

**Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye
a hulladékgazdálkodással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló
törvénytervezetről (2022. október)**

Köszönettel vettük a véleménynyilvánítás céljából megkapott törvény módosítási tervezetet, valamint az arra vonatkozó koncepciót és előzetes hatásvizsgálati összefoglalót. Sajnálatosnak tartjuk, hogy véleményünk kialakítására – a négynapos munkaszünet következtében – összesen négy nap állt rendelkezésre.

A koncepcióban megfogalmazott célokkal és törekvésekkel alapvetően egyetértünk, üdvözljük a hulladékgazdálkodási közszolgáltatásokat érintő deregulációs intézkedéseket: a megfelelőségi véleményezést, a közszolgáltatási minősítést, és az OHKT kivezetését. Támogatjuk az illegális hulladék elhelyezés elleni fellépés hatékonyság-növelését célzó intézkedéseket.

Szintén fontosnak és előre mutatónak tartjuk a kiterjesztett gyártói felelősségi és termékdíjas szabályozás ellentmondásainak kiküszöbölését, azonban ezek megvalósítását és a koncessziós rendszerhez igazítását célzó intézkedések további finomítását tartjuk szükségesnek, különös tekintettel hulladékról szóló uniós keretirányelv Ht-be is beemelt EPR szabályaira, valamint az előkészítés alatt lévő új csomagolási rendelet szabályozási terveire.

Egyetértünk azzal, hogy a Ht.-ben megszűnjenek a termékdíj törvényre hivatkozások, így a gyártói felelősség – és érdekeltség –közvetlenül érvényesíthető lenne. Értékeljük azt a törekvést is, hogy a gyártók – és így közvetve a fogyasztók – anyagi terhei ne növekedjenek, és hogy ne kelljen ugyanazon termékek és tevékenységek kapcsán több jogcímen díjakat fizetni.

A hatásvizsgálati összefoglaló kapcsán megjegyezzük, hogy az a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995: évi LIII. törvény 44. § (1) bekezdésében a vizsgálati elemzés tartalmi szempontjaiként előírt gazdasági hatásokkal nem számol teljes körűen. A tervezet indokolása nem tér ki a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 18. és 20. §-aiban előírt indokolási és egyeztetési kötelezettségekre.

A konkrét észrevételeink a módosítási javaslatokkal kapcsolatban a következők.

1. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény módosítása

Egyetértünk a már régóta hiányzó, a köz- és településtisztaság feladatait és szabályait megállapító kormányrendelet megalkotásának szükségességével, amely reményeink szerint nem csak a gyártói felelősségbe és a koncessziós rendszerbe integrálást fogja szolgálni.

2. A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény módosítása

A törvény egyértelműen fogalmaz: célja az egyes termékek által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremteni, továbbá elősegíteni az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését.



A hulladék keretirányelv kiterjesztett gyártói felelősségről szóló része ugyanezt célozza: kizárólag a gyártók által megfizetendő forrásteremtéséről beszél.

Ugyanakkor a koncepcióban leírtak szerint a kiterjesztett gyártói felelősség miatt fizetendő díj mellett megmaradó termékdíj **keresletbefolyásolásra** szolgál. Ezzel megteremti a lehetőségét annak, hogy azon termékekre, amelyek „nagy mennyiségük miatt vagy környezetre veszélyes jellegük folytán komoly hulladékgazdálkodási problémát okoznak” egyrészt adó jelleggel a költségvetés számára termékdíjat, másrészt és ugyanakkor a koncesszor számára kiterjesztett gyártói felelősségi díjat kelljen fizetni. Ezeket a **problémákat és megoldásukat a kiterjesztett gyártói felelősség keretében fizetendő díjban kell kifejezni, és nem a külön kivetett termékdíjjal**. A hulladékgazdálkodási kötelezettségek kivezetése a termékdíj-szabályozásból ezt a kérdést ugyan egyszerűen rendezzi, azonban a javasolt termékdíj számítási módszer alapján a fizetendő termékdíj mértéke a hulladékgazdálkodási teljesítmény függvénye marad, a fix alaptételek következtében nem ösztönöz arra, hogy minél költséghatékonyabb és környezetileg előnyösebb megoldások valósuljanak meg az EPR díjból. Megjegyezzük, hogy a Ht. alapján „F” értéke szintén rendeletben lesz rögzítve, mint indokolt költség, tehát a gyártói felelősségre épülő szennyező fizet elvteljességgel elvész. A lényegében azonos célra kivetett kettős – részben közvetett, részben közvetlen – pénzügyi teher a jobb teljesítmény iránti motivációt is aláássa, miközben a kétféle adminisztráció további terheket okoz. A tervezett megoldás az áruk szabad áramlásának belső piaci elve miatt is aggályosnak tekinthető, az EU jogi aktusában előírtnál szigorúbb tagállami követelményként való elfogadtatása nem tűnik reálisnak.

