**Az Országos Környezetvédelmi Tanács javaslatai a Termékdíj törvény korszerűsítésére**

**1. Az OKT állásfoglalásai a Termékdíj törvény (KTdT) 2011 évi alapvető módosítása óta**

A KTdT 2011. évi benyújtása óta az egyik leggyakrabban módosított szabályozás a magyar környezeti jogban. Az OKT folyamatosan figyelemmel kísérte a törvény és végrehajtási rendeletei módosításait és azok hatását az ország környezeti mutatóira. A témában 6 állásfoglalást alakított ki a 2013-2016 között eltelt időszakban, miután meghallgatta az érintett állami szervezetek (FM, NFM, OHÜ, NHI) illetékes vezetőinek tájékoztatásait. A törvény által szabályozott legnagyobb hulladékáram, a csomagolási hulladékok vonatkozásában az illetékes hatóságok (NAV, OHÜ, NHI) és az érintett Szakmai Szövetségek adatai alapján szakértőink elemezték a bevezetés óta eltelt időszak környezeti mutatóinak alakulását, és a kialakított rendszer működését.

Jelen állásfoglalás az elemzések alapján összeállított ajánlást tartalmazza a Kormány részére a Tanács által szükségesnek tartott módosításokról. Az Országos Környezetvédelmi Tanács folytatni tervezi az „ésszerű (hulladék)anyag-gazdálkodást támogató rendszer” megvalósítását előmozdító javaslatok kidolgozását, beleértve a hulladék-anyagáramok csökkentését, a hulladékok keletkezése megelőzését szolgáló társadalmi tudatformálásra vonatkozó javaslatok megfogalmazását is.

**2. A csomagolási hulladékok kezelésével kapcsolatos EU irányelv teljesítésének elemzése**

A csomagolási hulladékok a hulladékáramok jelentős hányadát –mintegy évi 1,1 M tonnát –képezik Magyarországon. Az EU szintjén ez az egyik leginkább szabályozott hulladékgazdálkodási terület, jól kialakult gyakorlattal a kezelési megoldások tekintetében. Általánosan elterjedt a kötelezettek bevonásával működtetett EPR (kiterjesztett gyártói felelősség) alapú rendszerek alkalmazása. Az EU körforgásos gazdaság iniciatívája keretében jelentősen változnak a települési hulladékok, ezen belül a csomagolási hulladékok kezelésével kapcsolatos célok, növekednek az újrahasználatra illetve újrafeldolgozásra vonatkozó irányszámok.

Magyarország 2012-ben áttért az állami irányítású hasznosítást szervező rendszerre, ahol főszabályként a kötelezettek kötelezettségüket termékdíj fizetésével teljesítik, és állami szervezetek (OHÜ majd NHI, majd FM illetve NHKV) feladata a rendelkezésükre bocsátott költségvetési források felhasználásával a gyűjtés és hasznosítás szervezése. Az új rendszer bevezetésével egyidejűleg a gazdálkodó szervezetek (és rajtuk keresztül a fogyasztók) csomagolási hulladékokkal kapcsolatos terhei megduplázódtak és azóta is növekszenek.

A környezetvédelmi és társadalmi hatékonyság elemzése a következő képet mutatja:

**2.1.** Az újrafeldolgozási arány (recycling %) 2012 óta minden évben elmarad az EU irányelvben rögzített követelményektől, és jelentősen alacsonyabb az EU által tervezett céloknál.

1. táblázat: Kötelező és teljesített hasznosítási arányok

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | EU irányelvben rögzített kötelező hasznosítási arány (recycling %) | Magyarország teljesítése 2014-ben (recycling %) |
|  | 2012-től | 2025-től tervezett |  |
| Összes újrahasznált és anyagában hasznosított csomagolás**\*** | 55 | 65 | 52,3\*\* |
| Ebből: Műanyag  | 22,5 | 55 | 36,7 |
| Fa  | 15 | 60 | 31,2 |
| Fém  | 50 | 75 | 83,5\*\* |
| Üveg  | 60 | 75 | 36,3 |
| Papír  | 60 | 75 | 66,1\*\* |

\* Megfontolásra javasoljuk az újrahasznosítás arányának célkitűzésében a 80%-ot.

