

AZ

A

KINCS

AMI

NINCS

2. A hulladékmegelőzés szerepe
a stratégiai anyagokban és
a jogszabályokban

A hulladékmegelőzés elvének érvényesülése a környezetpolitikai dokumentumokban

Szilágyi László¹

Bevezetés

Négy dokumentumot:

1. a II. Nemzeti Környezetvédelmi Programot (NKP) és a Tematikus Akcióprogramokat (TAP),
2. az Országos Hulladékgazdálkodási Tervet (OHT) és a regionális terveket (RHT),
3. a Nemzeti Fejlesztési Terv Stratégiáját (NFT),
4. a NFT Környezetvédelmi és Infrastruktúra Operatív Programját (KIOP),

három szempontból vizsgálunk meg ebben a fejezetben:

- hogyan értékeli a jelenlegi hulladékviszonyokat,
- milyen jövőképet vázolnak fel a közeljövőre nézve,
- hogyan jelenik meg (megjelenik-e...) a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés

Továbbá arra is választ keresünk, hogy milyen összhang van az alapelvek, a prioritások és a tényleges folyamatok között, levezethetőek-e a cselekvési programok a deklarált célokból, illetve hogy milyen forrásokból képzelik megvalósítani a felvázolt programokat.

Megvizsgáljuk továbbá, hogyan viszonyulnak a fenti dokumentumok az Európai Unió és az OECD elvárásaihoz.

Általános megjegyzések

A nemzeti stratégia keretét a **II. Nemzeti Környezetvédelmi Program** biztosítja. Az NKP II. tartalmazza a csatlakozási tárgyalások során tett magyar környezetvédelmi vállalások végrehajtását, valamint figyelembe veszi az Európai Unió 6. Környezetvédelmi Akcióprogramjában megfogalmazott elveket is. Az NKP II. 2003. és 2008. közötti koncepcióját a Kormány 2001-ben fogadta el (1117/2001 Korm. hat. (X. 19.)). A dokumentum irányelveinek középpontjában a fenntarthatóság áll, joggal várhatnánk el tőle, hogy kiutat mutasson abból a korszakból, amely a hulladékok folyamatos mennyiségének növekedésével jellemezhető. Ezt az igényt azonban a program nem elégíti ki.

Az **Országos Hulladékgazdálkodási Tervet** (OHT) határozatként fogadta el az Országgyűlés 2002. végén (110/2002 (XII. 12.) OGY). Bevezetőjében az előterjesztő miniszter kijelenti, hogy "a terv a hulladékgazdálkodás valamennyi problémájára megoldást kínál." "A fenntartható fejlődés jegyében takarékoskodnunk kell a természet erőforrásaival, ennek érdekében ösztönözzük az anyag- és energiatakarékos termelési technológiák alkalmazását." - szögezi le rögtön az elején, de sajnos ezek a célok később

¹ A HuMuSz elnöke

hátterbe szorulnak. A kezelendő főbb problémák között első, hogy "csökkenteni kell a mind abszolút mértékben, mind a termelési értékhez viszonyítottan magas hulladékképződési arányt", de ennek mikéntjére az OHT nem ad kielégítő választ. Az egyik legfontosabb elvárásunk az volt, hogy az OHT-ban a célok, feladatok és források végre pontosan, egyértelműen és számonkérhetően (a felelősök megnevezésével) jelenjenek meg. Sajnos ennek az elvárásunknak az OHT nem felel meg.

A **Nemzeti Fejlesztési Tervről** (NFT) már társadalmi vitája folyamán elmondtuk: ez nem fejlesztési terv, hanem „pénzhozzáférési” terv, mert csak azokon a területeken „fejleszt”, ahol az Unió pénzt (érzésünk szerint technológiát) kíván adni. Ez azonban nem más, mint a nagy regionális ártalmatlanító telepek építése.

Az előbb említettek alapján nem meglepő, hogy az a hibás szemlélet köszön vissza az egyes **Regionális Hulladékgazdálkodási Tervekből** is (RHT), amely a hulladék képződés megelőzése helyett - mivel azt értelmezni sem tudják - leginkább a keletkező hulladékok hasznosítási-ártalmatlanítási feladataira koncentrálnak, de még a hasznosítás esetében sem nyilvánítják ki egyértelműen, hogy elsősorban az anyagában történő újrahasznosítási eljárásokat kell előnyben részesíteni.

Az egész tervezési folyamatot támadhatóvá teszi az a tény, hogy a hulladékos adatbázisok hiányosak és megbízhatatlanok. Ez elsősorban a hulladékos adatszolgáltatásról szóló jogszabály hiányára vezethető vissza Könnyen megérthető, hogy bizonytalan, vagy becsült adatokból - alapvető értelmezési problémák mellett - nem lehet szakmailag megalapozott terveket készíteni.

A másik visszatérő probléma a fogalmak, definíciók tisztázatlansága. Az egyes tervekből kitűnik, hogy olyan alapdefiníciók nincsenek tisztázva, mint például az (nem veszélyes) „ipari hulladék” mibenléte, vagy hogy mi számít a „felhalmozott hulladék” kategóriájába, stb.

Helyzetértékelés

NKP

Az NKP tényként közli, hogy "tömegét tekintve a települési szilárd hulladék mennyiségének növekedése csak csekély mértékben várható, bár a hulladék térfogata előreláthatólag évi 2-3%-kal növekszik". A növekedés okait a dokumentum nem elemzi, nem tér ki az aktuális ipari és kereskedelmi folyamatokra, a fogyasztási trendekre és a jogi, gazdasági környezetből adódó okokra.

Az egyes ágazatok tevékenységének hulladékos vonzatai (pl. energetika, közlekedés) nincsenek kellően kifejtve. A környezeti problémák (2. 2. 1.) táblázatos kifejtésében nincs hulladékos vonatkozású hatótényező, hacsak nem a "környezeti szempontokat kívül hagyó fogyasztói szokások és életmód terjedése", mint hatótényező, de ezzel kapcsolatban is csak egészségkárosítással kapcsolatos probléma merül fel.

OHT

Az egész OHT-n végighúzódó probléma a közölt adatok megbízhatatlansága. Az OHT is elismeri, hogy a nyilvántartási és adatszolgáltatási rendszer hiányos. Mi is úgy látjuk, hogy a megadott adatok jelentős része becsült vagy kitalált, a tervezetben a nyilvánvalóan

téves, ill. az egymásnak ellentmondó vagy csak ködösítésre alkalmas számok véletlenszerű kombinációi figyelhetők meg. Ennek alapján felvetődik a kérdés, hogy mennyire reális az a kép, amit az OHT-ban olvashatunk a hulladék helyzetről, illetve mennyire lehet ezekre az adatokra építve komolyan vehető hulladékgazdálkodási tervet készíteni. Bár az Országos Környezeti Információs Rendszer (OKIR) felállítását, működtetését a környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási törvény is előírja, a rendszer működéséhez szükséges jogszabály - az OHT írásakor - még nem született meg.

Alapvető csúsztatások vannak a mezőgazdasági hulladékok és a biomassza mennyiségének (és hasznosulásának) adatairól, továbbá egyes kiemelt hulladékáramok esetében is teljes a tudatlanság vagy a bizonytalanság.

Az OHT szerint:

"a hulladék képződésének, illetve veszélyességének megelőzése a képződő hulladékmennyiség csökkenésével jellemezhető. Ez a csökkenés különösen a '90-es évek első felében inkább a gazdasági-termelési visszaesés következménye volt, mint a tudatos megelőzési intézkedéseknek. (...) A képződő települési szilárd hulladék tömege a fogyasztás folyamatos bővülése ellenére az utóbbi években alig változik, ami egyrészt a szilárdfűtőanyag-használat visszaszorulásának, másrészt a kis sűrűségű, de nagy térfogatú könnyűfrakció térnyerésének következménye."

A tömeg nem változik tehát, de vajon a térfogat?

A terv meg sem próbálja felvázolni a trendeket, nem tárja fel, és nem értékeli azok okait, pedig a későbbiekre nézve ez alapvető jelentőségű lett volna.

RHT

Egy évvel későbbi adatok alapján készültek a regionális tervek, ezért - az OHT számaival összehasonlítva - nem tapasztalunk egyezést. Ennél nagyobb baj, hogy az egyes régiók adatai között óriási ellentmondások vannak, sőt a hét terv adatait összegezve, majd összehasonlítva az OHT adataival, nagyságrendi eltéréseket tapasztalunk!

