

Az Országos Környezetvédelmi Tanács észrevételei a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosításáról készült tervezetről

Köszönettel vettük, hogy megküldték részünkre a tárgy szerinti tervezetet, és lehetővé tették számunkra annak áttekintését és véleményezését. Megjegyezzük, hogy az igen rövid véleményezési határidő, és a tervezet időközbeni megváltoztatása nem teszi lehetővé egy ilyen nagy horderejű változás teljes körű és felelős áttekintését, a tervezett módosítások részletes adatokra épülő hatásvizsgálata és az érintett önkormányzatokkal és szolgáltatókkal történő egyeztetése nélkül annak hatásai, célszerűsége és indokoltsága nem értékelhető egyértelműen.

Mindemellett a módosított tervezetben foglaltakról a következő a véleményünk.

Általánosan:

Az általános indoklás szerint az Európai Unió által előírt hasznosítási kötelezettségek teljesítése érdekében a hulladékgyűjtési közszolgáltatás területén el kell különíteni az önkormányzati és az állami hatásköröket. Véleményünk szerint a hatáskörök jelenleg is megfelelően el vannak különítve; a közszolgáltatást az önkormányzatoknak kell megszervezniük és fenntartaniuk, az államnak – és képviselőitében a kormánynak – olyan szabályozást kell kialakítania, amelyek alapján az önkormányzati közszolgáltatás ellátásával az ország összességében teljesíteni tudja többek között az említett EU kötelezettségeket. A tervezet azonban egyáltalán nem tartalmaz olyan szabályokat, amelyek a közszolgáltatás hasznosítás növeléséhez való hozzájárulását ösztönöznék, vagy annak módjairól kötelező feladatot előírna. Ehelyett szervezeti és felelősségi központosítást, új állami intézmény felállítását, újabb kvázi engedélyezési eljárást, újabb központi tervezési feladat bevezetését és önkormányzati jogkörök csökkentését javasolja.

Nem tartjuk szerencsésnek, hogy a rendszerváltást követően nagy nehézségek árán egységesített hulladékgyűjtési irányítási rendszer ismét részekre darabolódik, és emiatt újabb és újabb végrehajtást „koordináló” szervezetek jönnek létre, amelyek működésének finanszírozása az állami kiadásokat növeli. Az FM, az OKTH, az OKTH NHI, a MEKH mellett immár az NFM és a javasolt Koordináló Szerv is irányítási és tervezési, sőt hatósági jogosítványokat kapna a hulladékgyűjtési közszolgáltatásban. Nehéz belátni, hogy miért szükséges az NHI és a MEKH mellett még egy központi hivatal, és miért szükséges az OHT és a (meg nem született) területi hulladékgyűjtési tervek (és az OGYHT) mellett egy külön Közszolgáltatási Terv is. Véleményünk szerint a jelenlegi szervezet- és tervezési rendszernek is el kell(enne) tudnia látni a szükséges feladatokat.

Az állami közfeladattal kapcsolatban jegyeznénk meg, hogy az állam és szervei minden az Alaptörvényben rögzített feladata közfeladat, de nem feladata semmilyen közszolgáltatás megszervezése (legfeljebb a közszolgáltatás rendelkezésre állásának biztosítása).

A közszolgáltatási díjak és a szolgáltatási díjak megállapításának, beszedésének és kifizetésének központosítása, az ellátásért felelős önkormányzatoktól való elvonása csorbítja az önkormányzatok önrendelkezési jogait, valamint áttételesen a közszolgáltatás ellátási feltételeinek meghatározásában viselt szerepét. Emellett ez a megoldás tovább rontja a szennyező fizet elv érvényesülésének esélyeit, hiszen sem a lakos, sem az önkormányzat, sem a közszolgáltató nem érdekelt anyagilag a képződés megelőzésében és az elkülönített gyűjtés növelésében.

A közszolgáltatás további központosítása abban az esetben képzelhető el, ha a piaci hatékonyság jegyében – a társadalmi költségek figyelembevétele mellett – a piaci szereplők nem tudják hatékonyan ellátni a feladatokat. A központosítás zálogát abban látjuk, hogy a rendszer nincs túlbürokratizálva, átlátható módon működik és a társadalomra rótt költséget nem emeli meg indokolatlanul, sőt, a költségeket összességében csökkenti a piaci alapú rendszerhez képest. Ez a jelenlegi – fél állami – rendszerben sem tud érvényesülni.

