***Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye***

***a környezetvédelmi termékdíj törvény módosításának tervezetéről***

A környezetvédelmi termékdíj törvény 2013 októberében megismert módosításának tervezete számos kedvező változtatást javasol, amely a jogalkalmazók számára könnyebbséget ígér és az ellenőrzésben érdekelt NAV valamint az OHÜ munkáját segíteni fogja. A Kormány által elfogadott jelenlegi módosítás azonban csak olyan formai változásokat tartalmaz, amelyek pozitív hatással lehetnek a közreműködő állami szervek munkájának egyszerűsítése, ez üdvözlendő. Ugyanakkor az OKT indítványában korábban jelezte, hogy a tartalmi elemek és rendszer szerkezetének átalakítására is szükség volna annak érdekében, hogy a termékdíjas termékek kibocsátására, illetve hulladékaik hasznosítására vonatkozó adatok megfelelő módon rendelkezésre álljanak, ez ugyanis alapfeltétele annak, hogy lehetővé váljék a csomagolási hulladékra vonatkozó EU hasznosítási kötelezettségünk teljesítése, valamin hitelt érdemlő bemutatása. Továbbá ez alapfeltétele az Országos Hulladékgazdálkodási Terv megvalósítható elkészítésének.

A módosítások nem érintik a Termékdíj szabályozás legkritikusabb és az OKT elemzésében részletezett területeit – nevezetesen a Törvény által helytelenül kijelölt alanyi és tárgyi hatályt csomagolószerek vonatkozásában, amely indokolatlanul bonyolítja az adminisztrációt, az ellenőrzést és rendkívül megnehezíti az EU felé történő adatszolgáltatást, valamint az egyéni teljesítés demotiváló feltételrendszerét. Ezen problémák kiküszöbölésére az első év tapasztalatainak és eredményeinek értékelése alapján az OKT megfogalmazta javaslatait, melyeket a jogszabályalkotók figyelmen kívül hagytak, de a tervezet a feltárt problémák orvoslására más intézkedést sem tartalmaz.

A jogszabály-módosítás tervezetéről álláspontunk általános és konkrét észrevételekre bontható.

**I. Általános észrevételek**

A jogszabály módosításával kapcsolatos általános, elvi észrevételeink az alábbiak:

**a.** A törvény a *nyilatkozattételek*, *átvállalási lehetőségek* körét kibővíti, illetve *termékdíj raktár* létrehozásának teremti meg a jogi alapját.

Ezek a módosítások a csomagolóipar számára finanszírozás tekintetében előnyösek, az adminisztrációs kötelezettségeket azonban nem könnyítik meg.

A bevallási adatok vizsgálata szerint a 2012. évi termékdíj bevételek 60%-a csomagolószerek díjtételeiből adódik, így az iparág előfinanszírozási igényének csökkentési lehetősége üdvözlendő.

A meglévő jogszabályi keretek (nyilatkozat, átvállalás, visszaigénylés) kiterjesztése egyben azt is jelenti, hogy a jogalkotó továbbra is fenntartja a csomagolószerek kötelezettségét, amely a jogszabályt túlbonyolította, a hulladékgazdálkodás átláthatóságát (elszámolhatóságát), valamint az adminisztrációs kötelezettséget megnehezítette.

**aa.** A *nyilatkozattétel* eseteinek kibővítése jelentős segítség a csomagolószer-gyártó vállalkozásoknak (3.§ (6) c).

A nyilatkozati lehetőségek kiterjesztése előnyös megoldást kínál az újrahasználható rakodólapok használóinak is (3.§ (6) bb), bár ugyanez a szövegezés feltűnik a 4.§ (2) f pontjánál is.

Itt ellentmondás érzünk, aminek feloldása szükséges.

*Nyilatkozattétel* esetén (3.§ (6) bb) a termékdíj-kötelezettség (pl. bevallás) megmarad, csupán termékdíjat nem kell fizetni az újrahasználható rakodólap után.

*Nem keletkezik termékdíj-kötelezettség* viszont a 4.§ (2) f pont szerinti esetben, tehát sem bevallási, sem befizetési kötelmek nem terhelik az érintetteket.

A csomagolóipar érdekeit az utóbbi lehetőség szolgálja.

**ab.** A NAV adatai azt mutatják, hogy 2012-ben a csomagolási és export célú *átvállalások* 1252 gazdálkodó szervezetet érintve a bevallott nettó csomagolószer mennyiség 50%-át tette ki. Ez pedig az alábbiakat veti fel:

- Magyarországon a kötelezetteknek csupán 5%-a végez nagy volumenű csomagolást és ezek

- a korábbi rendszer szerint kívánják termékdíjas tevékenységüket folytatni.

