**Az Országos Környezetvédelmi Tanács Állásfoglalása**

***az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról*** szóló előterjesztésről

Az OKT köszönettel vette a „visszamutatásra” megküldött előterjesztés tervezetet, és méltányolja a 2020 májusi előterjesztés továbbfejlesztésére tett erőfeszítéseket, amelyek révén több tervezett intézkedés esetén is átgondolta az előterjesztő a végrehajtás gazdasági és személyzeti feltételeit; csökkent az inkoherens, nehezen értelmezhető normaszöveg-javaslatok köre; és több, erősen vitatható megoldás finomodott. Ugyanakkor szakmai tartalmában és irányultságában csak kis mértékben tér el a májusban már a Tanács által véleményezett előterjesztéstől. Így a Tanács számos korábbi észrevételét és javaslatát fenntartja, ezért félrevezető az előterjesztésben az OKT egyetértőként való feltüntetése. A közel 200 oldalas előterjesztésről szóló állásfoglalás kialakítására kapott sürgősségi határidő nehéz helyzetbe hozta a testületet, hiszen a tervezetet ennyi idő alatt részletesen elemezni és értelmezni, a tanácsban képviselt három érdekelt oldal közt egyeztetni teljes részletességgel nem lehet. Ezért elsősorban a korábban megismert előterjesztéshez képest megjelenő, fontosabb változásokra és a korábbi OKT állásfoglalásban foglalt javaslatok érvényesülésére koncentráltunk.

Mindemellett hiányoljuk a szabályozás széles körű, nyilvános társadalmi és szakmai egyeztetését, különösen egy ilyen átfogó, a teljes lakosságot és gazdasági szférát komolyan érintő előterjesztés esetében. A hivatkozott és részleteiben bemutatott, a nyáron megtartott konferenciák ezt nem pótolhatták, mivel azokon – a felkért előadókon kívül – az érintetteknek nem volt módjuk véleményük kifejtésére.

***Változott az előterjesztés a következőkben:***

- egy új országos hatáskörű hatóság helyett az irányítási és szakfelügyeleti jogok egy helyettes államtitkársághoz kerülnek, a hatósági feladatokat nagyrészt a kormányhivatalokban a környezetvédelmi hatóságtól leválasztott hulladékgazdálkodási egységek fogják végezni, amelyek ehhez többlet forrást kapnak;

- a feladatok végrehajtásának anyagi forrását továbbra is egy nettó árbevétel arányos felügyeleti díj biztosítja, amelyet a potenciális szennyezés mértékétől függetlenül gyakorlatilag minden olyan hazai vállalkozás fizet, amely Magyarországon terméket hoz forgalomba és vagy hulladékgazdálkodási tevékenységet folytat. A felügyeleti díj mértéke felére, a nettó árbevétel 0,05%-ára változott;

- az EU hulladék keretirányelv szerinti EPR minimálkövetelményeit jelenleg is csak a konkrét szabályozás nélkül (és 2023 január 05.-i hatállyal) veszi át a javaslat, amelyeket kiegészít egy olyan intézkedéssel (Ht. 30/C §), amely szerint a hulladékgazdálkodási hatóságnak lehetősége nyílna egy későbbi kormányrendeletben szabályozandó számítási módszerrel megállapítani és a gyártókkal megfizettetni az illegálisan lerakott, illetve a köztisztaság keretében eltávolított hulladék kezelési költségeit. Mindezt függetlenül attól, hogy a hulladékaik rendeltetésszerű elkülönített gyűjtéséről gondoskodnak-e vagy sem;

- a lerakási díj 2023 január 01-től 6000Ft/t-ról 15 000.-Ft/t-ra emelkedik;

- az OKIR-t egy új, kiterjesztett adattartalmú, önálló hulladékos adatkezelő rendszer (NHIR) váltja fel;

- több társadalmi, szemléletformáló állami akció kerül meghirdetésre.

