

Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye az Országos Hulladékgazdálkodási Terv tervezetéről és annak SKV Környezeti Jelentéséről

Általánosan megfogalmazott vélemény

I. Országos Hulladékgazdálkodási Terv

Az anyag áttanulmányozása rendkívül bő terjedelem miatt igen nehézkes. Feltétlen szükséges ennek okán, hogy egy rövidített változatú max. 20-30 oldal vezetői összefoglaló készüljön, amely áttekinthetően mutatja be a hulladékgazdálkodás területén a nemzetgazdasági célokat szolgáló feladatokat.

Elvi gondot okozhat az, hogy a Terv 2009-2020 közötti időszakra készült, ugyanakkor 2013 végén kerül elfogadásra. Nem reális, hogy a terv a 2009-2020 időszakot kívánja átfogni. Ha már ilyen hosszú távú „becslést” akar adni, akkor fajsúlyozni kellene a következő időszakok között: 2009-2012; 2013-2016; 2017-2020. Ezek közül a legfajsúlyosabb a 2013-2016 közötti, mivel ez az időszak alapozza meg a rendszer működését, teljesítőképességét. Azt is hangsúlyozni kell, hogy 2016-ig a hulladékgazdálkodási megoldások sokszínűbbé tétele, a kapacitások bővítése nem végezhető el teljes körűen, csak jelentős támogatásokkal, így az elvárások (pl. megelőzés, hasznosítási arányok növelése) és a megvalósítás közötti feszültség idővel 2013-2016 között egy túlterhelt, nem önműködő rendszert hozhat létre

Szeretnénk fölhívni a készítőket figyelmét arra, hogy az itt bemutatott tervezet tartalmi elemeiben nem felel meg az Európai Bizottságnak a 2008/98/EK hulladék keretirányelv végrehajtása elősegítése érdekében 2012-ben kiadott „Preparing a Waste Management Plan - A methodological guidance note” útmutatójában megfogalmazottaknak. Szerencsésebb lett volna ezt követni, mivel az OHT lesz az a stratégiai dokumentum, amely alá kell támassza a 2014-2020 közötti EU források felhasználását.

Mivel az Unió ex-ante feltételként szabta az elfogadott OHT és az OMP meglétét a következő finanszírozási periódus kezdetéig (2013. december 31-i elfogadás), a társadalmi egyeztetésre nagyon kevés időt hagytak a készítőket, így már csak néhány kiemelkedő fontosságú változtatás lehetőségét látjuk.

Az anyag felépítésének technikai struktúrája kapcsán megállapítható, hogy (a tárgyi tévedések ellenére) rendkívül erős és tartalmas a jelenlegi helyzet ismertetése című fejezet(ek) és annál lényegesen gyengébb az általános cselekvési és a speciális cselekvési irányok kijelölése. Annak ellenére ez a helyzet, hogy a feladatokról táblázatos összefoglaló is készült. A helyzetelemzés fejezetei közül a Tanács a csomagolási hulladékokkal foglalkozó fejezettel nem ért egyet. Amellett, hogy a tervezet figyelmen kívül hagyta a Tanács 2013. júliusi elemzését és javaslatait, a fejezetben több pontatlanság, nyilvánvalóan hibás adatsor található. Különösen aggasztó, hogy a tervezet készítői nem térnek ki annak a problémának a kezelésére, amelyre a Tanács többször felhívta a figyelmet, nevezetesen, hogy ma nem



Országos Környezetvédelmi Tanács

rendelkezünk a kibocsátott csomagolásokra vonatkozó megbízható adattal, így nem tudjuk hitelt érdemlően kimutatni a csomagolási hulladék hasznosítás eredményét.

Az általános és a specifikus célrendszerben is meglehetősen esetleges, hogy van-e hierarchia szerint bontás vagy nincs. Mindenképpen praktikus lenne következetesen végigvezetni a hierarchia szerint a célokat. Így a hulladékaramon belül szignifikánsabb területek rögtön jobban látszódnának, és nyilvánvalóan a hiányosságok is (pl. a legtöbb hulladékaramnál nem esik szó a helyzet bemutatásánál a megelőzésről és újrahasználatra való előkészítéséről). Az ipari hulladékoknál például egészen az anyagok rendkívül részletes bemutatásával foglalkoznak, az élelmiszerhulladékoknál pedig a melléktermékről való döntés módszertanát közlik, ami ráadásul nem csak az élelmiszerekre vonatkozik. Kifogásolható, hogy az helyzetelemzés nem tér ki a 2012-es adatokra, így még nehezebb a 2009- 2013-ig terjedő időszak értékelésének alátámasztása.