A hulladékgazdálkodási termékdíj-kötelezettségek tehát így teljes egészében átkerülnek a részben a koncesszió alá tartozó EPR kötelezettségek közé. Mivel az EPR rendszerek működését meghatározó kormány-rendelet tartalma még nem ismert, itt is felhívjuk az egyéni hulladék kezelési teljesítés jelentőségére, annak a tervezett EPR- rendszerbe történő átemelésének szükségességére. Az egyéni teljesítés kérdésére a Ht. módosítására vonatkozó észrevételeink között részletesebben is kitérünk.

Működési kérdések

A termékdíj és az EPR rendszer tárgyi hatályának különbözőségéből adódó anomáliákra minden egyes, korábbi törvény módosításkor felhívtuk a figyelmet (csomagolószer versus csomagolás). Most megfelelő alkalom lenne az azonos, az uniós irányelvnek megfelelő csomagolásra visszatérni (vagy a csomagolószer termékdíjat megszüntetni). A kétféle hatály fenntartása a kettős fizetés problémáját is felveti, mivel a csomagolószer gyártója megfizeti a termékdíjat, míg annak csomagolásra felhasználója, mint a csomagolás gyártója az EPR díjat fizeti, ugyanarra az anyagra. Mivel a termékdíj és az EPR díj nem ugyanazt a gyártót terheli, a kompenzációs képlet sem lesz alkalmazható.

Hasonló nehézségek jelentkezhetnek a gépjármű átalány-díj esetében is, hiszen az EPR kötelezettség az M1 és N1 járműkategóriákra vonatkozik, az átalánydíj pedig a gépjármű egyes, gépjárműtől függetlenül is termékdíj- és az eddig megismert jogalkotói szándékok szerint EPR- díj köteles összetevőire.



Ráadásul sem a csomagolószer, sem a jármű-alkatrész gyártónak nincs érdemi ráhatása a gyártott (és így előbb-utóbb hulladékká váló) mennyiségre, mert az a csomagolás, illetve jármű gyártójának megrendelésétől függ.

Részletek

A 12/A. § új (1) bekezdése kapcsán jegyezzük meg, hogy az előleg intézménye mára elavult, csak felesleges adminisztrációs többletet és önellenőrzési bonyodalmakat jelent.

A távértékesítéssel kapcsolatban hozott intézkedésekkel egyetértünk, de javasoljuk az ÁFA törvény vonatkozó részeivel összevetni.

Egyetértünk a hord tasakok nem rendeltetésszerű használatának visszaszorítására tett javaslatokkal és a vámtarifaszámok érvényes időállapotának változtatásával, valamint a csekély kibocsátók átalányával kapcsolatos módosítással, egyszerűsítéssel.

3. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosítása

Tekintettel arra, hogy az indoklás szerint a Ktdt. módosítását elsődlegesen a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer átalakítása, koncessziós rendszerbe illesztése indokolja, és hogy az eddig termékdíjként fizetett, de EPR díjként megjelenített díjat a koncesszor számára kell majd megfizetni, elsősorban a gyártói felelősség kérdéseire figyelemmel alakítottuk ki véleményünket.