Az új szabályozóelemek közt több olyan is van, amelyiknek a felvetése üdvözlendő, de a megfogalmazása törvényszöveg helyett inkább csak szakpolitikai óhajként, koncepcióként állja meg a helyét (pl. a fogyasztóvédelmi törvényben a fogyasztóra vonatkozó hulladékmegelőzési kötelezettség; a Ht. 5. mellékletében felsorolt szakpolitikai eszközök, amelyek kötelezettségként történő előírása és alkalmazása a Tanács különösen fontosnak tartja az előzetes társadalmi egyeztetést és a hatásvizsgálatokat.

A szabályozásban nem különíthetők el egyértelműen a hulladékelhagyással kapcsolatos intézkedések a jogszerű gazdasági és hulladékgazdálkodási tevékenységekre vonatkozóaktól, különösen az ellenőrzési, nyomozati és szankcionálási jogkörök tekintetében. Célszerű lenne a hulladékelhagyásra vonatkozó előírásokat egy blokkban, egy egységben szerepeltetni.

***Az OKT május 18.-i állásfoglalásában kifogásolt elemek nagy része továbbra fennáll:***

-a körkörös gazdaság működését konkrétan szabályozó intézkedések (felelősség-megosztás, működési mechanizmusok stb.) hiányoznak;

-a csomagolásra vonatkozó előírások alanyi és tárgyi hatálya a nyilvánvaló érvek ellenére nem módosult;

-továbbra is fennállnak a koherenciazavarok és a normavilágossággal, valamint a fogalom-meghatározásokkal kapcsolatos kifogások (új elemként pl. a Ht. 14. § szerinti módosítása önellentmondó, amennyiben korábbi tulajdonosról szól);

-továbbra is brutális mértékűek a kiszabható bírságok, olyan esetekben is, ahol adminisztratív vétségek, vagy a szabályozás pontos tartalmát és irányultságát nem tartalmazó „gumiparagrafusai” adják a bírságolás alapját (pl. minőségvédelmi bírság);

- nem változott a minőségtanúsítással kapcsolatos megközelítés sem, néhány említéstől eltekintve figyelmen kívül hagyva az Akkreditálási törvény alapján működő hatósági rendszert és tanúsító, vizsgáló szervezeteket;

-az előterjesztésben a májusi állásfoglalásunkban hiányolt elemek továbbra sem lelhetők fel (EPR rendszer gyakorlati megvalósítási keretei, a hulladékgazdálkodás teljes folyamatának szervezeti és megvalósítási feltételei, felelősségmegosztás és eszközök, létesítmények biztosítása, a hatóság együttműködése a környezetvédelmi hatósággal és a rendészeti feladatokat ellátó más szervezetekkel stb.).

A körforgásos gazdaság megvalósításával összefüggésben véleményünk szerint arra kellene törekedni, hogy a lehetőségekhez képest minél több használt termék újrahasználatra, illetve újrafeldolgozásra kerüljön, és biztosítsuk az újrahasználatra történő előkészítés, valamint az újrafeldolgozás privilégiumát a hulladék egyéb hasznosítása és ártalmatlanítása felett. A hosszú távú szakpolitikai céloknak ezt kéne segítenie: az újrafeldolgozáshoz kellene megfelelő finanszírozást rendelni, a hulladékra nem energiaforrásként (ideértve RDF/SRF), hanem nyersanyagforrásként kellene tekinteni, támogatni a piacteremtést a másodlagos nyersanyagoknak (zöldközbeszerzés bevezetése, az adószabályozás, s a környezetvédelmi termékdíjas rendszer átalakítása), és biztosítani kellene, hogy az újrafeldolgozható hulladék ne rekedjen meg a hulladékhierarchia alján.

Az egyes szabályozott témakörökre vonatkozóan az OKT a következőkre kívánja a figyelmet felhívni:

***Fogalmak***

Alapvetően és ismételten javasoljuk az uniós irányelvekben megfogalmazott fogalom- meghatározások átvételét, a több esetben szűkítő vagy bővítő értelmező kiegészítések elhagyását. Elengedhetetlennek tartjuk a *csomagolás és csomagolási hulladék* vonatkozó irányelvi értelmezését.