NFT

Az NFT és a KIOP helyzetértékelése sem mondható megalapozottnak, hiszen hulladékos adatai nem egyeznek még az Országos Hulladékgazdálkodási Terv adataival, nem is beszélve a HuMuSz adatairól. (pl. az összes keletkező hulladék mennyisége a KIOP szerint 69 millió tonna, az OHT szerint 70-75 millió tonna, a HuMuSz megítélése szerint 85-90 millió tonna.)

Nincs pontos kép a 10-20 ezer körülire becsülhető illegális lerakókról. Ezt a tényt a helyzetelemzésben rögzíteni kellett volna. Nem tudjuk, mire alapozható az az állítás, amely szintén az OHT-ból származik, miszerint

"A mezőgazdasági és az élelmiszeripari hulladék, illetve biomassza mintegy 85%-át a növénytermesztésben és erdőgazdálkodásban képződő, a mezőgazdasági termelésbe csaknem teljes egészében visszaforgatott növényi maradványok és az állattartásból származó trágyák teszik ki."

Nem szól a helyzetelemzés a csomagolási piacon zajló kedvezőtlen tendenciákról sem! A csomagolási hulladékok aránya dinamikusan növekszik, már 800 ezer tonna felett keletkezik évente. Eközben a környezetbarát csomagolási alternatívának számító

újrahasználati rendszerek sorra megszűnnek. A jogi környezet fogyatékoságai nem szerepelnek a KIOP-ban, sem a helyzetelemzés, sem az intézkedések szintjén. Nem szól a helyzetelemzés a polgárok környezeti tudatosságáról, a piacgazdaság bevezetése óta felvett, új fogyasztói szokásokról és vásárlói preferenciákról, pedig ezek nagymértékben befolyásolják a hulladék képződését.

Prioritások

NKP

Az NKP fő céljai:

- a) Az ökoszisztémák védelme
- b) A társadalom és környezet harmonikus kapcsolatának biztosítása
- c) A gazdasági fejlődésben a környezeti szempontok érvényesítése.
- d) A környezeti folyamatokkal, hatásokkal, valamint a környezet- és természetvédelemmel kapcsolatos ismeretek, tudatosság és együttműködés erősítése

A b) cél önmagában nagyon elvont, és a program adós marad ennek pontos kifejtésével, különösen pedig gyakorlati feladataival. A c) cél, miszerint "A gazdasági fejlődést úgy kell megvalósítani, hogy a növekvő jólét csökkenő környezetterheléssel járjon együtt.", ez a megfogalmazás erősen vitatható, hiszen itt sok tekintetben egymással ellentétes folyamatokról van szó, legalábbis hulladékos tekintetben bizonyosan.

OHT

Az OHT a megelőzés prioritását elismeri ugyan, de ez csak abban nyilvánul meg, hogy a témák felsorolásakor az első helyen szerepeltetik, egyébként semmi mást nem tudunk meg az ide vonatkozó elképzelésekről. Az OHT egyik súlyos hiányossága, hogy a 2003-2008-ra vonatkozó szakmai részek tárgyalásánál a megelőzés hangsúlytalan marad, vagy egyáltalán nem jelenik meg. Ezen túlmenően - a szakmai részek tárgyalása során - a prioritási sorrend több esetben is teljesen felborul, s számos fejezetben csak az ártalmatlanítás kerül említésre.

RHT

Összességében az a kép alakult ki bennünk, hogy az alaphelyzet rendkívül hiányos feltárása miatt a tervezés nem szorítkozhatott másra, mint az elvi célok ismételtetésére. Így az intézkedési terv - a hozzárendelt költségigényekkel együtt - nem lehet megfelelő alapja a közeljövő hulladékos beruházásainak és a rendszerek működtetésének. A hét regionális terv összességében nem szolgálja a hulladékgazdálkodási prioritásokat.

NFT

Az NFT deklarált hosszú távú célja az életminőség javítása, amely "nem valósulhat meg a fenntarthatóság és a környezetvédelem kérdéseinek figyelmen kívül hagyása nélkül." A Stratégia vitájánál annak idején kifejtettük azt az aggályunkat, hogy a terv túlságosan forrásvezérelt, csak azokat a teendőket tartalmazza, amelyek a leendő Európai Unió támogatások célterületei. A KIOP-ban az életminőség szinte mindenhol alárendelődik a gazdasági növekedésnek. A KIOP sem azért kíván tekintettel lenni a népesség egészségi

állapotára, mert ez az életminőség jelentős tényezője, hanem azért, mert a rossz egészségi állapotú népesség a gazdaságnak jövedelem-kiesést jelent.

Az alapelvek itt is helyesen vannak rögzítve, hiszen a hulladékgazdálkodás prioritási sorrendjét a Hgt. rögzíti:

- elsődleges a hulladékképződés megelőzése, beleértve a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését is,
- másodsorban a képződő hulladék minél nagyobb arányú hasznosítását,
- végül a nem hasznosuló hulladék környezetkímélő ártalmatlanítását kell megvalósítani.

A későbbiekben szomorúan tapasztaljuk, hogy ez - intézkedések és hozzárendelt források hiányában - csak elvi sorrend marad.

Célok

NKP

Hulladékos vonatkozásban csak egy (!) cél említhető (47. o.): *17. A környezetbarát életviteli és fogyasztási szokások elterjesztése*, amelyhez az alábbi mutatókat rendeli a dokumentum:

- szelektív kommunális hulladékgyűjtés aránya az összes begyűjtött hulladék tömegéhez viszonyítva
- a hulladékhasznosítás aránya az összes begyűjtött hulladék tömegéhez viszonyítva
- kidolgozott környezetbarát termékminősítési feltételek (termékcsoportok) száma

Innen nagyon hiányzik a keletkezett hulladék abszolút mennyisége, a csomagolási hulladék mennyisége, az újrahasználható csomagolások aránya, a hulladékmegelőzési beruházások száma, stb.

OHT

Szomorú jövőkép rajzolódik ki a települési szilárd hulladékok csökkentési lehetőségére vonatkozóan. A megfogalmazás a megelőzés értelmét vonja kétségbe, és indokolatlanul elhallgatja azt a tényt, hogy a hatékony megelőzés nagy részben pont a jogalkotó és jogalkalmazó tevékenységéhez (vagy mulasztásához) kapcsolható. Az OHT meg sem próbál alternatív forgatókönyveket vázolni, beletörődik abba, hogy pl. a települési szilárd hulladék mennyisége évi 2-3%-kal növekedni fog. A célokkal foglalkozó oldalakon nincs említve sem, ami máshol igen: „megelőzési intézkedésekkel kell biztosítani, hogy a képződő, kezelendő hulladék mennyisége összességében az időszak végére ne haladja meg a 2000. évi szintet”.

A megfogalmazásból nem derül ki, hogy:

- mit akarnak csak megelőzéssel biztosítani,
- a képződő vagy a kezelendő hulladékról van-e szó,
- milyen hulladékokra gondoltak ill.
- (a „hulladék mennyisége” tömegre vagy térfogatra vonatkozik-e.

Nem tartjuk megfelelőnek azt sem, hogy a „2000. évi szintet” kívánják a továbbiakban alapnak venni. Ez ugyanis a gyakorlatban csak a fogyasztási szerkezetben már bekövetkezett kedvezőtlen változás szinten tartását, nem pedig a fenntarthatóság irányába tett előrelépést jelentené.

Visszatetszőnek tartjuk azt is, hogy az OHT evidenciaként kezeli, hogy „a GDP arányos a vásárlóerővel, így várhatóan arányos a képződő csomagolási hulladék mennyiségével is.” Egyrészt nem látjuk igazolva ennek a logikai kapcsolatnak megalapozottságát. Ha ezt az állítást igazoltnak fogadjuk el, akkor is tenni kellene az általunk károsnak ítélt folyamat - a kibocsátás növekedés - megállítása érdekében. Amennyiben az OHT-ban ennyire nem jelennek meg a környezetvédelmi, egészségvédelmi és fogyasztóvédelmi elvárások, akkor érthető, hogy a gyártók-forgalmazók is csak egy letudandó technikai kérdésnek tekintik az arányszámok teljesítését. Vagyis ők sem foglalkoznak a megelőzéssel, csak a statisztika manipulálására, az eldobó csomagolások arányának növelésére, az égetésre és a hulladékelexportra koncentrálnak.