Az újabb apparátus fenntartása bizonyosan növelni fogja a végfogyasztók költségeit úgy, hogy a módosítási javaslatból semmilyen konkrét minőségbeli fejlesztésre nem vállal az állam garanciát.

A módosítási javaslatból a leglényegesebb elemek nem derülnek ki, így:

- milyen szempontok szerint fogja lehatárolni a közszolgáltatási területeket az új szerv;
- a központosított vagyonkezelés milyen részletszabályok szerint zajlik majd;
- a beszedett szolgáltatási díj felosztásának az elve adott területre vonatkozóan;
- a fizetendő szolgáltatási díj meghatározásának pontos módszere;
- a felállítandó új szerv hatáskörének, feladatának pontos meghatározása; A módosító javaslat alapján ismét egy újabb hulladékgazdálkodási terv születését látjuk, miközben sem az OHT, sem az OMP, sem területi tervekhez nem készült el akcióterv, és ezek egyike sem áll megvalósítás alatt a mai napig.

A bemutatott új rendszer egyetlen pontban sem tér ki arra, hogy hogyan járul hozzá a differenciált szemétdíj elősegítéséhez, sokkal inkább az ellentettje a szolgáltatás minőségének, a szakmai döntéseknek és a díjfizetésnek egymástól való teljes elszakadását vizionáljuk, amely semmilyen formában nem támogatja a környezettudatosabb hulladékgazdálkodást, a hierarchia lépcsőin feljebb mozdulást.

A települési önkormányzatok vannak a legpontosabb információk birtokában, és ennek megfelelően ők a leghatékonyabbak a döntéshozatalban, továbbá így érvényesülhet a szubsidiaritás elve. A rendszer a többszörös áttétel miatt teljesen rugalmatlanná válik.

Részletesen:

1. 27. hulladékgazdálkodási közszolgáltatás: a közszolgáltatás körébe tartozó hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, kezelését, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását, üzemeltetését, vagyoncezését és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezését biztosító, kötelező jelleggel igénybe veendő szolgáltatás;

A vagyoncezés nem közszolgáltatás, csak ha ez a vagyone (a létesítmények és eszközök) működtetését jelenti, ami viszont az üzemeltetésben benne foglaltatik. Az állam hulladékgazdálkodási közfeladatának a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezéseként történő megfogalmazása sem értelmezhető, mert a MÖtv. és a Ht. ezt decentralizáltan - tehát a települési önkormányzatokon keresztül - biztosította, az együttműködés és koordináció nem centralizáláson, hanem az önkéntességen alapul. Az állam tehát - ha ilyen kötelezettsége lenne - akkor ennek már régen eleget tett, hiszen Magyarországon jelenleg nem lehetne hulladékgazdálkodási közszolgáltatás alá nem tartozó település. Mivel tehát az állam az országos szintű megszervezésnek eleget tett, ennek (újra)szabályozására nincs szükség.

2. 27.a. „önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat” új fogalma- ebben a megfogalmazásban úgy tűnik, hogy a hulladékgazdálkodási közfeladat kizárólag a közszolgáltatás megszervezése, amely kizárólag három tevékenységből áll. Mi lesz a többi, kapcsolódó hulladékgazdálkodási közfeladattal? A hulladékgazdálkodási közfeladat a települési hulladékokkal kapcsolatban nem osztható állami, illetve önkormányzati közfeladatra, mert a MÖtv. alapján az teljes egészében települési önkormányzati feladat.

3. 27.b. állami hulladékgazdálkodási közfeladat: a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás országos szintű megszervezése: a közszolgáltatás definíciója értelmében tehát az állam fog gondoskodni átvételről, begyűjtésről, stb. is? Milyen elven vesz át az állam önkormányzati feladatokat - eddig csak kivételes esetben, az ellátási kötelezettség sérelme nélkül került erre sor. **Keveredik az állam hulladékgazdálkodási feladata, a közfeladat és a közszolgáltatás ellátása.** A hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladat minden hulladékra a tervezés és a szabályozás, a hatósági feladatok ellátása és a prioritások érvényesülésének támogatása. Ezek értelemszerűen közfeladatok, amelyek nem korlátozódnak a közszolgáltatásra. Az ennél valamivel szűkebb a közszolgáltatás a közfeladat biztosításának egy szűkebb része, amely a települési hulladéokra vonatkozik.