A háztartási hulladék fogalmának megfogalmazás akkor lenne értelmezhető, ha minden háztartás számára elérhető lenne a felsorolt hulladékáramok elkülönített gyűjtésének lehetősége. Ennek hiányában a felsorolás tévútra visz, a felsorolt anyagáramok esetén félreértéseket okoz majd, és a hulladékgazdálkodási szereplők közötti feszültséget fogja növelni.

A települési hulladék, valamint a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék fogalma szintén pontosításra szorul, szükségtelen és értelmezést zavaró példák felsorolása a törvényi szabályozásban. Ismételten javasoljuk a közszolgáltatás települési hulladék fogalomhoz kapcsolását, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék szóhasználat megszüntetését, vagy pontos, nem tautologikus meghatározását.

Az irányelv szövegének átvételekor a „disposal” szó több helyen helytelenül lerakásként, és nem ártalmatlanításként jelenik meg. Ehhez kapcsolódik az is, hogy az égetést (incineration) és az energetikai (termikus) hasznosítást egyértelműen el kell különíteni (energetikai ártalmatlanítás nincs). Javasoljuk a lerakással, illetve az égetéssel történő ártalmatlanítás megfogalmazás használatát.

***Felügyeleti díj***

A hulladékgazdálkodási hatóság működési költségeinek fedezetéül tervezett felügyeleti díj bevezetését több szempontból sem tartjuk elfogadhatónak. Bár üdvözlendő, hogy annak mértékét a korábbi javaslathoz képest a felére csökkentenék, és csak a belföldi árbevételhez igazították. Fenntartva a korábbi állásfoglalásunkban leírtakat azokat az alábbiakkal egészítjük ki.

Bármilyen mértékű bevezetése esetén sem tartjuk jó megoldásnak az általánosan egységes mértéket, amely nem veszi figyelembe a tevékenység, illetőleg a termék környezeti kockázatát, adott esetben annak környezeti, hulladékgazdálkodási célját, a hatóság ellenőrzési feladatainak ezekből következő különböző mértékét és szükségességét. Differenciálni lehetne a termék gyártója által generált hatósági feladatok mennyisége alapján, figyelembe véve a termék életciklusát, valamint az ennek során keletkező hulladék hasznosíthatóságát, a termék élettartamát stb. (lásd minőségbiztosítási bírság).

Nem világos a ”hulladékképződéssel járó termék” tartalma – hiszen előbb-utóbb minden termék hulladékká válik. Felhívjuk arra a figyelmet, hogy attól függően, hogy egy termék gyártásában és forgalmazásában hány jogi személy vesz részt a munkamegosztásban Magyarországon belül, ez a díj halmozódna, és így jelentős versenyhátrányba kerülhetnek a termék belföldi előállítói az importtal szemben, akik csak egyszer fizetnék meg a díjat.

Nem tartjuk elfogadhatónak, hogy a jogszerűen működő hulladékgazdálkodási vállalkozásokat újabb terhekkel sújtsák, miközben rajtuk múlik a hulladékgazdálkodási és körforgásos gazdasági célok elérése, különösen úgy, hogy az engedélyezési eljárásokért igazgatási szolgáltatási díjat és a környezetvédelmi hatósági ellenőrzésekért felügyeleti díjat is kell már fizetni.

Megjegyezzük, hogy a b) pont szerinti, nyilvántartott vagy engedélyezett hulladékgazdálkodási vállalkozás kategória magában foglalja a c), d) e) szerinti kötelezetteket is. Ha külön-külön is fizetnie kell az egyes kategóriákba tartozó vállalkozásoknak az többszöri adózást eredményez (pl. egy hulladékgazdálkodási közszolgáltató engedélyhez kötött tevékenységet végez, hulladékot szállít, kezelő létesítményt üzemeltet, és ráadásul a Koordináló szerv felügyelete alá tartozik).

A felügyeleti díj mellett részletesebben, de továbbra sem kiszámítható módon jelenik meg a pénzügyi biztosíték képzésének kötelezettsége, ami további terheket és adminisztrációs kötelezettségeket ró a gazdálkodókra. A vonatkozó végrehajtási szabályrendszerrel immár több mint 25 éve adós a jogalkotás.