A szabályozó rendszerek teljessé tétele kiemelt cél az OHT-ben. Ennek része például, hogy az OHT után el kell készülni a regionális és a helyi terveknek is. Azóta ezek a tervek el is készültek. A regionális tervek fogyatékoságairól bőven írunk az alábbiakban, a helyi tervek szakmai színvonaláról pedig még a szaktárcának sincs átfogó képe. Az a néhány terv, amit ismerünk, beigazolja félelmeinket: lényeges adatok hiányoznak, nincsenek benne az adott település igényeire szabott programok, csak a kis-, sőt nagyrégiós (ISPA-programok) szolgáltatói érdekek jelennek meg, hiányzik belőle a megelőzés elvének gyakorlati megvalósítása.

Fontos cél az OHT és az ágazati politikák közelítése, de erről semmi konkrétumot nem olvashatunk, pedig a munkahelyteremtéstől a környezet-egészségügyön át az agrár-környezetvédelmi vonatkozásokig vagy éppen a turizmus fejlesztéséig sok lenne a fontos kapcsolódási pont.

A célok között nem esik szó egy, a hulladékcsökkentésre ösztönző, és fogyasztóvédelmi szempontból elfogadható új hulladékúj rendszer kialakításáról.

Az intézményrendszer fejlesztésében elfogadhatóak a célok, kár hogy jelenleg éppen ellentétes folyamatok zajlanak. Ismeretterjesztés, oktatás, képzés, K+F tekintetében a célok támogatandóak lennének, de az azóta eltelt idő nem hozott érdemi fejlődést.

A magyarországi helyzetet jól jellemzi, hogy az egységnyi GDP-re eső hulladékmennyiség (1998-ban Mo-on 273 kg/1000 USD GDP) az EU átlagszintjének (OECD átlag: 88 kg/1000 USD GDP) háromszorosa (forrás: OHT). Nem látjuk biztosítva az OHT alapján, hogy ezt az indikátort komolyan veszik, és változásait rendszeresen mérik.

A regionális tervek céljait itt nem érdemes említeni, mert nagyrészt elismétlik az OHT-ban foglaltakat.

NFT és KIOP:

Az NKP-II keretében megfogalmazott feladatok beépültek a Nemzeti Fejlesztési Terv különböző Operatív Programjaiba. A Környezetvédelem és Infrastruktúra OP-ban a hulladékos akcióprogramok fejlesztési igényei közül jelennek meg azok (és csak azok!),

amelyek megvalósításához az EU Strukturális Alapjaiból támogatás nyerhető. A KIOP meg sem próbál az NKP-n túli célokat megfogalmazni, ez a rész ismét jóval gyengébb, mint a közlekedési vagy környezet-egészségügyi alfejezet.

Intézkedési elképzelések

Az II. NKP gerincét a komplex környezetvédelmi problémák megoldását célzó **tematikus akcióprogramok (TAP)** képezik:

1. Környezettudatosság növelése akcióprogram
2. Éghajlatváltozási akcióprogram
3. Környezetegészségügyi és élelmiszerbiztonsági akcióprogram
4. Városi környezetminőség akcióprogram
5. Biológiai sokféleség védelme és tájvédelem akcióprogram
6. Vidéki környezetminőség, terület- és földhasználat akcióprogramja
7. Vizeink védelme és fenntartható használata akcióprogram
8. Hulladékgazdálkodási akcióprogram
9. Környezetbiztonság akcióprogram

A 9 TAP közül sajnos a hulladékos (8.) értékelhető a leggyengébbnek. Ennek átfogó céljai:

A megelőzés és a hasznosítás fejlesztése a települési, illetve termelési hulladékok körében;

- az ártalmatlanítandó települési, illetve termelési hulladékok alacsony környezeti kockázatú kezelése;
- a tervezettség és a hatékonyság javítása a hulladékgazdálkodásban.

A TAP specifikus és operatív célkitűzései közül mindössze az alábbiak szólnak megelőzésről:

3.8.1. A megelőzés és a hasznosítás fejlesztése a települési hulladékok körében

a) A települési hulladékok keletkezésének megelőzése, csökkentése

3.8.2. A megelőzés és a hasznosítás fejlesztése a termelő ágazatokban

a) A megelőzés és hasznosítás fejlesztése a veszélyes hulladékok körében

c) A megelőzés és hasznosítás fejlesztése a nem veszélyes hulladékok körében

3.8.6. Horizontális intézkedések

a) Hulladékgazdálkodással kapcsolatos K+F, amelynek fontos területei: a hulladékok káros hatása elleni védelem megalapozása (az újrahasználatot és az újrafeldolgozást elősegítő szelektív begyűjtési, elkülönítési és előkezelési fejlesztések; energetikai célú hulladékhasznosítás), veszélyes és nem veszélyes hulladékok képződésének mérséklésére vagy elkerülésére, hasznosítására, ártalmatlanítására alkalmazható korszerű technológiák kidolgozása

b) Szemléletformálás

Még a két utóbbi ígér talán a legtöbbet, de a többiben nem sok a fantázia és az elképzelés, ami a valódi szándékot is megkérdőjelezi.

Az "előrehaladás mutatói", tehát a hulladékgazdálkodás minőségi fejlődésének bemutatására hivatott indikátorok meglehetősen gyengék, mindössze kettő említhető a megelőzés vonatkozásában:

- a keletkező hulladékok mennyisége;
- a keletkező hulladékok minősége (összetétele, veszélyessége);

A 2345/2004. (XII. 26.) Korm. határozat rendelkezik a TAP-ok végrehajtásáról. Sajnos ebben sem találunk bővebb tájékoztatást a hulladékmegelőzési elképzelésekről. A *települési hulladékok keletkezésének megelőzése, csökkentése* programban egyedül a lakossági szemléletformálás szerepel.

Megfelelő elemek:

- a biohulladék helyi kezelése: "Népszerűsíteni kell a házi és közösségi komposztálást szolgáló eszközök lakosság általi használatát."
- "A hulladékkeletkezés megelőzése érdekében az egyik legfontosabb feladat a hulladék mennyiségének a csökkentése. Ez hulladékszegény technológiák alkalmazásával, valamint a termékek „életpálya”-tervezésével valósítható meg."
- A veszélyes hulladékok keletkezésének megelőzési, valamint a keletkezett veszélyes hulladék hasznosítási lehetőségeinek iparágankénti feltárását el kell végezni. A veszélyes hulladék keletkezésének csökkentésére programot kell készíteni.
- A csomagolási hulladékok képződésének megelőzése érdekében az újrahasználat növelése.
- az újrahasználat arányának növelése érdekében a begyűjtés és környezetvédelmi szempontból megfelelő hasznosításának, újrahasználatának fejlesztése gyártói felelősség alapján.
- Az elemek és akkumulátorok begyűjtési rendszerének korszerűsítése, továbbfejlesztése a 100%-ot megközelítő begyűjtés érdekében, egyrészt a forgalmazási helyeken a visszavételi kötelezettség bevezetésével, másrészt a gyártói felelősség elvének érvényesítésével, illetve szükség szerint betétdíj alkalmazásával.
- Ösztönözni kell a gyártói felelősség, az önfinanszírozó rendszerek szerepét a hulladékgazdálkodásban. A termékdíj szerepét fokozatosan az önfinanszírozó rendszereknek kell átvenni azon termékek esetében, ahol ez a megoldás megfelel a hatékonysági és környezetvédelmi követelményeknek. Az újrahasználat ösztönzésére a visszavételi kötelezettség és a betétdíj szabályozásának kialakítása szükséges. A szelektív gyűjtés ösztönzésére a hulladékkezelési díjrendszer újraszabályozása.

A többi TAP hulladékös vonatkozásai:

A többi TAP-ban érdekes módon több olyan elemet is találunk, amelyek a hulladékmegelőzést (is) szolgálják, de ez láthatóan a szerzőknek sem tűnt fel. Elsősorban az 1. számúban, amely a szemléletformálásra szól:

3.1.3. Környezetvédelmi vezetési rendszerek és környezetbarát termékek elterjesztése

- a) A munkahelyek, az oktatási és a közművelődési intézmények működésének környezettudatos fejlesztése, a látogatók tájékoztatása
- b) Környezeti minősítési és címkézési rendszerek fejlesztése, a címkék ismertségének javítása és alkalmazási körének bővítése
- c) A megelőzést elősegítő tisztább termelési módszerek és a környezetvédelmi vezetési rendszerek elterjesztése

A 2., a 4., 6. és, főleg a 9. TAP-ban is lenne kapcsolódási pont a hulladékmegelőzéshez, de ezeket a szerzők nem tárták fel, a horizontális hatásokat nem elemezték.