**ac.** A *visszaigénylés* a teljes bevallott csomagolószer mennyiségének 20%-át érte el 2012-ben. Habár nem a törvény (hanem a kapcsolódó végrehajtási kormányrendelet) hatásköre, de a visszaigénylés esetén alkalmazandó számlazáradékok versenyhátrányt okozó tartalmának módosítása elengedhetetlen.

**ad.** Az *ipari és kereskedelmi termékdíj raktár* új eleme a szabályozásnak. A tervezet megítélésünk szerint a szakmai – működtetési – részletek szabályozásával keveset, ellenben a működtetők feddhetetlenségére rendkívül részletes követelményeket határoz meg.

Meglátásunk szerint a termékdíj törvény alkalmazásának könnyítését szolgálja a termékdíj raktár, bizonnyal hasznos kiegészítő eleme lesz a nyilatkozattételi és az átvállalási lehetőségeknek, azonban ez a tárgyi hatály elhibázott megváltoztatásából eredő kényszerpálya újabb és adminisztrációt növelő, valamint rendszert drágító (pl. független könyvvizsgáló kötelező alkalmazása ráadásul csak az ipari termékdíj raktár esetében) állomása. Létjogosultságát a részletszabályok fogják eldönteni.

**b.** A már hivatkozott NAV adatok azt is mutatják, hogy 2012-ben az *egyéni hulladékkezelést teljesítők* száma kb. a kötelezetti kör 5‰-ére tehető és eredményük (52 et) a nettó kibocsátás kevesebb, mint 5%-a.

A hivatalos adatok vizsgálata azt is kimutatta, hogy a befizetett fajlagos termékdíj tételek és a kalkulált saját ráfordítások összege – műanyag és üveg csomagolószerek esetében – már meghaladja a normál termékdíj tételt, így ösztönző hatása nincs.

Bizonnyal ez okozhatja e rendszer iránti érdektelenséget, ugyanakkor környezetpolitikai szempontból e rendszer újragondolása és ösztönzővé tétele indokolt.

**c.** *Az újrahasználható csomagolószerek kérdésköre.*

**ca.** A rakodólapok esetében a javasolt könnyítés ugyancsak üdvözlendő; különösen a rakodólapok betétdíjas termékként való jelölési kötelezettségének elmaradása.

Érdemes ugyanakkor a már többször hivatkozott hivatalos adatok áttekintése az újrahasználatra vonatkozóan is.

2012-ben az újrahasználható csomagolószerekbejelentett mennyisége 4 et (1 et „normál” és 3 et kereskedelmi), a bevallott csomagolószerek mennyiségének kevesebb, mint 4‰-e volt. A *rakodólapból,* mint az újrahasználható csomagolóeszközök legnagyobb tömegű fajtájából, 35 **t** került regisztrálásra, ami kb. 1750 db-nak megfelelő mennyiség.

A 2013. év I. félévére vonatkozó adatok kismértékben javuló értékeket mutatnak, de így is a szabályozás könnyítése indokolt.

**cb.** A *„külföldről behozott csomagolás részét képező újrahasználható csomagolószer saját célú felhasználása során, ha a kötelezett nyilvántartásával, bizonylatokkal alá tudja támasztani, hogy az újrahasználható csomagolószert a kötelezettség keletkezésének időpontja szerinti termékdíj-megállapítási időszakban közvetlenül külföldre vagy ipari termékdíj raktárba visszaszállították”* [4. § (2) d) pont] a gyakorlatban teljes precizitással csak egyedi csomagolószer nyomon követéssel valósítható meg, azaz a kötelezett egyedileg tartja nyilván az egyes újrahasználható csomagolószerek behozatali és kiviteli időpontjait.

Kedvezőbb lenne a gyakorlatban elterjedt nettósítás intézményét megerősíteni, amely szerint a saját célú felhasználása minden esetben kötelezettséget keletkeztet, a közvetlenül külföldre vagy ipari termékdíj raktárba történő visszaszállítás pedig levonási, visszaigénylési jogosultságot eredményez.