4. 32/A. § (1)

Az a)-f) pontok egyike sem fér bele a törvényben jelenleg szabályozott hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fogalmába, miközben a módosítás a közfeladatot közszolgáltatás megszervezéseként határozza meg. Az a)-b) pontok tartalma eddig is állami feladat volt (OHT és jogszabályok), a c) pontot lefedte a területi és a helyi tervek közötti összhang biztosítását

(de a helyi megszűnt, csakúgy, mint a közszolgáltatói terv), de minden hulladékra. Felesleges a hulladékgazdálkodás rendszerébe még egy tervezési elemet beépíteni, ehelyett az eddigieket kellene hatékonyan működtetni.

Megjelenik a megfelelőségi vélemény, amely lényegében egy újabb engedélyezési feltétel, amelyet már a közszolgáltatói tervek hatályon kívül helyezésével egyszer már megszüntettek. A megfelelőségi vélemény jelen állapotában kezelhetetlen jogintézmény, amit egy bizonytalan jogállású szervezet, ismeretlen eljárásban, tisztázatlan jogorvoslati rendszer keretében állapít meg, viszont rendkívüli felmondási okként fogalmazódik meg annak hiánya (1 hónapos felmondási idővel!) és a szolgáltatási díj megfizetésének megtagadásával.

5. 32/A. § (3) A Koordináló szerv javaslatot tesz a közigazgatási szerveknek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás:

- a) állami támogatásainak felhasználására,**
- b) régiók szerinti lehatárolására, és**
- c) szabályozására**

A régiós szervezés nem illeszkedik a létesítményekhez, mivel azok vonzáskörzete átlépi a jelenleg ismert régiós határt. Nem tiszta, milyen régió, miért éppen régiós, milyen szervezőelvek mentén tesz javaslatot. Az önkormányzatok közigazgatási területe az egész országot lefedi, milyen közszolgáltatás lesz régiós alapú? (egyáltalán; a régió itt tervezési statisztikai régiót jelent, vagy egyszerűen csak közszolgáltatási területet?)

6. A tervezet 1. § (3) A Ht. 32/A. § (1) bekezdése a következő g)-j) ponttal egészül ki: Mi az oka, hogy a tervezeten belül elkülönül ez a bekezdés az a)-g) pontoktól?

Az „infrastrukturális erőforrások” nincsenek pontosítva a tervezetben. Az általánosan használt fogalom alapján azonban leginkább önkormányzati vagy társulási tulajdonban lévő vagyonelemről is van szó, amelyek használata szabályozott, és mivel a legtöbb esetben a támogatásból valósultak meg, a támogatási szabályokban is rögzített módon. Az erőforrások továbbá úgy épültek ki, hogy azokhoz kapacitások, kihasználtság és számos más mutató is kapcsolódott. Amennyiben ezekbe központi szintről történik belenyúlás, akkor veszélybe kerülhetnek a projektcélok, továbbá egy állami szerv rendelkezik nem állami tulajdonú vagyronról, annak használatáról, ami szintén megkérdőjelezhető, jogellenes lehet. A vagyonkezelésbe vétel ennek burkolt formája, az átadott eszközök és létesítmények feletti rendelkezési jog átadását jelenti, kizárva így a tulajdonos önkormányzat és az üzemeltető közszolgáltató vagyonelemmel kapcsolatos intézkedésének lehetőségét.

A települési önkormányzatok, társulások vagyonelemeinek központosítása lényegében államosítást jelent. A vagyonkezelési jog (kényszer)önkéntes, vagy a tervezett 37/B. § szerinti, jogszabály erejénél fogva üzemeltetésbe átadása a tulajdonjog szinte összes elemének az elvonását eredményezi, megakadályozva ezzel a tulajdonosok tényleges rendelkezési, használati, hasznosítási, birtoklási jogának az érvényesítését.



© 2000-2004 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva. A dokumentum a honlapon található, és a jogszabályok változásait tükrözi.