Kifogásolható az is, hogy a Terv nem követi a tervezési eljárások szakmai követelmény rendszerét:

- Állapot bemutatása (keletkező hulladék mennyiség, kezelt mennyiség, kezelési kapacitások felmérése)
- Elérendő célok meghatározása
- Fejlesztési szükségletek bemutatása (az állapot és a célok közötti különbség meghatározása)
- A célok elérését biztosító eszközrendszer
 - o jogszabályi háttér, szükséges gazdasági szabályozó eszközök
 - o intézményfejlesztés
 - o hatósági eszközök alkalmazása
 - o beruházási és támogatási igény, ezek nagyságának és forrásának megjelölésével
 - o szemléletformálás
- Végrehajtás tervezett határideje
- Végrehajtásért felelősök megjelölése
- Végrehajtásban közreműködők

Az egész anyagból nem jön ki kellő hangsúllyal és határozottsággal a hulladékgazdálkodásban szükséges alapvető stratégiaváltás, amelynek lényege, hogy az EU kötelezettségeken túl ma már a konkrét célkitűzés a lerakótól való eltérítés igénye. A stratégiaváltásnak abban is meg kell nyilvánulni, hogy a hulladékbegyűjtése helyett annak valamilyen formában történő hasznosítása a legfontosabb feladat, vagyis a jövőben a gyűjtő rendszerek kiépítésén túl nagyobb hangsúlyt kell kapnia a hasznosító szektor fejlesztésének is.

A Terv részletes szakmai tartalmat és általános iránymutatást tartalmaz, de ezek nem kellően támasztják alá a tényleges intézkedési terveket, stratégiákat. A dokumentumból nem világlik ki egy egységes hazai (de egyben a nemzetközi hulladékgazdálkodási tevékenységekhez, irányvonalakhoz kapcsolódó) hulladékgazdálkodási rendszer.

Súlyos hiba hogy az anyag nem, vagy csak nagyon érintőlegesen foglalkozik a hulladékból előállított másodlagos nyersanyagok és/vagy termékek piacával, a piacfejlesztés



szükségességével, annak eszközrendszerével. Azt sem elemzi, hogy egyes anyagoknál a kereslet hiánya milyen következményekkel jár, az hogyan oldható fel. A piac vizsgálata kiemelkedő fontosságú, hiszen ennek megteremtésének hiányában a hasznosítási műveletek is öncélúvá válnak és tartós működésük nem lesz biztosítható.

Bár több helyen is foglalkozik az anyag a gazdasági eszközrendszer kimunkálásával, azok kidolgozottsági szintje egyrészt nem teljes körű, másrészt nem mutatja be a gazdasági működés teljes eszközrendszerét és azok összefüggéseit. A gazdasági eszközrendszer tervszerű és tudatos létrehozása – különösen a lakossági és a szolgáltatói oldal motivációjának megteremtése – ugyanakkor a terv végrehajtása szempontjából elengedhetetlen, és annak hiányában a későbbiekben majd csak a tervtől való lemaradások lesznek megállapíthatók.

Szakmai problémának látjuk, hogy a megfogalmazások során nem különül el élesen a hulladék energetikai hasznosítása, valamint az ártalmatlanítási célú hulladékégetés, pedig ezek helye a hulladékhierarchiában, illetve szerepük a hulladékgazdálkodásban a keretirányelv alapján szigorúan kijelölhető, illetve funkciójuk jól megfogalmazható. Tudomásul kellene venni, hogy a hierarchia valamennyi lépcsőfoka szükséges az eredményes hulladékgazdálkodáshoz, a feladat ezeknek az arányait optimalizálni. A meglévő EU-s és hazai szabályok nem adnak olyan tág teret a hulladék útjának kijelöléséhez, mint ahogyan azt a tervezők kezelik. Amennyiben pedig a hierarchiától való eltérés a szakmapolitikai döntésekben megvalósul, életciklus elemzést kell végezni. Vagyis ha a szabályozás eltéríti a hulladékot a szigorúan fölállított sorrendtől, azt tanulmányokkal kell alátámasztania. Az alapkövetelmények a következők:

- Az energetikai hasznosítás biztosítandó azoknál a hulladékoknál, amelyek újrahasználatra nem előkészíthetők, illetve anyagukban nem hasznosíthatók. Az ettől való eltérés életciklus-elemzéssel igazolható, így a jelentős fűtőértékkel rendelkező hulladékok esetében megvizsgálandó, hogy környezeti szempontból összességében az energetikai vagy az anyagában történő hasznosítás tekinthető jobb megoldásnak. Ennek érdekében jó lett volna, ha a lerakási járulék külön koncentrálna ezeket az áramokra. Szakmai hibának kell tekinteni azt is, hogy a terv készítői a termikus hasznosítást és az ártalmatlanítási célú égetést gyakran azonos értékű alternatívaként emlegetik (egyszerűen égetésnek nevezik), pedig a helyük és szerepük meglehetősen eltérő. Javasoljuk a pontos megfogalmazást, mikor melyikre gondol a tervező.
- További szakmai hiba, hogy az ártalmatlanítás elemzése során a terv készítői úgy tüntetik föl, mintha lehetne választani a lerakás és az égetés között. Pedig a lerakásról szóló irányelv, és ennek megfelelően a hazai szabályozás is egyértelművé teszi, hogy nem veszélyes ipari hulladékok esetén a $TOC > 5\%$, veszélyes hulladéknál $TOC > 6\%$ esetén nem vehető át lerakón (lásd átvételi követelmények)!! Az más kérdés, hogy ez a mai gyakorlatban nem így van, ezért az OHT-nak az ellenőrzés hatékonyságának növelésére kellene megoldásokat nyújtani.
- Ennek kapcsán jelzi a Tanács, hogy ellentmondást lát az anyagában nem hasznosítható hulladékok OHT-ben kitűzött energetikai hasznosítási céljai és a jogszabály alkotási szándék között, különösen a hulladékok égetésére vonatkozó nemrég megjelent miniszteri rendelettervezetre vonatkozóan. Az OHT készítőinek alapos elemzés után meg kell határozni



Országos Környezetvédelmi Tanács

a miniszteri rendelet hatását az energetikai hasznosításra, irányt kell mutatnia arra vonatkozóan, hogy a rendelet bevezetése után milyen kezelési módokkal lehet biztosítani a hulladékok energetikai hasznosításának céljait, illetve milyen források állnak rendelkezésre a szükséges fejlesztésekhez.

Az összes hulladékáramon átívelő témák nincsenek kifejtve, így:

- az OHT számos ponton említi az életciklus szemléletet, illetve az életciklus elemzést, mint a hierarchiától való eltérés feltételét, ám sehol nem jelenik meg az, hogy ez hogyan fog a gyakorlatban megvalósulni. Nincsenek kibontva, sem ütemezve a nem éppen elhanyagolható energiát és erőforrást igénylő részfeladatok, mint az egységes alapadat-nyilvántartás kidolgozása, és az objektív elemzés egységes kritériumrendszere;
- a hulladék státusz vége témája szinte csak érintőlegesen jelenik meg.
- Nincs kidolgozott koncepció a Tervben arra vonatkozóan, hogy a hulladékos adatok hogyan lesznek megbízhatóak, és az hogyan lesz ellenőrizve.

A terv nem foglalkozik azzal, hogy termékdíj-bevételek hogyan, milyen arányban forgathatók vissza a jövőben a hulladékgyűjtésbe. A jelenlegi arány ugyanis rendkívül kevés. Egyfelől az OHÜ számára rendelkezésre álló keret is bővíthető, hiszen a kezdetek óta jelentősen lefaragták a költségvetést, pedig ez a szerv biztosítja jelenleg az újrahasznosítási rendszert a megrendeléseik révén. Előbbi híján a gyártói felelősség elve sem tud érvényesülni, hiszen befizetnek egy összeget, ám erről az összegről nem tudni, hogy az általuk okozott kibocsátásról, környezeti terhelésről való gondoskodást szolgálja.