A 3. TAP-mal még szorosabb lenne a kapcsolat, de csak kevés összefüggésre van utalás, pedig pl. a csomagolások és az élelmiszerbiztonság között, a vezetékes víz minősége és a palackozott vizek között, stb. komoly kapcsolat van.

OHT

A terv számos, olyan környezeti, és a fenntartható gazdálkodás kialakítása érdekében elengedhetetlenül megvalósítandó célt („csökkenteni kell a termelési értékhez viszonyítottan magas hulladékképződési arányt”, „ösztönözni kell a takarékos anyag- és energiagazdálkodást”, „megelőzési intézkedésekkel kell biztosítani, hogy a képződő, kezelendő hulladék mennyisége összességében az időszak végére ne haladja meg a 2000. évi szintet.”, „A veszélyes hulladékok terén a képződés megelőzése és veszélyesség csökkentése a fő cél.”) tartalmaz, amelyekhez egyáltalán nem rendel eszközenszert.

Az OHT – a prioritásokkal szöges ellentétben - a képződött hulladék ártalmatlanítási módszereire helyezi a fő hangsúlyt. Ez azt jelenti, hogy a keletkező hulladék – ideértve a települési szilárd hulladékot is -mennyiségének egyre nagyobb hányadát égetéssel ártalmatlanítanak. Itt a dokumentum tévesen hivatkozik az Európai Unió gyakorlatára.

A csomagolási hulladékok esetében – amelyet a kiemelt hulladékáramok közé soroltak - a hasznosítást (a hulladékgazdálkodási törvényben előírt arányszámok teljesítését) csupán technikai kérdésnek és nem környezetvédelmi elvárásnak tekinti. Tényként kezeli a csomagolóipar törekvését (az egy főre jutó csomagolóanyag folyamatos növelését) és azt, hogy 2005-re 865 ezer tonnacsomagolási hulladékképződés várható. Tehát eleve lemond a megelőzés érvényesítéséről. Ráadásul a 865 ezer tonna hulladék kezelését elemezve, eleve megfordítja a korábban elfogadott ártalmatlanítási sorrendet, és az égetést helyezi előtérbe. Csak ezután (ha nem lesz elég égetőkapacitás) kerül szóba az anyagában történő újrahasznosítás.

Az újrahasználati rendszerek raklapjai, rekeszei, és a fogyasztói kiserelések üvegei, flakonjai piacán eluralkodó kaotikus helyzet felveti a szabványosítás szükségességét. A szabványok kialakítását követően azok bevezetésének ösztönzését természetesen az itt említettől eltérő, adótechnikai eszközökkel is biztosítani lehet. (ÁFA-kedvezmény)

Hiányos az újrahasználatra kerülő csomagolóeszközök jelölési rendszere is. Bár a visszaváltható, betétdíjas voltokra vonatkozó információk megjelenítését a hulladékgazdálkodási törvény előírja, az ezt részletesen szabályozó kormányrendelet a mai napig nem készült el. Ebből eredően a betétdíjas göngyölegek megjelölése esetleges, jelenleg csak néhány gyártó alkalmazza.

A biológiai úton lebomló szerves anyagoknál a komposztálással, kapcsolatos programokkal egyetértünk, de hiányzik a lakosság „házi komposztálás”-ának támogatásával kapcsolatos, valamint a mezőgazdasági hulladékok komposztálásával kapcsolatos elképzelés. A háztartási komposztálásnak áttételesen hulladékmegelőzési jelentősége is van, hiszen egy, a zöldségeket, gyümölcsöket felhasználó háztartás sokkal kevesebb hulladékot termel (és egészségesebb élelmiszert fogyaszt), mint az üzletláncokban kész- vagy félkész ételeket sok-sok csomagolással együtt megvásárló háztartás. Erről a tényről az OHT nem vesz tudomást.

A program a megelőzési és hasznosítási igények hangoztatása mellett, a tervezési időszak végére a veszélyes hulladékok intenzív növekedésével számol. A bázisév 3,4 millió tonna keletkező veszélyes hulladék adatával szemben, 2008-ra 4,15 millió tonna veszélyes hulladék keletkezését várja

A veszélyes hulladék lerakását 20 %-kal kívánja csökkenteni, de nem jelöli meg az ehhez szükséges eszközrendszert. Így - a kitűzött cél megvalósulása esetén - az időszak végére nem csökkenne a végső elhelyezésre váró veszélyes hulladéktömeg, mert a várható kibocsátás közben nő.

Szemléletformálás, oktatás: nem esik szó a lakoságnál képződő hulladékok megelőzését célzó programokról, azaz például a fogyasztás visszafogásának ösztönzéséről, vagy a felesleges csomagolási anyagok elutasítását célzó szemléletformálásról. A megelőzésnek nemcsak a „zöldek” környezettudatos vállalati és fogyasztói magatartás kialakítását célzó, oktató-ismeretterjesztő munkáját kellene jelentenie. Ezért tartjuk érthetetlennek az állami oldalon jelentkező megelőzési-feladatok, programok mellőzését. A környezetvédelmi szakemberek továbbképzése mellett. Fontosnak tartanánk, hogy az önkormányzati apparátusban is biztosítsák a hulladékfelelősök (szakemberek, tanácsadók) kiképzését. A vállalatok esetében pedig - az anyagtakarékos technológiák ajánlása mellett - nagyobb szerepet kellene kapnia a termékváltás fontosságának és a környezettudatos vállalatvezetési szemlélet elterjesztésének. Az oktatás, képzés előírásból meglepő módon kimaradt, hogy a hulladékgazdálkodási törvény szerint „*a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatokat valamennyi oktatási intézetben oktatni kell, azok a Nemzeti Alaptanterv részét képezik*”. Kérdés, hogy miért nem jelenik meg az OHT-ban a NAT-feladat.

RHT

A RHT-k a hulladék keletkezés megelőzésével nem nagyon tudnak mit kezdeni, és több helyen egybemossák az újrafeldolgozási és újrafelhasználási fogalmakat. Így a tervek szakmailag leggyengébben sikerült részei a cselekvési programokat taglaló VII. fejezetek, ahol egyértelműen kiütközik a koncepciótlanság, és a tervezhető bázisadatok és trendek hiánya. A tervekben a cselekvési programokhoz legfeljebb pénzeszközöket rendelnek, de nem jelennek meg a kitűzött célok eléréséhez szükséges jogi intézkedések, a bevezetendő gazdasági szabályzók, oktatási-képzési-ismeretterjesztési intézkedések, programok.

a) Módszerfejlesztési, intézményfejlesztési, ismeretterjesztő, szemléletformáló, tájékoztató, oktatási és kutatási-fejlesztési programok

Ezeknek a feladatoknak részletesen kellene megjelennie a regionális tervekben (elsősorban annak hulladékcsökkenéssel foglalkozó részében). Ennek elmaradása a RHT-

k egyik súlyos hiányossága. Az anyag érdemben nem foglalkozik az oktatás-nevelés, a K+F, az ismeretterjesztés, a példamutatás területén szorgalmazandó tevékenységi formákkal. Vagy az elvárható helyi-központi jogi szabályozással, amely segítené a megelőzés érvényesítését (termékdíjak, betétdíjak, környezethasználati díjak, adókedvezmények).

Nem kap cselekvési programot a veszélyes hulladékok megelőzési gyakorlata sem (1.1. pont). A tervek általában csak a termelésben keletkező veszélyes hulladékokkal foglalkoznak, ezért csak néhány helyen kerül tárgyalásra a háztartásokban keletkező veszélyes hulladékok problémája és csökkentési lehetősége (pl. betétdíj, hulladékudvarok).

Különösen fontos lett volna a komplex program megjelenítése. Így:

- komolyabb színvonalon foglalkozni a megelőzés kérdésével, lehetőségével,
- megvizsgálni az egyes szektorok hulladékcsökkentési lehetőségeit,
- felsorolni a hatékony szelektív gyűjtési rendszer működtetésének feltételeit,
- szabályozni a regionális tervkészítő felügyelőségek, az önkormányzatok és a csomagolóanyagok kezelésére alakult koordináló szervezetek kapcsolatát (és az azzal kapcsolatos teendőket).