Mivel a hulladék keretirányelv – és ennek megfelelő tartalommal maga a Ht. is – pontosan meghatározza, hogy az EPR díj részeként milyen díjkomponensek írhatók elő, az EU konform szabályozás érdekében javasoljuk a Ht-t úgy módosítani, hogy

- a) az EPR- díj megállapításakor vegyék figyelembe **az újra használatból, a gyártó termékeiből származó másodnyersanyagok értékesítéséből és a nem igényelt betétdíjakkól befolyó bevételeket** (53/E. § (3));
- b) az indokolt költség definíciójából kerüljenek ki a **tőkeköltségek** (2. § (1) 33a.);
- c) a 30/A. §-ból a **„legalább”** kitétel kerüljön hatályon kívül, és az EPR díj az ott felsorolt részelemek alapján legyen csak megállapítható;
- d) legyen lehetőség az **egyéni teljesítésre** (31. §).

Az a), b) és c) pontok az irányelv pontos szövegéből következnek. Az a)-b) pontokban említettek ráadásul a Ht. 30/A. §-ának is ellentmondanak. A c) pont szerinti kitétel bizonytalanná teszi a kötelezettségeket, a SUP irányelv szerinti további követelményeknek pedig csak az ott meghatározott termékekre kell kiterjednie. A d) pontra vonatkozóan megismételjük, hogy a keretirányelv és a Ht. alapelvei szerint *(szennyező fizet elve, kiterjesztett gyártói felelősség elve)* a gyártók saját hulladékukért kötelesek felelősséget vállalni. A kiterjesztett gyártói felelősség minimumkövetelményei szerint a gyártót nemcsak pénzügyi, hanem szervezési felelősség is terheli. Ez utóbbi álláspontunk szerint azt jelenti, hogy a gyártó a választása alapján ad megbízást (köt szerződést) a nevében elvégzendő



feladatra az EPR szervezettel. A koncessziós rendszer esetén a gyártónak nincs választási lehetősége, egy monopolhelyzetet élvező szervezettel jogszabály alapján jön létre jogviszony, és nincs, adott esetben minden szempontból hatékonyabb lehetősége arra (pl. újra-használati rendszer működtetése), hogy saját maga gondoskodjon a kötelezettsége teljesítéséről.

A kollektív teljesítés mellett (amely egyebekben másodlagos az uniós jog alapján) szükséges biztosítani a gyártók számára az egyéni teljesítés lehetőségét. Ezt az uniós EPR irányelvek (WEEE, elem-akku, ELV) kötelezően elő is írják.

Az egyéni teljesítés biztosítása azonban az összes hulladékáram esetén szükséges lenne, mivel anélkül a fent kiemelt jogelvek alapján felépülő hulladékgazdálkodás verseny hiányában eredménytelené, illetve kevésbé hatékonyá válhat.

Így a Ht. 31. §-ában a kötelező hulladékátadási kötelezettségnek nem szabad kiterjednie az egyéni hulladékkezelés során, azaz a gyártók által közvetlenül szervezett hulladékhasznosítás esetkörüre. Ezt ráadásul nem válthatja ki az sem, ha a koncesszornak való kötelező átadás megmarad, és ennek megfelelően az egyéni teljesítés is – hasonlóan a kollektív teljesítéshez – a koncesszoron keresztül, vagy vele való kötelmi jogviszonyban zajlik.

Tulajdonviszonyok

A 12. § (1c) bekezdés a hulladék felhalmozását korlátozó intézkedéseket tartalmazza. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy a hulladék fogalmilag szubjektív dolog, és a definíció értelmében a birtokosa döntésétől is függ, hogy az adott dolog hulladék-e vagy sem.

A 18/C. § (6) és a 48. § (4) bekezdés szerint a bíróság nem változtathatja meg a Hivatal határozatát. A jogorvoslat lehetőségének hiányát aggályosnak tartjuk.

A 18/D. § értelmezésünk szerint a 18/A-C. §-okban a települési vegyes hulladéklerakókra és égetőművekre előírtak kiterjesztése minden, a koncessziós rendszerbe tartozó hulladékot gyűjtő, szállító, előkezelő és kezelő eszközre és létesítményre. Nem tartjuk elfogadhatónak, hogy az „állami hulladékgazdálkodási közfeladathoz szükséges hulladékgazdálkodási eszköz” szabad kapacitásnak minősüljön (18/E. §), és a koncesszor rendelkezésére kell bocsátani, ha az megkívánja. Ráadásul a Hivatal által megszabott áron. Ezek az intézkedések ellentmondanak a Ht. azon előírásának, hogy a hulladék hasznosítása és ártalmatlanítása nem része a koncessziónak. A tulajdonnak az ilyen módon történő korlátozása alkotmányos szempontból is aggályos.