***Hulladékelhagyás***

Az elhagyott hulladékért, illetőleg az illegális elhelyezés megelőzését célzó intézkedésekért való felelősség (szankciós jellegű intézkedésekre is kiterjedő) ráterhelése a települési önkormányzatokra az előterjesztésben megfogalmazott problémafelvetésekhez képest is komolyabb kérdéseket vet fel. Az előterjesztés a kifogásokat úgy igyekszik elhárítani, hogy egyrészt 2023-ig eltolja a vonatkozó előírások hatályba léptetését, másrészt nem vesz tudomást arról, hogy hosszú évek óta recentralizációs folyamatok csökkentik az önkormányzatok mozgásterét, lehetőségeit. Ugyanakkor – ha van ilyen kormányzati szándék – az előterjesztés egyik eszköze is lehetne az önkormányzatok megerősítésének.

Hasonlóan aggályos a sorompók és egyéb ingatlanvédelmi műtárgyak, eszközök tömeges használatának ösztönzése. Ezekből is előbb-utóbb hulladék lesz; a támogatás társadalmilag (szociálisan) nem feltétlenül indokolt; az elaprózott és nehezen áttekinthető, hazai ingatlan tulajdoni, illetve használati struktúra mellett az ingatlanvédelem lehetőségei egyébként is korlátozottak.

Az előterjesztésben túl nagy szerepet kap „az ország látványos megtisztítása”, és elsikkad a hulladékos infrastruktúra létesítésének és javításának mindennél égetőbb szükséglete. A tárgyi feltételek (gyűjtő eszközök, berendezések, hulladékudvarok) és a személyi feltételek (a hulladék átvétele birtokosától felügyelet mellett) megteremtése nélkül a hulladékelhagyás felszámolása nem lehetséges. Nem tartjuk reálisnak azt az elgondolást, hogy a bevásárlóközpontok, postahivatalok, pályaudvarok stb. alkalmasak arra, hogy hulladékot vegyenek át/gyűjtsenek, különösen, ha nem derül ki, hogy milyen hulladékra terjed ki, ki és miből fogja üzemeltetni, mi lesz az így összegyűlő hulladék sorsa. A szemléletformáló akciók is csak akkor lehetnek sikeresek, ha már megvan a megfelelő infrastruktúra, ahol a lakosság megszabadulhat a hulladéktól.

Ma hazánkban 1290, országos hulladékgyűjtési engedéllyel rendelkező hulladékgazdálkodó van, illetve részben átfedésben közel 750 kereskedő. Az általuk működtetett hulladékgyűjtő és hasznosító telepek és eszközpark nyújtotta gyűjtési logisztika kiaknázása adja magát az előterjesztő által tervezett új települési leadási- és gyűjtőpont hálózat kialakításához. Ezzel országos területi lefedettség mellett a hulladékgazdálkodási magánszektor megfelelő telepeket, feldolgozási és szállítási kapacitásokat és szakembergárdát tud a feladatellátásba bevonni, így részben nem kellene egy teljesen új, párhuzamos hálózatot kialakítani, többlet-költségvetési forrásokat allokálni a hulladék visszagyűjtésének a fejlesztésére.

***EPR***

Nem tér ki az előterjesztés a csomagolószerekről történő átállásról az irányelvek szerinti csomagolásra. Így nem orvosolja a jelenleg érvényben levő szabályozás alanyi és tárgyi hatályával kapcsolatban felvetett problémákat, és nem felel meg az EU irányelvének sem.

Definiálja ugyan a betétdíjat, azonban nem tér ki annak alkalmazási szabályaira.

Adottságként kezeli a környezetvédelmi termékdíj rendszert és az alapján működő felelősségi rendszert, ami viszont nem felel meg az EPR rendszerekkel szembeni irányelvi követelményeknek. Ez utóbbiak bevezetését 2023-ra tervezi, de csak az irányelvben megfogalmazott kritériumokat veszi át, és nem tér ki a végrehajtási keretrendszerre. Ez megnehezíti a 2025-re elérendő célok teljesítését.