\*\* Szakmai Szövetségek által vitatott adatok

**2.2.** Nemzetközi összehasonlításban Magyarország az EU leggyengébben teljesítő országai közé esett vissza

2. táblázat: Recycling arányok 2014-ben



**2.3.** miközben a gazdálkodó szervezeteket és rajtuk keresztül a fogyasztókat terhelő költségek az EU élvonalába tartoznak

3. táblázat: A fogyasztókat terhelő költség (csomagolási termékdíj)



**2.4.** A belföldi csomagolási termékdíj bevételek folyamatosan emelkednek, ugyanakkor a fajlagos gyűjtési és hasznosítási ráfordítások csökkennek.2014-ben a termékdíj bevétel 18,8%-át fordították a hasznosítás közvetlen finanszírozására, a 2016. évi tervadatok szerint ez az arány 17,7% lesz.

4. táblázat: A fajlagos bevételek és kiadások valamint a hasznosítási teljesítmény alakulása

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Év**  | **2011**  | **2012**  | **2013**  | **2014**  | **2015T**  | **2016T**  |
| Éves termékdíj bevétel MFt  | 6900  | 34900  | 30008  | 32600  | 37000  | 38300  |
| Éves termékdíj bevétel a kibocsátás arányában (Ft/kg)  | 19,0\*  | 34,5  | 30,1  | 32,4  | 33,5  | 34,4  |
| Fajlagos ráfordítás a hasznosítás arányában (Ft/kg)  | 18,0\*\*  | 9,7  | 9,4  | 10,3  | 9,9  | 9,5  |
| Hasznosítási teljesítmény anyagában (recycling %)  | 59,3  | 49,1  | 50,1  | 52,3 (?) | 55,0  | 49,2  |
| Ellenőrzött, fizetett hasznosítási teljesítmény (recycling %)  | 58,0\*\*  | 37,7  | 35,7  | 34,8  | 34,7  | 39,3  |
| Gyűjtési teljesítmény (recovery %)  | 62,9  | 60,1  | 60,3  | 59,7  | 65,1  | 63,9  |

\* Termékdíj + licencdíj

\*\* Koordináló szervezetek adata

**2.5.** A költségvetési finanszírozással elért és ellenőrzött hasznosítási eredmény az EU felé közölt teljesítménynek csak 2/3-a. Ez azt jelenti, hogy a költségvetés csak részben finanszírozza a termékdíjat befizető kötelezettekre jutó hasznosítási feladat teljesítését. A fennmaradó 1/3 a HIR-ből származó ellenőrizetlen adat, melynek következtében olyan hasznosítást is tartalmaz(hat), amely nem számolható el csomagolási hulladék hasznosításként (gyártásközi hulladék).

5. táblázat: Hasznosítási teljesítmény alakulása, újrafeldolgozás (recycling)



**2.6.** A csökkenő fajlagos ráfordítások hatékonysága tovább romlik azáltal, hogy a gyűjtési és hasznosítási tenderek kiírása általában az év második felében, visszamenőlegesen történik, így a rendszer nem biztosít kiszámítható és folyamatos finanszírozást a résztvevő nyertes vállalkozások számára sem. A jelenleg alkalmazott közbeszerzés helyett egy pályázati rendszer sokkal rugalmasabb lehetőséget biztosíthatna a gyűjtési és hasznosítási feladatok megszervezésére. A tenderkiírások a belföldi hasznosító esetében szigorúbb feltételeket szabnak, mint a külföldi hasznosítás esetében, ahol nem biztosított az adatok ellenőrizhetősége. Nem világos az NHI/FM és NHKV/NFM feladatmegosztása sem a közbeszerzési rendszer működtetésében. Ugyanakkor azt is problémának látjuk, hogy a sok érdekelt szereplő ellenére nincs olyan kiemelt szervezet, amely olyan értelemben lenne felelős az EU-s hasznosítási célokért, hogy annak alakulására érdemben befolyással lenne, ennek alakulását folyamatosan nyomon követné, szükség esetén beavatkozna. Ennek hiányában ma úgy néz ki a rendszer, hogy csak másfél év elteltével tudjuk összegezni az eredményeket, és ekkor tudjuk meg, hogyan „sikerült” az egyébként minden szereplő által célul kitűzött EU-s értékek megvalósítása.

**2.7.** Az egyéni teljesítés, mint a kiterjesztett gyártói felelősség (EPR) gyakorlásának közvetlen eszköze méltatlanul kis szerephez jut a hasznosítási rendszerben. A NAV adatai szerint 2015-ben 19800 kötelezett közül mindössze 51 gazdálkodó szerv (0,26%) tudott élni ezzel a lehetőséggel. A motiváció hiányának oka a hatóságok jogszabály értelmezésének ellentmondásaiban valamint a diszkriminatív adózásban keresendők.