A jelenleg hulladékgazdálkodási tevékenységet végző piaci szereplők, vagy azok egy része tulajdonjoga sérülhet, amikor a hulladékbirtokosok és a közöttük meglévő szerződések jogi lehetetlenülés következtében megszűnnek. Az igénybe vett eszközök kopnak, elromlanak, megint csak károk keletkeznek. Egyes szereplők, beleértve a kezelőket is, esetében (ha nem sikerül a koncesszonnal, „szolgáltatói”, alvállalkozói megállapodásra jutni) anyagi károk keletkeznek, amelyek rendezésére a normaszöveg nem javasol megoldást, ami perek sokaságát vetíti előre.

Ráadásul a 92/A. § éppen arról intézkedik, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenységet végző piaci szereplők adják meg az intézményi résztvevőkhöz tartozó hulladékkal kapcsolatos szerződéseik adatait a koncesszornak. Emellett az ilyen hulladékot termelőket kötelezi a koncesszonnal való szerződéskötésre. A 92/B. § (8) bekezdése alapján pedig akkor



Országos Környezetvédelmi Tanács

is létrejön ez a szerződés, ha a hulladék termelője ezt kezdeményezi. Valójában itt derül ki, hogy az érintett szerződések csak az eddig szabadon kezelhető, háztartáshoz hasonló (kommunális) elkülönítetten gyűjtött hulladéokra vonatkoznak. Ezt a tényt javasoljuk a 92/A. § bekezdéseiben megjeleníteni.

Bár a 31. § (9)-(13) bekezdése az Alkotmánybíróság határozata alapján bevezette a kompenzáció intézményét, a jelenlegi normaszövegből nem olvasható ki az az AB-követelmény, hogy a kártalanítás azonnali és teljes körű legyen, mert nem garantálja, hogy a kártalanítás összege nem lehet alacsonyabb a hasznosításra átadott hulladékért aktuálisan kapható térítésnél.

Egyebek

A 30/C. § a hulladékanalízisről szól. Megjegyezzük, hogy a jelenlegi szabványok nem elégítik ki a mai követelményeknek megfelelő vizsgálatok elvégzési feltételeit, az évi egyszeri mintázásból pedig nem lehet az időszakos változásokat követni. A módszertanra nem a koncesszortól kellene javaslatot kérni, mivel az analízist éppen a koncesszor elszámolásának ellenőrzésére kellene használni. Természetesen a koncesszor maga is végeztethet analízis feladatai teljesítése, illetve annak igazolása érdekében.

A 61. §-ban az elhagyott hulladék eltakarítására kötelezés már egyértelmű, mivel az elhagyással a tulajdonosa már megvált az adott dologtól. A módosító intézkedésekkel egyetértünk.

A 78. § (7) szerint az állam – a 88. § (2) 12. szerint a miniszter – célértéket határozhat meg az uniós célértékkel nem rendelkező termékáramra is, a koncesszor véleményének figyelembevételével. Véleményünk szerint az ilyen új követelmények bevezetése kormányrendeleti szabályozást igényel, amiről éppen nem a koncesszor véleményét kellene megkérdezni, még akkor sem, ha adott esetben a termékáram hulladékainak összegyűjtése a koncesszor feladata lenne.

Az eddigiekben nem említett módosításokkal kapcsolatban nincs érdemi észrevételünk, a fogalmazási vagy gépelési pontatlanságokra nem térünk ki.

Kelt: 2022. október 28.-án

Országos Környezetvédelmi Tanács

OKT Titkárság: 1055 Budapest, Kossuth tér 11.

Postacím: 1860 Bp.

Telefon: 1- 79 51063, 1- 79 53699. Fax: 1- 79 50429.

E-mail: okttitk@vm.gov.hu

www.oktt.hu