Az EU irányelvi minimálkövetelményeit kiegészíti egy „gumiparagrafussal”(30/C.§),amely szerint a hulladékgazdálkodási hatóságnak lehetősége nyílna egy későbbi kormányrendeletben szabályozandó számítási módszerrel megállapítani és a gyártókkal megfizettetni az illegálisan lerakott illetrve a köztisztaság keretében eltávolított hulladékokkal kapcsolatos költségeket, függetlenül attól, hogy hulladékaik rendeltetésszerű elkülönített gyűjtéséről gondoskodnak-e vagy sem.

Nem derül ki, hogy a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek kiterjednek-e jelenlegi kiemelt hulladékáramok mellett másokra is, és ha igen melyekre. Javasoljuk, hogy az EPR-t a későbbiekben azokra a hulladékáramokra terjesszék ki, amelyeknél a termékek élettartama viszonylag rövid és/vagy a hulladékká válást követő hasznosítás, a körforgásos gazdaságba történő visszavezetés lehetőségei korlátozottak, illetve ezek mértéke csekély.

Nem világos, hogy az elektronika miért marad ki az EPR szabályok alól.

***Lerakási járulék***

A járulék emelése helyett ismételten javasoljuk a lerakásra szánt hulladék jellege szerinti differenciálást, illetve a mentességek és a kötelezettségek áttekintését. Jelenleg a hulladék újrafeldolgozásából származó, anyagában nem hasznosítható, EWC 19-es főcsoportba tartozó maradék hulladékok lerakása is járulékköteles. Az ipari, termelési hulladékok újrafeldolgozásából, illetve az elkülönítetten gyűjtött települési hulladékok anyagában történő hasznosításából visszamaradó, nem hasznosítható hulladék lerakásának hulladéklerakási járulékkal történő terhelése ellentmond a lerakási járulék és a körforgásos gazdaság koncepciójának. Ezen hulladékok lerakását mentesíteni kellene a járulékfizetési kötelezettség alól.

Szükségesnek tartjuk az áthárítási tilalom megszüntetését, mivel a hulladék termelőjének a felelőssége a lerakástól eltérő kezelésről gondoskodás, és így ösztönözhető a lerakástól való eltérítésre. Megjegyezzük, hogy a lerakást egy közszolgáltató csak akkor tudja elkerülni, ha ahhoz eszközt (válogató, MBH. égető) kapott az elmúlt évek projektjeiben. Az új beruházások a szektorban a tervezéssel együtt 3-8 évet vesznek igénybe, vagyis addig a közszolgáltatóknak nincs módjuk csökkenteni a lerakott mennyiséget. A szükséges beruházásokról azonban nem esik szó az anyagban.

***Hulladékgazdálkodási hatóság***

A hatósági, illetve a felelősségi rendszer túldimenzionált, nehezen áttekinthető, valamint nem törvényi szabályozást igénylő elemek is a törvénybe kerülnének. Hatásköre túl széles, több helyen személyiségi jogi aggályokat vet fel. Szinte megállapíthatatlan, hogy egyes hulladékgazdálkodási jogszabálysértések közigazgatási, vagy büntetőjogi rendelkezések hatálya alá tartoznak-e. Különösen visszás az a megoldás, amely a közérdekű munkára átváltás egyes szabályainál arra az Sztv-re utal, amely alapján annak rendelkezései a szabálysértésnek nem minősülő közigazgatási bírságok esetében nem alkalmazandók. Nem célszerű megoldás az sem, hogy a jogellenes hulladékelhelyezés miatt alkalmazható jogkövetkezményeket a Ht. különböző helyein lehet megtalálni. Ez sem az áttekinthetőséget, sem a kiszámíthatóságot nem segíti.

A hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörének 78. §-beli felsorolása aggályos, részben a tartalma, részben a szabályozás tárgya, részben pedig a terjedelme miatt kifogásolható. E rendelkezések inkább kormány- vagy miniszteri rendeletbe valók.