Jellemző, hogy a Tervek általában nevelés szerepet szánnak civil szervezeteknek, és azt is csak a háztartási hulladékokkal kapcsolatos tudatformálásban. Ebből a szempontból különösen feltűnő a székesfehérvári és pécsi felügyelőség által készített terv, amelyik gondosan kerüli, hogy a feladatok lehetséges közreműködői között egyszer is megemlítsék a lakosságot, vagy a társadalmi szervezeteket.

b) Hulladékgazdálkodási cselekvési programok

A csomagolóanyagokra vonatkozó előírásokban nem egyértelmű, hogyan kell azokat az egyéb háztartási hulladékoktól elkülöníteni és kezelni. Nem egyértelműek a gyűjtéssel, hasznosítással kapcsolatos elvárások és a technikai feltételek. A két rendszer végig egybemosódik, holott a jogszabályok elvárásainak megfelelően a csomagolóipar külön gyűjtő-hasznosító rendszer kiépítésére kötelezett.

A tervben több helyen teljesen önkényesen, más lehetőség megvizsgálása és részletes indoklás nélkül jelenik meg, hogy egy nagyteljesítményű hulladékégető telepítésére szükség lesz. A háztartási hulladékok elégetését egyébként a civil környezetvédők – a lakossághoz hasonlóan - ökológiai, hulladékgazdálkodási, gazdasági és ösztársadalmi okokból egyaránt elutasítják.

A szerves anyagok komposztálással történő hasznosításánál nem tudjuk elfogadni a kitűzött célokat. A nagy központi komposztáló létesítmények telepítése óhatatlanul és feleslegesen növeli a szállítási távolságokat. A célkitűzések között ugyanakkor kevés szó esik a kisebb, közösségi, illetve az egyéni (kiskertben végzett) komposztálási tevékenység kívánatos támogatásáról.

KIOP

Alapvetően hiányosak a KIOP hulladékos intézkedései. Szakmailag nem elfogadható, hogy az egyébként helyes prioritások egyáltalán nem tükröződnek az intézkedésekben! A legfontosabbnak tartott megelőzéshez nem tartalmaz intézkedési programot a KIOP. Ez a Stratégiához képest is komoly visszalépés.

A Stratégia prioritásai	Az OP intézkedései	Hiányzó intézkedések (itt csak röviden)
1. Megelőzés	nincs intézkedés!	<p>A lakosság környezeti tudatának emelése, a fogyasztói kultúra fejlesztése.</p> <p>A környezetbarát termékminősítésre nagy hangsúlyt kell fektetni, ezzel párhuzamosan elejét kell venni az egyes ipari ágazatokban megfigyelhető elvtelen „zöldítésnek”.</p> <p>Támogatni kell a hulladékszegény technológiák elterjedését.</p> <p>Segíteni kell az újrahasználati rendszerek újbóli elterjesztését.</p> <p>Szankcionálni kell a szennyező és hulladéktermelő technológiákat.</p> <p>Hulladékcsökkentésre és környezettudatos vásárlási szokásokra ösztönző hulladékdíjrendszer kialakítása.</p>
2. Hasznosítás	<p>Települési hulladékok szelektív gyűjtési, előkezelési és hasznosítási programjának végrehajtása.</p> <p>A veszélyes hulladékok hasznosítására és a hulladékokhoz kapcsolódó kockázat csökkentésére irányuló program végrehajtása.</p>	<p>Beruházási támogatást kell nyújtani a hulladékfeldolgozó iparnak</p> <p>Munkaerőgazdálkodási kedvezményeket kell adni az élőmunka igényes hulladékfeldolgozásnak.</p> <p>ÁFA-kedvezményt adni az újrahasznosított termékeknek.</p> <p>Növelni kell az újrahasznosított termékek piaci részesedését.</p> <p>Országos komposztálási programot kell indítani.</p>
3. Ártalmatlanítás	<p>A Fővárosi Hulladékégető rekonstrukciója.</p> <p>Regionális veszélyes hulladékégetők létesítése.</p> <p>Regionális kórházi hulladékégetők létesítése.</p> <p>Speciális állati hulladék begyűjtő-kezelő hálózat kialakítása.</p> <p>Kiegészítő nukleáris üzemanyagok és más radioaktív anyagok kezelésének és elhelyezésének megoldása.</p> <p>Építési, bontási hulladék-hasznosító program végrehajtása.</p>	<p>Sürgető az illegális szeméttlerakók felszámolása.</p> <p>A veszélyes hulladékok terén következetesen meg kell követelni az adatszolgáltatást.</p> <p>A hatósági és a társadalmi ellenőrzési lehetőségeket ki kell terjeszteni.</p> <p>A települési szilárd hulladékban megjelenő biológiai lebomló szervesanyag lerakását 2004-re 75%-ra, 2007-re 50%-ra kell csökkenteni (OHT).</p> <p>Gondoskodni kell a települési hulladékban megjelenő 0,7-1,0%-nyi veszélyes összetevők minél nagyobb arányú elkülönített begyűjtéséről és külön kezeléséről.</p> <p>Folytatni kell a jelenlegi NKP települési hulladékkezelési és régi lerakók rekultiválási programját.</p> <p>Az azbesztmentesítési programot ki kell terjeszteni minden középületre</p>

Érdemes megjegyezni, hogy az egészségügyi és a közlekedési intézkedési részhez képest itt nem szerepelnek output-, eredmény- és hatás indikátorok, tehát nem lesznek mérhetőek a változások.

Nem véletlen ezek után, hogy a Kohéziós Alap Stratégia (KAS) érdemben már csak a nagy ártalmatlanító beruházásokról szól. Mire a végrehajtáshoz ér a folyamat, elvesz a stratégia, elvesznek a prioritások.

Források

OHT

A hulladékgazdálkodási feladatok finanszírozásában alapvetően a „szennyező fizet” elvet kell alkalmazni” - írja az OHT. Ezzel akár egyet is érthetnénk, ha a szöveg nem a következőképpen folytatódna: „Ennek megfelelően a települési hulladék kezelése terén lényegében a lakossági hulladékkezelési díjnak kell fedeznie a kezelés költségeit.” Tekintettel arra, hogy a fogyasztóknak ma már alig van lehetőségük hulladékszegény vagy környezetbarát csomagolású termékeket választani, meglehetősen abszurdnak tűnik kizárólag rájuk terhelni a megnövekedett hulladékkezelési költségeket.

Igaz ugyan, hogy az intézkedési programban - az ipari és termelési hulladékok esetén - jelentős forrásokat irányoztak elő az ipari hulladékok megelőzésére és hasznosítására, de nem derül ki, hogy ebből mekkora rész jut megelőzésre, és mekkora a hasznosításra. Ugyanez igaz a veszélyes hulladékokra vonatkozó intézkedési programra is.

A vizsgált dokumentumokból nem derül ki, hogy milyen forrásokra számíthat az ágazat. Az NFT esetében egyértelmű, hogy Unió alapok léteznek, sőt a terv csak ott kíván fejleszteni, ahol ilyen pénzek lehívhatók. Egy fogódzónk van csupán, ha a forrásokra vagyunk kíváncsiak, a jelenlegi környezetvédelmi miniszter "székfoglalója" a Népszabadságban, amelyben sorra veszi a potenciális bevételi forrásokat: „Az államnak a sarkára kell állnia. Ki fizetné önként és dalolva (...)” az alábbiakat: ökoadó, termékdíj, betéti-letéti díj, igénybevételi járulék, termelési hulladéka után kiszabandó lerakási díj, visszavételi kötelezettség, fenyegető bírság- nyilatkozta Persányi Miklós. Vegyük sorra, miről beszélt miniszter:

Ökoadó: Nem tudni, mit ért ez alatt a miniszter, talán az azóta bevezetésre került környezetterhelési díjat. A kezdetektől rengeteg kritika éri, gyengébb, mint az évekkel ezelőtti koncepció. Az a tény, hogy ennek bevezetését a pénzügyminiszter terjesztette be, nem a szakminiszter, eleve aggályokat vet fel azzal kapcsolatban, hogy valóban környezetvédelmi célokra fogják-e fordítani a befolyt összeget.

Termékdíj: Az öt év alatt beszédett 46 milliárd forint termékdíjból önkormányzati hulladékkezelési fejlesztésekre 2,5 milliárd, vállalati hulladékos pályázatokra 3,6 milliárd forint került kifizetésre. Ez összesen a beszédett forrás 13,2 %-a. Akkor, amikor a jelen siralmas eredményeit látjuk - pl. a szelektív gyűjtés, hasznosító háttérpar kiépítettsége vagy az újrahasználati rendszerek leépülése -, ki kell mondanunk, hogy a befolyt források nagyrészt más célra történő felhasználása súlyos politikai hiba volt.