**cc.** Alapvetően Vhr-t érintő kérdés, de már itt is fontosnak tartjuk megjegyezni, hogy a jelenleg hatályos szabályozás nem engedi az újrahasználható csomagolószerek visszamenőleges hatállyal történő OKTVF által vezetett újrahasználható csomagolószerek nyilvántartásába történő felvételét. Ez megakadályozza a kötelezettek önellenőrzését arra az esetre, ha nyilvántartásokkal igazolni tudják, hogy a külföldről behozott csomagolás részét képező újrahasználható csomagolószert közvetlenül külföldre visszaszállították. Ez a túlzottan szigorú adminisztratív feltétel termékdíj-befizetéseket eredményez arra az esetre is, amikor az adott termékdíj-köteles termék valójában elhagyja az országot, így adott adó-megállapítási időszakban Magyarországon abból hulladék nem keletkezhet.

**d.** A 2.§ 19. pontja a *kereskedelmi csomagolás* fogalmát *helyesen* pontosítja.

Ez a definíció feltétlenül javításra szorult, mert a nem egyértelmű megfogalmazás okozta jogbizonytalanságra a gazdálkodó szervezetek defenzív módon reagáltak, és olyan csomagolószer (papír, fa) után is fizettek „egyéb anyag” címen kereskedelmi csomagolószerre vonatkozó termékdíjat (300 Ft/kg) amely után csak a „normál” (20 Ft/kg) díjtételt kellett volna megfizetni.

E pontatlanság anyagi következményei pontosan mérhetők. A NAV adatszolgáltatásának elemzése alapján 2012. évben 94 tonna után 1,88 mFt „normál” termékdíj helyett 28,2 mFt, 2013. I. félévében pedig 53 t után 1,06 mFt helyett 15,9 mFt folyt be a költségvetésbe – indokolatlanul.

**e.** Álláspontunk szerint az *értelmező rendelkezések* közül hiányzik a Ktdt. 3. § (6) bekezdés c) pontjában nevesített *„végfelhasználó”* vagy *„végfelhasználás”* fogalma, illetőleg a 10. § (1) bekezdés a) pontjában említett *„kollektív teljesítés”* fogalma.

**f.** *Kettős adóztatás keletkezése.*

Amennyiben a kötelezett 2011-ben termékdíj-fizetési kötelezettségét készletre vétellel teljesítette, úgy 2011-ben keletkezett már termékdíj-fizetési kötelezettsége a külföldről beszerzett termék csomagolása után, amelyet termékdíj vagy hasznosítási díj formájában rendezhetett.

Mivel azonban a külföldről behozott áru csomagolásának részét képező csomagolószerre a Ktdt. 40. § (8) bekezdése nem vonatkozik, továbbá a Vhr. 33. § (3) bekezdése kimondja, hogy a Ktdt. 40. § (8) bekezdésében kivételként meghatározott külföldről behozott áru csomagolásának részét képező csomagolószer után a Ktdt.-ben meghatározott általános szabályok szerint keletkezik a termékdíj-kötelezettség, így ebben az esetben nem alkalmazható a levonási jogosultság és az ezzel járó különbözet megfizetése.

Ebben az esetben tehát kétszeres termékdíj-fizetés következik be a 2011-es és a 2012-es termékdíjtételek alapján megállapítva ugyanarra a termékdíj-köteles mennyiségre.

E probléma orvoslása mindenképpen szükséges mind a jogkövető magatartást folyatatók versenyhátrányának feloldása, mind pedig az uniós jogba ütköző kettős adóztatás feloldása miatt.

**g.** A jogalkotók immáron folyamatos mulasztása érhető tetten a Ktdt által rögzített *Termékdíj Bizottság* kapcsán. Emlékeztetnünk kell arra, hogy a törvény IV. fejezetében megnevezett Termékdíj Bizottság (17. és 18.§) a jogszabály 2011. évi hatálybalépése óta nem jött létre és működésére vonatkozó rendelkezés sem született meg. E tanácsadó szerv hiányára is visszavezethető, hogy a jelen módosítástervezet elfogadása esetén a *nyolcadik* változtatást jelenti a 2011 nyarán elfogadott törvényben.

Lényeges lenne a termékdíj törvény bevallási adatokon nyugvó, szakértői testület által elvégzett elemzés és értékelés, amely a jogszabály változtatását a tényadatok figyelembe vételével és tapasztalatai alapján, nem pedig egy szűk gazdasági érdekkör igényei szerint kezdeményezné [lásd 3/A.§ (1) és(2)].

**h.** Az *OHÜ* feladatit felsoroló 20.§ tervezett módosítása a szervezet kötelezettségeinek „felpuhítását” kezdeményezi és nem határoz meg magasabb szintű (miniszteri) döntési kompetenciákhoz tartozó határidőket.