Aggályos a minőségvédelmi hatáskör és bírság bevezetése, egyrészt mert annak tárgyi tartalma nem kerül meghatározásra, másrést mert a Ht. hatálya termékekre nem terjed ki. Annak megítélése, hogy egy termék megfelel-e a hulladékképződés korlátozására vonatkozó előírásoknak, teljesen szubjektív, mivel az előírások csak általános célokat fogalmaznak meg.

Ahol mérlegelési lehetőséget állapít meg a törvény a hatóság részére, ott a mérlegelés szempontjait is meg kellene – egzakt módon – határozni.

Az előterjesztés a teljes hulladékgazdálkodási ágazatot sokkal erőteljesebb hatósági ellenőrzés alá kívánja vonni, emellett kialakítana egy részleteiben nem ismert minőségbiztosítási rendszert, s bevezetné a hulladékgazdálkodási magánszektor piacfelügyeletét is, lehetőséget adva termékek, gyártó és hasznosító kapacitások, laboratóriumok betiltására, bezárására is. A hulladékgazdálkodási magánszektor már így is túlszabályozott, számos adminisztrációs kényszer nehezíti az egészséges működést, s rontja a nemzetközi versenyképességét.

A hulladékstátusz megszűnése és a melléktermékek ügyében a gyártók számára több eset is rendkívül hátrányos jogkövetkezményeket okozhat, illetve bírságot eredményezhet, ugyanakkor ezek az esetek abból is fakadhatnak, hogy a vonatkozó szabályozások (pl. a melléktermék státusz előírásairól, a hulladékstátusz megszűnésével, illetve a melléktermék-státusszal kapcsolatos minőségbiztosítási rendszerek részletes szabályairól) még nem jelentek meg.

az igen súlyos szankciórendszert a tervezet 2021-től hatályba lépteti, míg a szükséges feltételrendszer biztosítására több évet irányoz elő. Helyes lenne a feltételek megteremtését követően hatályba léptetni a szigorú szankciókat.

***Közszolgáltatás***

A közszolgáltásra vonatkozó változtatások egy része tovább növeli a közszolgáltatók feladatait és terheit, miközben az ágazat finanszírozási problémái továbbra is fennállnak. Az akciók keretében az önkormányzatoknak címzett fejlesztési forrásokból megvalósítandó létesítmények (hulladékudvarok, újrahasználati központok), a különböző helyekre (posta, benzinkút stb.) telepítendő hulladék átvételi helyek üzemeltetése feltehetően a közszolgáltatókra hárul, amelynek költségei nem látszanak biztosítva. Ezen elemek modellezése is hiányzik, így az elképzelések működése egyáltalán nem prognosztizálható.

Az évi kétszeres, ingyenes, házhoz menő, megrendelésre történő lomtalanítást a jelenlegi feltételek mellett a közszolgáltatás nem tudja biztosítani.

***NHIR***

Véleményünk szerint egy költséges, teljesen új információs és adatszolgáltatási rendszer csak tovább növeli a vállalkozások adminisztratív terheit, ráadásul telje leválasztása az OKIR-ról csak tovább növeli a környezetvédelmi feladatokkal az átfedést, illetve koordinációs problémákat.

A rendszer a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó információkon kívül az egyes termékek nyilvántartási adatait is tartalmazná, ugyanakkor nem derül ki, ennek pontosan mi a célja, illetve a termékekre vonatkozóan konkrétan milyen típusú nyilvántartási adatokról van szó. javasoljuk a kiterjesztés alapos megfontolását, egyrészt mert elkerülendőnek tartjuk a szükségtelen, a hulladékgazdálkodás szempontjából nem releváns adatok gyűjtését és megjelenítését az NHIR-ben (felesleges pl. a KSH felé fennálló, termékekre vonatkozó adatszolgáltatási kötelezettségek duplikálása), másrészt bizonyos adatoknak a nyilvánosságra kerülése hátrányosan befolyásolhatja az adatokat szolgáltató vállalatok versenyképességét.

Budapest, 2020. November 5. –én

**Országos Környezetvédelmi Tanács**