A csomagolási kormányrendelet bevezetése óta az állam gyakorlatilag lemondott a termékdíj bevételekről. A termékdíj rendszer számára veszélyeket rejt magában a gyártói felelősségre alapozott hasznosító és koordináló szervezetek életre hívása, amennyiben nem kíséri megfelelő állami és társadalmi ellenőrzés!

Letéti díj, visszavételi kötelezettség: Az, hogy az OHT-ben az újrahasználat kérdése szóba sem kerül, jelzi, hogy a készítője vagy csak papíron tartja fontosnak a megelőzés

problémáját, vagy nem érti e megelőzési forma jelentőségét és mibenlétét (ezért nem indít rá külön programot). Sajnálatos, hogy az OHT-nek jelenleg nem szerves része a betéti és letéti díjak rendszere. Az ezeket a díjakat és kötelezettségeket szabályozó kormányrendelet tervezete azóta sem készült el.

Igénybevételi járulék: Ilyenről nem sok szó esik. A bányajárulékok és a vízkészlet-járulékok nagyon alacsonyak, nem ösztönözik a fenntartható erőforrásgazdálkodásra.

Termelési hulladék után kiszabandó lerakási díj: Nem tudjuk, mit ért ez alatt a miniszter.

Fenygető bírság: A hatásköröket és a bírságokat szabályozták, de a jogérvényesítéssel, és a hatóságok környezetvédelmi felkészültségével komoly bajok vannak.

Szemétdíj: Valóban a szemétdíjban van az egyik legkomolyabb gazdasági eszköz a hulladékok csökkentésére. Jelenleg még rengeteg településen, alkotmányellenesen kommunális adó formájában szedik be a hulladék elszállításának költségeit. Ebből a helyzetből kellene eljutni odáig, hogy a szemétszállítás is olyan szolgáltatás legyen, mint a többi, vagyis a település minden lakója kössön szerződést a szolgáltatóval, és az igénybevételnek megfelelően fizessen a szolgáltatásért.

Az 1996 és 2001 között ténylegesen kifizetett KAC támogatásoknak éppen a százszorosára lenne szükség a 2003 és 2008 közötti időszakra tervezett intézkedési programok finanszírozásához. Innentől kezdve a programok megvalósítása még kevésbé tűnik reális célnak.

Tervezési folyamat és nyilvánosság

Megfelelő körülmények között az alábbi állomásokon kellene végigmenni egy országos tervezési folyamatnak:

1. Helyzetelemzés
2. Jövőkép, alternatívákkal
3. Koncepció
4. Stratégia, széleskörű társadalmi vitával (1-2 éves folyamat!)
5. Tervezés (társadalmi egyeztetéssel)
6. Törvényalkotás végrehajtási rendeletekkel
7. Végrehajtás, ellenőrzés, jogérvényesítés
8. Időnkénti felülvizsgálat

Ehhez képest hogyan történt mindez nálunk? Először volt a Hulladékgazdálkodási törvény, végrehajtási rendeletek nélkül. Aztán készült az Országos Hulladékgazdálkodási Terv (lényeges, meghatározó alapadatokat nélkülözve). Ezután íródott Nemzeti Fejlesztési Terv és Nemzeti Környezetvédelmi Program II. Később a Regionális hulladékgazdálkodási tervek és napjainkban készülnek a helyi tervek (már régen el kellett volna fogadni őket.). Sajnálatos, hogy a tervek tartalmi követelményeiről szóló kormányrendelet a regionális tervek elkészülése idején jelent meg, később kiadott a tárca egy útmutatót a készítéshez, és olyan feltételeket szabott a helyi tervek számára, amelyeket még az országos terv sem elégít ki.

Érdemi nyilvánosságot csak az NFT kapott, bár sejteni lehetett, hogy csak formális az egész folyamat, mert még javában folyt az NFT-ről a diskurzus, amikor az operatív programok a fiókban már készen voltak...

Az OHT és különösen az RHT-k társadalmi vitája szinte említésre sem méltó. A hulladékgazdálkodási tervek az Aarhus-i Egyezmény hatálya alá tartozó programok, ezért a társadalmi egyeztetési folyamatot a 2001. évi LXXXI. törvény rendelkezéseinek megfelelően kellett volna lebonyolítani (ez sajnos elmaradt). Különösen problémásak ezek a hiányosságok, hiszen olyan fontos tervek elfogadásáról van szó, amelyek hat év távlatában határozzák meg a hét statisztikai régió hulladékgazdálkodását. Mindannyian tudjuk, hogy a tervekben meghatározott célkitűzések, beruházások társadalmi támogatottság hiányában nem, vagy csak komoly konfliktusok felvállalásával teljesíthetőek. Az RFT-k esetében a postán kapott és az Internetről letölthető verzió nem tartalmazta az ÉM tervét, a KM terve pedig kétszer szerepelt! Később tudtunk csak hozzájutni a hiányzó dokumentumhoz. A véleményezésére egyetlen napot hagyott nekünk a tárca (a postai érkezés és a határidő között ennyi idő volt), ez méltatlan a tervezési folyamathoz.

Hogyan viszonyulnak a fenti dokumentumok az Európai Unió és az OECD elvárásaihoz?

Általánosságban elmondható, hogy a magyar szabályozás és a stratégiai dokumentumok teljes mértékben átveszik az Unió deklarált prioritásait és elveit. A megelőzés elsődlegességét minden vizsgált stratégia vagy terv siet leszögezni, de nagyon kevés esetben derül ki, hogy mit is jelent ez valójában.

Amikor a programokhoz, megvalósítandó feladatokhoz érünk a szövegekben, a hasznosítással, és különösen az ártalmatlanítással szemben egyre inkább háttérbe szorul a hulladék képződésének visszaszorítása.

A költségekhez érve pedig már szinte nyoma sincs a prioritásoknak, a számokból az derül ki, hogy mintha csak szemléletformálásból állna a megelőzés, mintha másnak nem is volna feladata ebben, csak a pedagógusoknak vagy a civil szervezeteknek.

Az NKP-t némiképp kivéve teljességgel hiányzik magyar stratégiai dokumentumokból az OECD azon szemlélete, amely a terhelés – állapot – válasz keretben vizsgálja a folyamatokat, illetve az, hogy környezeti indikátorokat definiál és mér folyamatosan. Képtelenek ezek a tervek és programok többféle forgatókönyvet felvázolni, képtelenek modellezni. Bátortalanok abban, hogy a környezet számára kevésbé káros forgatókönyvek mellett foglaljanak állást, és azokat tekintsek elérendő célnak, hogy aztán a terveket és programokat (és a költségeket) ennek rendeljék alá.

Az OECD stratégiai anyagai sokkal mélyebben elemeznek. Megpróbálják feltárni a horizontális hatásokat is, keresik az összefüggéseket a népesedés és a környezet között, figyelik az urbanizáció hatásait, a szektorok közötti kapcsolatokat, a környezetállapot romlása miatti társadalmi konfliktusokat. Ezzel a magyar dokumentumok teljesen adósak maradnak, még a sorok között sem lehet ilyeneket sejteni, mintha a tervezők vagy stratégia alkotók nem ismernék az Unió vagy az OECD hasonló tárgyú anyagait. Leginkább a Nemzeti Fejlesztési Terv névvel illetett szövegektől lehetett volna ezt elvárni, de alig kapunk valamit a horizontális kapcsolatokról és összefüggésekről. Mintha a hulladék (-megelőzés) és az egészség; a hulladékgazdálkodás és a munkaerőpiac, a szemét és az erőforrásgazdálkodás, stb. között nem lenne semmiféle kapcsolat! Amit pedig végképp hiányolunk: a magyar piac és fogyasztás sajátos szerkezetének elemzése,

pontosabban az elemzések tanulságainak levonása, és az ezeken alapuló konkrét akcióprogramok kidolgozása. Márpedig ezek nélkül nem lehet hulladékról, hulladékmegelőzésről beszélni.

Az OECD elvont stratégiai célkitűzéseit, pl. az OHT meg sem említi: az ökoszisztémák integritásának fenntartása; a környezetterhelés elválasztása a gazdasági növekedéstől; a társadalom és a környezet kapcsolatának javítása, stb., pedig ezek mindegyikéből levezethetőek lennének fontos hulladékgazdálkodási programok. Nem találjuk a környezeti hatásvizsgálatokra, az életútelemlésekre vagy a költség-haszon elemzésekre való hivatkozásokat sem.

Mi az oka a prioritások és a valóság között látható nagy különbségnek?