Az OGyHT elkészítésére, továbbá a közbeszerzési eljárások kiírásának *előkészítésére* az OHÜ számára konkrét határidőket rendel a tervezet, ezek miniszteri jóváhagyási határidejét azonban nem definiálja [21.§ (2), (3)].

Sajnálatos továbbá, hogy a pályázatok, közbeszerzések kiírásának, eredményhirdetésének és a nyertesekkel megkötendő szerződés határideje kikerült a tervezetből [22.§ (5) bekezdés].

A jogszabály továbbra sem tér ki az OHÜ kötelezettségei között a tárgyévi hulladékhasznosítási éves teljesítés közzétételére, továbbá szankciókat sem tartalmaz az OHÜ felé a Magyarország számára kötelezően teljesítendő hasznosítási célok nem teljesítése esetére, noha ilyen nem kívánt esetben hazánk súlyos szankciók elé nézhet [21.§(4)].

**h.** A NAV adatok tanulsága szerint 2012-ben a bevallott *textil* csomagolóanyag mennyisége: 0,657 et, az *egyéb anyagé*: 0,118 et volt, összes termékdíj bevétel ezekből együtt: 0,019 md Ft (19 mFt).

E csomagolószerek esetében a nemzetgazdasági szintű ráfordítás bizonnyal meghaladta a bevételeket.

**II. Konkrét észrevételek és javaslatok**

***1. A törvény hatálya***

**a.** Az 1. § új (5) bekezdésével alapvetően egyet lehet érteni, azonban a csomagolástechnika összetettsége miatt kiegészítést tartunk célszerűnek.

*Példa:* Amennyiben a csomagolóanyagból (pl. műanyag fólia) nyomtatást követően gépi felhasználásra alkalmas tekercses (ugyancsak) csomagolóanyag készül (tehát nem zacskó), úgy a CSK kódja nem változik, mégis új termék jött létre, hiszen azt továbbiakban – a nyomtatása miatt – más célra már nem lehet használni.

**Megoldási javaslatunk:** a kereskedelmi csomagolószer fogalmánál alkalmazott szövegezés (2.§ 20. pont) megfelelően adaptálva itt is alkalmazható:

*(5) Új termékdíj-köteles termék jön létre, ha a feldolgozás, megmunkálás következtében a termék 1. mellékletben meghatározott vámtarifaszáma, az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott környezetvédelmi termékdíj-kódjának vagy csomagolószer esetében a csomagolószer-katalógus szerinti kódszámának első három jegye megváltozik, vagy az új* *termék megváltozott jellege annak fogalomba hozatala vagy saját célú felhasználása során megállapítható és az új termék az eredeti terméktől elkülönítetten beazonosításra kerül a kötelezett belső nyilvántartásában;*

***2. Értelmező rendelkezések***

**a.** A 2.§ 8. pontja a csomagolóanyag fogalmát határozza meg: *„csomagolóanyag: a csomagolóeszközök előállítására, illetve az ideiglenes védőburkolat kialakítására közvetlenül alkalmazható szerkezeti anyagok gyűjtőfogalma;”*

A definícióban az „alkalmazható” kifejezés helyett konkrétabb szóhasználatot **javasolunk:**

*„csomagolóanyag: a csomagolóeszközök előállítására, illetve az ideiglenes védőburkolat kialakítására* közvetlenül ~~alkalmazható~~ alkalmazott szerkezeti anyagok gyűjtőfogalma;”

**b.** A 2.§ 10. pontja a csomagolási segédanyag fogalmát határozza meg: *„csomagolási segédanyag: a csomagolás kiegészítő vagy járulékos részeként felhasználható - így különösen záró, rögzítő, párnázó, díszítő - elemek, valamint kellékek, így különösen címke, páralekötő anyag, hordfogantyú, ragasztó gyűjtőfogalma;”*

Álláspontunk szerint a definícióban az „felhasználható” kifejezés, továbbá alkalmazási példák (..így különösen … hordfogantyú, ragasztó gyűjtőfogalma) felsorolása nem helyénvaló, ugyanakkor leglényegesebb ismérve, az önálló csomagolási funkció betöltésére való alkalmatlanságának leírása hiányzik.

