozói és szolgáltatói szerződéseket és a hatályos hulladékgazdálkodási engedélyeket, az azokban foglalt jogok gyakorlását is érintené. A javaslatból nem egyértelmű, hogy a kártalanításra vonatkozó előírások vonatkoznak-e erre.

A törvényjavaslat a környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási hatósági jogkörök elválasztását is tartalmazza, ami – mivel azok közt természetüknél fogva a rész és az egész viszonyáról van szó – tökéletesen nem lehetséges, de nem is indokolt. Külön felhívjuk a figyelmet arra, hogy a hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörére tekintettel számos esetben szűnne meg a környezetvédelmi hatóság hatásköre, beavatkozási lehetősége, teljesen indokolatlanul. Számos esetben a szűkebb területen kompetens, hulladékgazdálkodási hatóság csak a környezetvédelmi hatóság bevonásával tudná ellátni a feladat- és hatásköreit.

A javaslat több helyen utal minőségbiztosítási rendszer kialakítására, amely alapján a hatóság igen erős szankcionálási lehetőséget kap „minőségvédelmi bírság” formájában, vagy a akár termékek forgalmazásának, illetve vállalkozások működésének korlátozásában, és amelyeket már 2021. január 1-től alkalmazhatna. E rendszernek azonban nincsenek meg a tartalmi szabályai, nem ismertek azok a feltételek, amelyek betartásával a szankciók elkerülhetők, illetve hogy milyen alapon dönti el a hatóság, hogy egy termék, egy gyártó vagy szolgáltató megfelel-e, és milyen minőségbiztosítási feltételeknek.

Általában is nehézséget jelent, hogy a törvénytervezet több esetben felhatalmazást ad a Kormánynak, ill. a Miniszternek nagyon fontos szabályok megalkotására, a hatóságoknak intézkedések megtételére, amelyek tartalmának ismerete, az alkalmazási szabályok nélkül a javaslat egészének hatásai nem értékelhetők, a társadalmi és gazdasági hatások az indoklásban sem lelhetők fel.

Tekintettel arra, hogy a javaslat az átalakított rendszer bevezetésére, azaz az operatív működés megkezdésére több, mint két év átmeneti időt határoz meg 2023. július 1-i hatálybalépéssel, ezért a felhatalmazó rendelkezések szerinti szabályozások kidolgozására konkrét határidők megállapítására lenne szükség. Emellett erre az időszakra világos és egyértelmű átmeneti szabályozásra van szükség a vállalkozások működőképességének fenntartása és a hulladékgazdálkodási kötelezettségek teljesítése érdekében. Ezen átmeneti rendelkezések nélkül a hatályba lépő törvény vállalkozói ágú bevezetése rendkívüli

nehézségekkel fog járni, és fennáll annak a veszélye, hogy az iparágban tevékenykedő vállalkozások a bizonytalan helyzet miatt leállnak, tevékenységükkel felhagynak.

Hiányoljuk azon hulladék anyagáramok pontosítását, amelyek sem az intézményi sem a közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartoznak bele, és annak rögzítését, hogy ezek a hulladékok továbbra is az általános termelői és birtokosi felelősség körében kezelendők.

Nem világos, hogy a koncessziós konstrukció mennyiben terjed ki a veszélyes hulladékokra, különös tekintettel az elkülönítetten gyűjtendő háztartási veszélyes hulladékokra, illetve a kiterjesztett gyártói felelősségi körbe tartozó elektromos és elektronikai berendezésekre, a hulladékká vált gépjárművekre, az elemekre és akkumulátorokra, a gyógyszer- és növényvédőszer-hulladékokra, a termékdíjas hulladék olajokra.

Tisztázandó, hogy a gyártó (a forgalmazó) által kötelezően vissza/átveendő hulladék/használt termék és csomagolása miként illeszkedik a visszaváltási rendszerhez és az „intézményi résztevékenység”-hez.

Nincs garancia arra, hogy a koncesszor a hazai, meglévő, engedéllyel rendelkező gyűjtői és előkezelői kapacitásokat igénybe vegye, és velük olyan alvállalkozói szerződést kössön, hogy működésüket ne veszélyeztesse, feldolgozási, kezelési feladatait ne külföldön, a hulladék kivitelével teljesítse.

Pontosításra szorul többek között az „Indokolt költség” fogalma és meghatározásának módja, a MEKH által meghatározandó hatósági díjak és árak megállapításának módja, a „Vagyonkataszter” tartalma és érintettségi köre stb.

A Tanács arra is felhívja a jogalkotó figyelmét, hogy az előterjesztés (törvényjavaslat) és a hatályos, a tervezett módosításokkal nem érintett törvényi előírásokkal (pl. környezetvédelmi törvény) több ponton ellentmondásban áll, illetve maga az előterjesztés koherenciája sem megfelelő.<sup>2</sup>

**Budapest, 2020. December 10.**

**Országos Környezetvédelmi Tanács**

---

<sup>2</sup> Pl. a Kvt. kapcsolódó módosítása a hulladékgazdálkodási jog fogalomrendszerétől idegen kifejezéseket használ (pl. újrahasznosítás, ami néha keveredik az újrahasználattal); a közszolgáltatási terület definíciója kétszer is, és nem egészen azonos tartalommal szerepel a törvényjavaslat szövegében; a tulajdonkeletkeztető aktus néhol birtokbavétel, néhol átvétel, átadás; kivezetné a javaslat a Kvt.-ben szabályozott betétdíjat, de a javaslatban ennek ellenére továbbra is, több helyen szerepel; a gyártónak csupán törekednie kell a hulladékképződés korlátozására és a tervezett avulás megakadályozására, ugyanakkor ezek elmulasztása miatt szankcióval sújtható.