A szolgáltatás ellenértékének elvonása és ismeretlen szempontokra épülő "visszaosztása" a közszolgáltatók érdekeltségét a szolgáltatás színvonalának növelésében minimálisra csökkenti, a helyi viszonyokhoz igazított közszolgáltatás helyett uniformizált és személytelen rendszert generál, megszünteti a közvetlen gazdasági érdekeltséget a szolgáltatás ellátásában. Ugyanakkor mivel a közszolgáltatás ellenértékét nem a közszolgáltató kapja, illetve a visszaosztásnál nem a szolgáltatás ellenértékét kapja, hanem a koordináló szervezet által megállapított összeget, sérülhet a szennyező fizet elve, mert a szolgáltatás és ellenértéke nem feltétlenül lesz arányos. Ha viszont a tényleges díjat kapja meg, akkor az egész rendszernek semmi értelme sincs, csak komoly likviditási problémákat fog eredményezni, a növekvő átfutási idő miatt.

A koordináló szerv javaslatára a miniszter által megállapított szolgáltatási díj nagy eséllyel nem a szolgáltatástól, hanem egyéb szempontoktól (is) fog függeni, így sérülni fog a szolgáltatás/ellenszolgáltatás arányosságának a követelménye, illetve a szennyező fizet elve.

A szabályozás alapvetően írja át a ma általában alkalmazott rendszert, felborít több millió lakossági, közületi szerződést, ami 2016.04.01-ig kivitelezhetetlen. A díjfizetés leggyakrabban a szolgáltató és az ingatlanhasználó közötti szerződésen alapul, ebbe a szerződéses viszonyba kerül bele egy harmadik fél, a két eredeti szerződő egyetértése nélkül. A koordináló szervezet úgy szed díjat, hogy nem teljesít közszolgáltatást, a közszolgáltató úgy végez szolgáltatást, hogy a díjokról nem lesz tudomása, azok nem szolgáltatás-arányosan, hanem egy szervezeti döntéstől függően kerülnek visszaosztásra, miközben a koordináló szerv egyikükkel sincs szerződéses viszonyban.

A díj újrafelosztása belenyúl piaci viszonyokba, elvon nyereséget, megszünteti a szolgáltatói érdekeltséget, ennek eredményeképp a közszolgáltatóknak nem is lesz szükséges gazdasági társaság formában működni. Az újraelosztás elvei nem ismertek, az elosztás színvonalcsökkenést fog eredményezni és nem kezeli azt a helyzetet, ha az ágazat egésze veszteséges, nem rendelkezik arról, hogy az ágazati szinten hiányzó összegek milyen formában kerülnek be a rendszerbe.

A koordináló szerv a szolgáltatási díjat ki kell, hogy termelje – föltehetőleg és kizárólag – a beszedett (és ezek szerint vissza nem osztott) közszolgáltatási díjakból. Ha veszteséges a rendszer, és bármilyen oknál fogva a beszedés hatékonysága nem jó, akkor nem lesz meg a díjfizetés fedezete. Nem rendelkezik a tervzet arról sem, hogy mi lesz a koordináló szervezet által beszedett díj sorsa.

7. A Ht. 92/B. §-a a következő (2)-(4) bekezdésekkel egészül ki:

A koordináló szervezet nem alanya a szerződésnek, nem is írja azt alá, milyen formában kényszeríthető ki a szerződéses kötelezettség teljesítése?

© 2000-2004 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva. A dokumentum a honlapon található, és a jogszabályok változásait tükrözi.



Országos Környezetvédelmi Tanács

© 2015 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

Össességében azt javasoljuk, hogy a tervezet tartalmát mind közjogi, mind technikai-végrehajtási, mind felelősségi és finanszírozási szempontból ismételten át kell gondolni és a szabályozással érintettekkel (érdekképviselői szerveikkel) célszerű részletekbe menően egyeztetni.

Budapest, 2015. október 29.

© 2015 Országos Környezetvédelmi Tanács. Minden jog fenntartva.

**OKT Titkárság: 1055 Budapest, Kossuth tér 11.
Postacím: 1860 Bp.
Telefon: 1- 79 51063, 1- 79 53699. Fax: 1- 79 50429.
E-mail: okttitk@fm.gov.hu
www.oktt.hu**