**2.8.** A KTdT alanyi és tárgyi hatálya 2012 óta nem egyezik meg az EU kiterjesztett gyártói felelősségi rendszere szerinti alanyi és tárgyi hatállyal. Míg az EU szabályozás a csomagolásra, a magyar a csomagolószerre (is) vonatkozik. Ennek következménye egy bonyolult átvállalási rendszer a teljes csomagolási láncban. Eredménye a megnövekedett adminisztráció mellett az, hogy Magyarország bevallott hasznosítási kötelezettsége nagyobb, mint az EU-val azonos hatály mellett lenne.(tartalmazza az egyes gyártási fázisok hulladékát, a kereskedelmi láncban keletkező halmozódásokat stb.)

Mindemellett 2015-ben a NAV adatai szerint az 1.226 ezer tonnát kitevő összes bevallott csomagolási hulladékból az átvállalások 1.015 ezer tonnát képviseltek, tehát a rendszer önként konvergál a csomagolások felé.

**2.9.** A bevallások adminisztrációja rendkívül bonyolult (8 jegyű CSK kód; tömeg adatok kg-ban 2 tizedesjegy pontossággal) és költséges.

**2.10.** Az érintett gazdasági szereplőket a rendszer nem motiválja, sőt távol tartja őket az ország hasznosítási teljesítményének javításától. A szakmai és civil szervezetek nem tudják nyomon követni a teljesítést sem, az elért eredményekről 1,5-2 év elteltével kaphatnak információt

**3. Következtetések, javaslatok**

**3.1.** Megfontolásra javasoljuk a törvény alanyi és tárgyi hatályának megváltoztatását a csomagolószerről a csomagolásra és annak gyártójára, ugyanakkor javasoljuk az átalánydíjas rendszer felülvizsgálatát és érdemi bővítését a kis volumenű csomagoló cégek lefedése érdekében. Javasoljuk a CSK kódok egyszerűsítését (8-ról 4 számjegyre való szűkítés) és a tömeg bevallása során a tizedesjegyek mellőzését.

**3.2.** A kollektív teljesítés terén emelni szükséges a gyűjtési és hasznosítási ráfordításokat, különösen a szelektív gyűjtéssel elérhető területeken és ott, ahol a hasznosítási kapacitások adottak Magyarországon (papír, fém műanyagok). Ugyanakkor a termékdíjat fizető kötelezettekre jutó hasznosítási feladat teljesítését a törvény értelmében a költségvetésből kell finanszírozni ellenőrzött körülmények között. Ehhez a befizetett termékdíjak lényegesen nagyobb hányadát kell közvetlenül a gyűjtés és hasznosítás finanszírozására fordítani. A tendereket lehetőleg hosszabb távra, a tárgyidőszakot megelőzően szükséges kiírni és elbírálni. A kiírás és a teljesítés ellenőrzése során biztosítani kell azt, hogy csak a rendszerben elszámolható hulladékok kerüljenek figyelembevételre. Azonos feltételeket kell kiírni a hasznosítás relációjától függetlenül és kerülni kell az ellenőrzést megnehezítő engedményeket.

A befizetett termékdíj egy részéből szükségszerű az újrahasználati rendszerek, illetve azok Unió felé történő elszámolhatóságának megteremtése. Hazánk ezen a téren rendkívüli mértékben elmaradott az uniós országokhoz képest. Az EU által előírt kötelezettség teljesítése e rendszereken keresztül is megvalósulhat úgy, hogy közben Magyarország a hulladékos hierarchia egy magasabb fokára lép.

Az előírt hasznosítási arányok teljesítése elképzelhetetlen a lakosság aktív közreműködése nélkül. Elengedhetetlen tehát az, hogy – a hasznosítási kapacitások finanszírozása mellett - a lakossági tájékoztatásra, ismeretbővítésre is jóval nagyobb mértékű és a jelenleginél nagyságrendekkel hatékonyabb kommunikációs keret jusson a termékdíjból.

**3.3.** Rövidtávon javasoljuk a közbeszerzés helyett pályázati rendszer alkalmazását, amely lehetőséget teremtene egy rugalmas, világpiaci árakhoz igazodó és folyamatos finanszírozást biztosító támogatási rendszer kialakítására.