**Megoldási javaslatunk:**

„*„csomagolási segédanyag: csomagolási funkció betöltésére önmagában nem alkalmas, a csomagolás kiegészítő vagy járulékos részeként ~~felhasználható~~ díszítési, jelölési, adagolási, zárási, egységbefogási, rögzítési, mozgásmentesítési, kezelési és korrózióvédelmi célokra felhasznált anyagok* *~~így különösen záró, rögzítő, párnázó, díszítő - elemek, valamint kellékek, így különösen címke, páralekötő anyag, hordfogantyú, ragasztó~~ gyűjtőfogalma;”*

**c.** A 2.§ 19. pont utolsó bekezdése: ...”*termékek fogyasztói (elsődleges) közvetlen csomagolása, a címke (ide nem értve a polivinilklorid műanyagból készült címkét) és a záróelem, továbbá az egyszerhasználatos ivópohár kivételével, továbbá a műanyag bevásárló reklám táska;…* indokolatlan megkülönböztetést tartalmaz.

A 94/62 EK irányelv értelmében nem támasztható akadály a lényegi követelményeinek megfelelő anyagok forgalomba hozatala előtt, így ebből a megközelítésből a PVC-ből készült címkék hátrányos megkülönböztetésével (kereskedelmi csomagolás díjtétel alá sorolásával) nem értünk egyet, így elhagyását **javasoljuk:**

*… termékek fogyasztói (elsődleges) közvetlen csomagolása, a címke ~~(ide nem értve a polivinilklorid műanyagból készült címkét)~~ és a záróelem, továbbá az egyszer használatos ivópohár kivételével, továbbá a műanyag bevásárló reklám táska;”*

**d.** a 2.§ 20. pontja, a *kereskedelmi csomagolószer* kifejezés esetében a csomagolószer helyett a csomagolóeszköz szó használatát javasoljuk.

A szócserét maga a definíció is igényli, hiszen … csomagolni kívánt termék *befogadásár*a … szövegezést használja, ez pedig a csomagolóeszköz (9. pont) meghatározásának felel meg.

A törvény egyébként is csupán három helyen alkalmazza a kereskedelmi csomagolószer kifejezést, a fogalom meghatározásánál és a díjtételek táblázatainak megnevezésében (2., 3. melléklet), tehát különösebb funkciója nincs is. A vhr pedig már nem is használja, mert a CSK kód meghatározásában „kereskedelmi csomagolóeszköz” kifejezést alkalmaz, amely viszont a Kdtv-ben nincs definiálva, pedig az lenne a helyes.

**3. A termékdíj kötelezettség általános szabályai**

**a.** A 4.§ (1) f pontja a nyilvántartásba vett és legalább 365 napig forgásban tartott újrahasználható rakodólapokat mentesíti a termékdíj kötelezettség, keletkezése, továbbá a betétdíj alkalmazása és betétdíjas jellegének jelölése alól.

Indokoltnak látjuk ennek a hatálynak a gyűjtő- és szállítási csomagolási célú rekeszekre, ládákra (kenyeres, tejes műanyag rekesz, láda), kalodákra (gépalkatrészek kalodája) való kiterjesztését változatlan nyilvántartásba vételi és forgásban tartási kötelezettség mellett.

E javaslat egyben funkciót is ad a gyűjtő- és szállítási csomagolás definícióknak.

**Megoldási javaslatunk:**

*„f) az újrahasználható csomagolószerek nyilvántartásába a felhasználó kérelmére felvett újrahasználható gyűjtő- és szállítási csomagolási célt szolgáló csomagolóeszközöknek és a raklapnak a beszerzéstől számított legalább 365 napig újrahasználható csomagolóeszközként csomagolás létrehozására céljából történő felhasználása esetén;”*

**III. Összefoglalás**

A megismert módosítási javaslatok a termékdíj törvény kezelhetőségét egyértelműen javítják, ugyanakkor konzerválja a csomagolószerek kötelezettségét, amely pedig jogszabály felelősének (Vidékfejlesztési Minisztérium) eredeti szándékaiban nem is szerepelt és az első éves bevallási adatok alapján nem is bizonyult eredményesnek.

A csomagolás helyett csomagolószerekre vonatkozó szabályozás a hulladékgazdálkodás teljesítményének elszámolhatóságát sem segíti, miután nem teremt egyértelmű helyzetet (elég csak a VHR kivételeket felsoroló mellékletére gondolni).

A módosítási javaslatok hangsúlyosan a NAV és az OHÜ napi nehézségei megoldására keresnek megoldást, ilyen például kereskedelmi szempontból nem mérhető jelentőségű a repülőtéri shopok-ra vonatkozó szabályozásrészlet.

A folyamatok átláthatóvá és kezelhetővé tétele érdekében a csomagolás kötelezettségének visszaállítása indokolt, amit hivatalos bevallási adatok alá is támasztanak.

Budapest, 2013. november