Nem lehet a különbséget csupán a tervezési folyamat fogyatékoságára fogni. A háttérben komoly gazdasági érdekek húzódnak, nagy lobbiszervezetek dolgoznak. Komoly befolyásuk van a törvényalkotásra, a költségvetés szerkezetére, de a koncepciók és stratégiák kidolgozására. A felkészületlen, bürokratikus és túlterhelt állami apparátus nem képes, és nem is nagyon akar ezek ellenében tevékenykedni. A civil mozgalmak nem elég felkészültek és soha nincsenek a kellő információ birtokában. Magyarországon nem alakult ki, és ezért nem honosodott meg az érdekegyeztetés és a társadalmi vita módszertana.

Mindez az európai állapotokra is igaz, de a magyar helyzet még ehhez képest is neveltséges. Így lesz egy jó politikai szándékból (megelőzés elve) egy teljesen ellentétes gyakorlat (pl. az ISPA által támogatott regionális nagylerakók rendszere).

A szelektív gyűjtés és a hasznosítás - egyébként nemes és támogatandó - célját is kisajátítja, és saját érdekei szerint fordítja a gazdasági akaratra. A mai ipari-kereskedelmi gyakorlatban a szelektív gyűjtés, mint burkolt fogyasztásösztönzés, nem egyéb, mint a lelkiismeretünk megnyugtatása. Egyre többet termelünk, ezért nő a GDP, a hulladékot meg lerakjuk/hasznosítjuk, ezért tovább nő a GDP. Csakhogy mindkét esetben romlik a környezet állapota. A szelektív gyűjtés (jelenlegi formájában) a jóléti társadalmak sportja a fejlődő országok rovására, hiszen nincs elegendő kapacitás a háttéripárban, vagy egyszerűen nem éri meg feldolgozni, amit a szorgos polgárok összehordanak. És mindez történik a politika teljes egyetértésével és segítségével zajlik, és pontosan azok nem veszik ezt észre, akik a fenti vaskos dokumentumokat gyártják...

A hazai „hulladékos” jogi háttér elemzése

Dr. Pungor Szilvia¹, Dr. Ujvári Viola², Bödecs Barnabás³

Bevezetés

A hulladékgazdálkodás alakításának elsődleges eszköze az Országos Hulladékgazdálkodási Terv (a továbbiakban OHT) szerint a jog. Ennek szem előtt tartásával azt vizsgáljuk, hogy

- összhangban van-e a hulladékok kezelésére vonatkozó hazai jogi háttér a hulladékgazdálkodásról szóló hazai elképzelésekkel.
- milyen változtatásokra lenne szükség a stratégiai elképzelések és a jogi szabályozás a harmóniájához,
- milyen folyamatok vezettek a szabályozás kialakulásához,
- milyen hatások befolyásolják jelenleg a jogi normákat.

Megvizsgáljuk továbbá a jogági kapcsolatokat, azok egymásra gyakorolt hatásait, és górcső alá vesszük a hatályos, elsősorban a megelőzést előtérbe helyező jogi eszközöket.

A hulladékokra vonatkozó szabályozás története

Az ipari- és mezőgazdasági termelésből, a szolgáltatásból eredően, és a lakossági fogyasztás következtében folyamatosan növekszik a keletkező hulladékok mennyisége és azok veszélyessége. A folyamat a környezet fokozódó terheléséhez, illetve a természeti erőforrások kimerüléséhez vezet, végső esetben maga után vonja a környezeti ártalmak és - az ezzel összefüggésben jelentkező - egészségkárosodás növekedését is. Erre való tekintettel elkerülhetetlen politikai-, jogi- és gazdasági feladattá vált a hulladékokkal kapcsolatos szabályozórendszer mielőbbi kialakítása.

A szabályozásban a döntő fordulatot a rendszerváltás hozta meg, mert ekkor kezdődött meg a hiányos, rendszerszemléletet nélkülöző, csupán néhány szakterület rendelkezéseit tartalmazó szabályozás átalakítása. Az átalakítás az alacsony szintű jogszabályok felülvizsgálatára és egy új koncepció kidolgozására terjedt ki. Ezt megelőzően ugyanis a szakterület egyes elemeit (szennyvízkibocsátás, nukleáris hulladékok kezelése stb.) néhány alacsony szintű jogi előírás szabályozta, ráadásul korántsem környezetvédelmi, hanem kizárólag közegészségügyi szempontból.

Bár az 1990-es évek első felében komoly jogalkotási erőfeszítések történtek a környezetvédelmi tárcánál egy törvényi szintű szabályozás kialakítására és 1996-tól történő bevezetésére, ezek az erőfeszítések más költségvetési prioritások, illetve a gőzerővel zajló privatizációs folyamatok miatt nem jártak sikerrel. Így 1996-ban csak a veszélyes hulladékokról szóló 102/1996(VII.12)Korm. sz. kormányrendelet, illetőleg a veszélyes hulladékok országhatárokon át történő szállításának ellenőrzéséről és

¹ jogász

² jogász, HuMuSz

³ közigazdász, HuMuSz

ártalmatlanításáról szóló ún. bázei egyezmény, szintén kormányrendeletben (101/1996 (VII.12)Korm sz. rendelet) történő kihirdetésére került sor. A tisztán közegészségügyi nézőpont mellé ezután került a környezet védelmének szerepe.

A jogalkotás szükségességét több tényező is indokolta:

1. A legsürgetőbb érv a hulladékgazdálkodási törvény megalkotására – az indoklás szerint - a szabályozási **hiányosságokból is adódó rendezetlenség**, a hulladékok elhelyezési, kezelési gyakorlatának környezetet veszélyeztető volta, a természeti erőforrásokkal való takarékoság hiányai, az aránytalanul nagy hulladékelektelési hányad, a hulladékhasznosítás alacsony mértéke és a környezetkímélő hulladékártalmatlanítási kapacitások szűkössége volt. A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban Ktv.) 3.§ (1) bekezdésének m) pontja pedig konkrétan leszögezte, hogy ezt a témakört, a Ktv. előírásainak és elveinek megfelelően külön törvénynek kell szabályoznia. A hulladékgazdálkodásról szóló törvény (a továbbiakban Hgt.) kidolgozásakor elsődleges szempont volt, hogy a hulladékok kérdésköre mindenkit érint, akár, mint a hulladék termelőjét, akár az általa okozott környezeti károk elszenvedőjét, emiatt pedig széles tárgyi hatályú, törvényi szintű szabályozás kialakítására van szükség.
2. **Nemzetközi kötelezettségvállalásaink** is az egységes és átfogó szabályozást igényelték. A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezethez (OECD) való csatlakozásunkkor nem csak beszámolót kellett készítenünk a hulladékgazdálkodási politikánkról, hanem vállalnunk kellett az OECD ajánlásainak, határozatainak adaptálását is. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási tárgyalások környezetvédelmi átvilágítási fordulóján pedig bizonyossá vált, hogy a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogalkotási feladatok teljesítése az egyik legalapvetőbb jogharmonizációs kötelezettség. A csatlakozási tárgyalások alapját képező lista szerint 24 hulladékgazdálkodással kapcsolatos EK jogszabályt érint a jogharmonizációs kötelezettség, a hozzájuk kapcsolódó egyéb jogszabályok nélkül. A vonatkozó EK jogszabályok közül a hulladékról szóló Tanácsi (91/156/EGK irányelvvel módosított) 75/442/EGK irányelv emelendő ki, arra való tekintettel, hogy e jogszabály teremti meg a közösségi jog hulladékkezelési keretjogszabályát. A hivatkozott EK keretirányelv e törvényben történő átvétele alapvető jogharmonizációs kötelezettség volt, mely megalapozta a többi EK jogszabály harmonizációját is. Fontos a jogharmonizáció szempontjából, hogy az Európai Unió környezetvédelmi jogszabályainak többsége irányelv; ezért azok nemzeti jogrendbe való átültetésénél a tagállamok bizonyos fokú diszkrecionális jogkörrel bírnak. Az alapvető kötelezettség, hogy az irányelvben megfogalmazott célokat és kötelezettségeket átvegye a tagállam, de a megvalósítás jogi eszközét maga választhatja meg.
3. Az Alkotmánybíróság 6/1999 (IV. 21.) határozatában mulasztásban megnyilvánuló **alkotmány sértést** állapított meg a jogalkotó terhére, aki elmulasztotta a települési hulladékkezelés tekintetében a szerződés kötésre, illetve a hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapítására vonatkozó alapvető előírásokat törvényben rögzíteni.