Nem tisztázott az OHT kialakításánál figyelembe vett alapadatok származása. Az adatok alapját elsősorban a HIR kellene, hogy képezze, amely a termelők, gyűjtők és kezelők folyamatos adatszolgáltatásán alapszik, hiszen ez éppen erre lett létrehozva. Ilyen vonatkozásban nem lehet hivatkozni az EUROSTAT-ra, mivel ez a szervezet is innen kapja az adatokat a Minisztérium által teljesített rendszeres tagországi adatszolgáltatáson keresztül.

Az anyag megállapítja, hogy az ISPA, KEOP, stb pályázatokkal megépült és megépítés/tervezés alatt lévő központok előkezelési (hasznosítható hulladékáramok előállítási) technológiáinak kapacitása megadja a lerakástól eltéríthető hulladékok mennyiségét és %-át. Így javasolt ezen kapacitás vizsgálata, valamint a lerakók ellenőrzése, hogy ezen technológiákat működtetik-e és ha igen akkor miért nem éri el az uniós pályázatban vállalt arányt a lerakástól való eltérítés. Véleményünk szerint ezt éppen ennek a dokumentumnak kellett volna ezt megtennie.

Egyáltalán nem esik szó az illegális hulladéklerakás kezeléséről az OHT-ban. A probléma felszámolására és hosszú távú, tartós megoldására koncepciót kell kidolgozni.

Nem jelenik meg az egész Tervben arra vonatkozó információ, hogy az OHT-t milyen időközönként, milyen folyamat keretében, ki fogja értékelni és hogyan lesznek annak eredményei visszavezetve a célrendszerbe.

Az OHT részeként kerül bemutatásra az **Országos Megelőzési Program**. Ez elvekben, alapfogalmakban nem tisztázza, hogy az újrahasználat és az újrahasználatra való előkészítés



Országos Környezetvédelmi Tanács

között mi a különbség, azon túlmenően, hogy előbbi nem éri el a hulladékstátust, utóbbinál pedig hulladékstátusból indul ki. Ezért később keveredik is a két fogalom az anyagban. A Megelőzési Program hulladék hierarchia értelmezésében fogalmi tévedések találhatóak. Számos ponton a megelőzés alá sorolja az újrahasználatra való előkészítést; máskor az újrahasznosítást tárgyalja a megelőzésről szóló fejezetekben. Ezeket mindenképpen javítani szükséges.

Az Országos Megelőzési Program számos ponton nem koherens az OHT-vel. Nehéz áttekinteni egy kerek egésznek szánt programot úgy, hogy közben kapcsolódnak hozzá az OHT egyéb fejezeteiből minden hulladékáram esetében a megelőzéssel, újrahasználattal kapcsolatos specifikus célok. Ezeket egységes, átlátható keretbe szükséges foglalni. Itt nem csupán a formai egységesítésről van szó, hanem elsősorban a tartalmi elemek összehangolásáról.

Pontosabban kell megfogalmazni az OHT-ben, és különösen az OMP-ben, hogy a szemléletformálási tevékenységnek milyen részfeladatai vannak, megválaszolni azokat az elemi kérdéseket, hogy kinek, mikor, mit és hogyan szükséges kommunikálni.

A megelőzés helyzete Magyarországon fejezet szinte kizárólag hulladékáramokra tér ki, termékáramokra alig, és ebben a vonatkozásban is inkább a nemzetközi jogszabályi környezetet mutatja be, és nem a magyar gyakorlatot. Attól a ponttól, hogy nem hulladékról van szó, elengedhetetlen, hogy a dokumentumban megjelenjenek azok a felelősök és intézkedések, amelyek már a fogyasztást, a termelést, a szolgáltatást és a kereskedelmet felügyelik, szabályozzák. Egyeztetés és közös munka híján az OMP súlytalanná válik.

A cselekvési program formailag és tartalmilag sem felel meg annak a feltételnek, aminek egy ilyen dokumentumban szerepelnie kellene. A cselekvési programnak – mint a rendelkezésre álló anyagi és szellemi erőforrások allokációja – a következő elemekből kellene állnia: célkitűzések – feladatok - intézkedések - határidők – felelősök – források. Ebből az anyagból az intézkedések meghatározása, a határidők, felelősök megnevezése, és a rendelkezésre bocsátott források mértéke teljességgel hiányzik. Ezek alapján a leírt „cselekvési program” csak egy óhajlista, nem alkalmas arra, hogy az OMP-ben meghatározott – sajnálatosan rendkívül szűkre szabott, és általánosan megfogalmazott - intézkedések teljesüljenek.