Középtávon javasoljuk a termékdíj zöldadó és hasznosítási díj funkcióinak szétválasztását, és a szükségletekhez igazodó hasznosítási díj bevezetését, amely teljes mértékben a környezetvédelmi feladat teljesítését célozza. A hasznosítási díj eredményes felhasználása érdekében szükséges lenne anyagáramonként egy-egy olyan koordináló szervezet felállítása, amely az érdekelt gyártók és az állam képviselőjének 51-49%-os tulajdonában vannak. Ezzel az állami szereplők megfelelő rálátást kapnának a hasznosítás menetére és költségeire, ugyanakkor a rendszenek több előnye lenne, amely orvosolná a 2. pontban ismertetett problémákat:

* ez a szervezeti forma lehetővé tenné az állami költségvetés éves periódusától való elszakadást, a pénz rendelkezésre állása késedelmének elkerülését;
* a többségi magán tulajdon biztosítaná a rugalmasabb pályáztatási környezetet, valamint a rugalmasabb kifizetéseket;
* ezt a szervezetet deklaráltan felelőssé lehetne tenni az adott anyagáramban előírt EU-s hasznosítási célértékek teljesítéséért, illetve a teljesítmények évközi alakulásának nyomon követéséért, szükség esetén beavatkozhatna többlet teljesítmények vásárlásával akkor, amikor már láthatóvá válik, hogy az előírt célok – várhatóan – nem teljesülnének .

A fenti rendszer biztosítaná hosszú távon a rendszer stabilitást, illetve megadná az országos hasznosítási arányok folyamatos teljesülésének garanciáit.

**3.4.** Az egyéni teljesítés korlátait célszerű megszüntetni. A közreműködő telephelyének az egyéni gyűjtésbe való bevonása tekintetében ellentmondás van a magyar hatóságoknak az EU illetve a kötelezettek felé megküldött jogszabály értelmezésében, amelyet az Uniós joggal való ütközés mellett azért is meg kell szüntetni, mert a saját telephely kizárólagos előírása a környezetvédelem érdekeit is sértené és kizárná az egyéni teljesítésből a kötelezettek nagy részét.

Javasoljuk a 2015 januárjától bevezetett- nyilvánvalóan diszkriminatív-egyéni adószabályok felülvizsgálatát és módosítását annak érdekében, hogy a termékdíj adótartalma a teljesítés módjától és a csomagolóanyag fajtájától függetlenül azonos legyen.

Korábbi állásfoglalásainkban foglaltakat megerősítve javasoljuk ugyanakkor az ösztönzés kiterjesztését az országos teljesítési hányad feletti hasznosításra is az ország hasznosítási teljesítményének növelése érdekében.

**3.5.** Javasoljuk áttekinteni az országos teljesítés számbavételének számítási módszerét, figyelembe vehető összetevőit, szükség esetén javasoljuk módosítani a HIR adatszolgáltatás részletezését. Az adatszolgáltatás ellenőrzésébe célszerű bevonni a kötelezettek és a hasznosításban közreműködők szakmai szervezeteit. Véleményünk szerint nagyban hozzájárulna a rendszerműködés javításához egy széleskörű szakmai egyeztetés az OGYHT és OHKT tervezése és megvalósulásának nyomon követése során.

**3.6.** A lakosságnak, mint végfogyasztónak alig van ismerete arról, hogy egy-egy termék vásárlásakor gyakorlatilag termékdíjat fizet, és hogy annak valójában mi a célja. A termékdíj a helyes – környezettudatos – választást segítené elő, azonban ha ezzel nincs tisztában a lakos, akkor nem is lesz szempont a fogyasztói döntésekben. Javasoljuk, hogy a környezetvédelmi termékdíjjal kapcsolatban induljon széles körű tájékoztatás.

**3.7.** Az Országos Környezetvédelmi Tanács ismételten javasolja (egy) Termékdíj Tanács létrehozását valamennyi – a rendszerben érintett – szereplő, közöttük a szakmai civil (NGO) szervezetek részvételével, amely előmozdítaná az itt felsorolt javaslatok társadalmi alkalmazásba vételét és a célul kitűzött „ésszerű hulladékanyag-gazdálkodást támogató rendszer” megvalósítása érdekében részint az anyagáram fajták használatának korlátozására, részint a környezetvédelmi termékdíj befizetéséből származó költségvetési forrás környezetvédelmi, valamint a környezetgazdálkodást fejlesztő programok finanszírozására vonatkozó további javaslatok kidolgozását.

2016. December