Az OMP szerkezetében nem értelmezhető, hogy miért pont a megjelölt kulcsterületek lettek kiválasztva? A megelőzés egy hulladékáramokon átívelő megközelítésmód, így minden hulladékáram megelőzési/újrahasználati feladatait kellene itt megjeleníteni. A kulcsterületekkel kapcsolatosan az építési-bontási hulladék kiválasztása fentiek miatt teljesen indokolatlan. A zöld közbeszerzés esetében nem tudjuk mit is kellene véleményezni, hiszen a rendelet, amelynek hatáskörébe utalja a teljes fejezetet, a mai napig nem lett véglegesítve, se elfogadva. Ehhez és a Környezettudatos termelés és vállalati működés c. kulcsterülethez az OMP egyáltalán nem rendel semmilyen „lehetséges eszközt, ösztönzőt”. Végül, a szemléletformálással kapcsolatban felhívnánk a figyelmet, hogy a 4. Nemzeti Környezetvédelmi Program viszonylatában iránymutatásra van szükség, hogy melyik dokumentum rendelődik alá a másikkal.



Országos Környezetvédelmi Tanács

Az OMP indikátorai meghatározók annak céljaira, prioritásaira és teljesülésének követhetőségére. Javasoljuk a tervben felsorolt indikátorokon túl a következők felvételét:

- a termelési hulladék csökkenésének mérése;
- a veszélyes hulladék arányának változása az összes hulladékhoz képest;
- a hulladékképződés megelőzéséről oktatót felnőttek száma;
- az újrahasználatra való előkészítés aránya az összes hulladékhoz képest fő hulladékaramonként;
- használt cikkek kereskedelmét jellemző értékbeni és mennyiségi mutatók;
- öko szabadalmak száma éves viszonylatban;
- a megelőzésre fordított állami beruházások/ráfordítások mértéke, összehasonlítható módon a hierarchia többi részével (ideértve az oktatásra, szemléletformálásra, K+F-re fordított támogatásokat).

II. Stratégiai Környezeti Vizsgálat

Az anyag nagy előnyeként kell megemlíteni, hogy párhuzamosan elkészült a stratégiai környezeti hatásvizsgálat is, amelyről összefoglalóan megállapítható, hogy az helyes és indokolt megállapításokat tartalmaz.

Nagyon sajnálatos, hogy maga az SKV is elismeri: „Az OHT kidolgozásának feszített ütemterve jelentősen beszűkítette a jelen környezeti értékelés kimunkálására fordítható időt. Számos fontos részletkérdés tudományos igényességű, alaposabb elemzést igényelt volna, de idő hiányában ezek kivitelezésére nem volt mód. Különösen lényeges lenne többek között a fenntarthatóság és a hulladékgazdálkodás indikátor-alapú összefüggéseinek vizsgálata, a fogyasztói igények, életmód és szemlélet hosszú távú alakulásának elemzése, valamint a 2020-ig előretekintő társadalmi-gazdasági forgatókönyvek megléte.” Felmerül a kérdés ilyen körülmények között az SKV betölti-e a feladatát, vagy csak egy kötelezően megalkotandó dokumentum, amely nem képes érdemben hozzájárulni eredeti célkitűzéséhez, az OHT környezeti teljesítményének javításához, valamint a hulladékgazdálkodás terén a fenntartható fejlődés érvényesítéséhez.

Szintén problémásnak látszik az SKV-nak az a megállapítása miszerint: „A környezeti értékelés egyik lényeges feladata lenne az OHT és más, kapcsolódó koncepcionális dokumentumok környezeti kölcsönkapcsolatainak feltárása, azonban, e koncepciók összehangolt tervezési elvei híján ez az értékelés legfeljebb részben készíthető el.” Felvetődik a kérdés, ilyen kitételek mellett az SKV be tudja-e tölteni alapvető feladatát.

A fentiekől eltekintve lényegében a Stratégiai Környezeti Vizsgálat problémafelvetéseivel és javaslataival a Tanács is egyetért. Javasoljuk azok beépítését az OHT-be.

2013. november 25.