A hulladékgazdálkodással kapcsolatos szabályozás jelenlegi rendszere és helyzete

A fent vázolt folyamatok vezettek a jelenlegi szabályozás kialakulásához. A Hgt. kidolgozásakor, a jogalkotó számára szempont volt, hogy az előírt normák bevezetése csak fokozatosan történjen meg, annak érdekében, hogy a hatályba lépéssel okozott jogi, gazdasági változások ne rójanak elviselhetetlen kötelezettséget a jogalanyokra. Ezen kötelezettségek megállapítása, a fogalmak meghatározása, és a hatályba léptetés időpontja tekintetében is komoly viták bontakoztak ki, így végül 2000. májusában fogadták el a végleges szöveget. A törvény rendelkezéseinek jelentős része 2001. január 1-jén lépett hatályba.

Megszületett egy keretjogszabály, amely bár az elveket és az alapvető szabályokat rögzítette, számos felhatalmazást adott végrehajtási rendeletek megalkotására. Négy év állt a jogalkotó rendelkezésére, hogy ezek elvi alapjait, illetve konkrét tartalmukat megállapítsa. Az *1. számú melléklet* – mely a Hgt. felhatalmazásain alapulva a hulladékos szabályozás rendszerét mutatja be - jelzi a még mindig meglévő hiányosságokat.

A szabályozás gerincét a Hgt. adja, de háttérjogszabályként a Ktv. szabályait rendeli alkalmazni, arra való tekintettel, hogy számos alapelv-, jogintézmény- és kötelezettség keretét az már megteremtette, ezért a törvény csak a speciális, hulladékgazdálkodással kapcsolatos rendelkezéseket határozza meg. A Hgt. felhatalmazásai alapján megszülettek azok a jogszabályok, amelyek a hulladékgazdálkodás egy-egy részterületét teljes körűen szabályozzák, így a régebbi, közegészségügyi szabályozás elemei is ezen új jogszabályok keretei közé kerültek beépítésre, míg az elavult rendelkezéseket hatályon kívül helyezték.

Az OHT szerint a hulladékgazdálkodás szabályozásában elsődleges szerepet játszik a jog, amely koncepciónak a jelenlegi szabályozás meg is felel. A jogszabályok fogalomhasználata és követelményrendszere azonban nem egységes, a szabályozás sok esetben idejétmúlt, valamint az előírt kötelezettségek nem felelnek meg a mai környezetvédelmi elvárásoknak és a nemzetközi előírásoknak sem.

A megelőzés elve a jelenlegi szabályozásban

A fentiekből jól látszik, hogy a Hgt. kerettörvény, amely átfogja a hulladékgazdálkodási jogterület alapvető intézményeinek jelentősebb részét; így definiálja a legfontosabb fogalmakat, meghatározza a legalapvetőbb kötelezettségeket és jogokat. A megelőzés elvét is ennek megfelelően rögzíti a maga általánosságában, és a részletszabályokra bízva ennek a mindennapi élet jogviszonyaiba történő beültetését. A következőkben azt fogjuk vizsgálni, hogy mennyiben igazodik ez a megfogalmazás a stratégiákban kifejtett elgondolásokhoz.

A megelőzés fogalma

A Hgt., mint már említettük, egyrészt a magyar, másrészt az Unió normarendszerbe is betagozódott. Az EU-s fogalomrendszerrel és elvekkkel való harmonizáció a magyar sajátosságok figyelembevételével mellett már a törvény megalkotása során is kiemelten fontos volt.

A Közösség 1989-ben elfogadott hulladékgazdálkodási stratégiájának prioritási sorrendjében az első a megelőzés. Ez két fajta módon valósítható meg:

- A technológia útján történő megelőzés (pl. tiszta technológiák alkalmazása,) illetve
- A termékek útján történő megelőzés (pl. teljes életciklus elemzés).

Mindkét esetben cél, a hulladéktermelés csökkentése.

A második megvalósítási módszer magában foglalja az újrafelhasználást, illetve az újrafeldolgozást, amennyiben hulladék már keletkezett. A végleges ártalmatlanítás optimalizálása pedig olyan esetekre vonatkozhat csak, melyben a hulladék újrafelhasználása, újrafeldolgozása nem jöhet szóba.

Az EU-s szabályozás - annak ellenére, hogy egy átfogó és alapvető elvet fogalmaz meg - konkrét megoldási javaslatokat is kínál arra, hogy milyen megoldásokat tart elképzelhetőnek. Ennek ellenére hátránya, hogy nem foglalkozik a fogyasztás csökkentésének kérdéseivel, arra sem használható elveket, sem pedig jogalkotási programot nem fogalmaz meg.

A Ktv., mint háttérszabály, szintén foglalkozik a megelőzés elvével. Eszerint a megelőzés a környezethasználat káros hatásai elkerülésének érdekében a leghatékonyabb megoldások¹, továbbá a külön jogszabályban meghatározott esetekben az elérhető legjobb technika² alkalmazása a döntéshozatal³ legkorábbi szakaszától. Ez az elv magában foglalja a károsító folyamatok további hatásai elleni fellépést is. Tehát nem csak egy káros hatás kialakulása ellen kíván tenni, hanem a már bekövetkezett károsító események során is alkalmazandó.

Ez a hulladékgazdálkodásra vonatkoztatva azt jelenti, hogy akkor is figyelembe kell venni a megelőzés elvét, amikor már meglévő hulladékról van szó. Jogalkotási szinten pedig azt, hogy azokban a jogszabályokban is különös hangsúlyt kell fektetni ezen elv kifejtésére és a gyakorlatba való átültetésére, amely a hulladékok kezeléséről szól; tehát meg kell jelennie ennek az elvnek a részletszabályokban is.

¹ Leghatékonyabb megoldás: a környezeti, műszaki és gazdasági körülmények között elérhető, legkíméletesebb környezetigénybevétellel járó tevékenység

² Az elérhető legjobb technika: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a kibocsátások határértéknek, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál. Ennek értelmében:

- legjobban az, ami a leghatékonyabb a környezet egészének magas szintű védelme érdekében,
- az elérhető technika az, amelynek fejlesztési szintje lehetővé teszi az érintett ipari ágazatokban történő alkalmazását elfogadható műszaki és gazdasági feltételek mellett, figyelembe véve a költségeket és előnyöket, attól függetlenül, hogy a technikát az országban használják-e vagy előállítják-e és amennyiben az - az üzemeltető számára ésszerű módon - hozzáférhető,
- a technika fogalmába beleértendő az alkalmazott technológia és módszer, amelynek alapján a berendezést (technológiát, létesítményt) tervezik, építik, karbantartják, üzemeltetik és működését megszüntetik, a környezet helyreállítását végzik.

³ Döntéshozatal alatt a Ktv. minden, a környezetet - gazdasági vagy jogi, országos, vagy személyes döntés - érintő döntést ért.

A megelőzés elvének megjelenése a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben

A Hgt., mint kerettörvény biztosítja azokat az elvi és jogszabályi kereteket, amelyekre a többnyire alacsonyabb szintű jogszabályokban testet öltő, igen kiterjedt részletszabályozás épül. Azokat a rendelkezéseit vesszük sorra, melyek közvetlen kapcsolatban vannak a megelőzéssel.

A törvény célja

- Az emberi egészség védelme, a természeti és épített környezet megóvása, a fenntartható fejlődés biztosítása és a **környezettudatos magatartás kialakítása** a hulladékgazdálkodás eszközeivel,
- A természeti erőforrásokkal való takarékoskodás, a környezet hulladék általi terhelésének minimalizálása, szennyezésének elkerülése érdekében a **hulladékkeletkezés megelőzése** (a természettől elsajátított anyag minél teljesebb felhasználása, hosszú élettartalmú és újrahasználatos termékek kialakítása) a képződő hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése, a keletkező hulladék minél nagyobb arányú hasznosítása, a fogyasztás-termelés körforgásában tartása, a nem hasznosuló, vissza nem forgatható hulladék környezetkímélő ártalmatlanítása.

Ez utóbbi megfogalmazást hívják a szaknyelvben **prioritási sorrendnek**, amely sorrendnek elméletileg minden hulladékképző tevékenységet, minden hulladékkezelési és ártalmatlanítási tevékenységet át kellene hatnia. Tehát a hulladékképző tevékenységek felépítését, technológiáját ezen prioritási sorrend alapján, annak szellemében kellene kialakítani.

A Hgt. emellett külön kiemeli a környezettudatos magatartás kialakítását, amely elengedhetetlen a hulladék mennyiségének csökkentésében, hiszen nem szabad elfelejtenünk, hogy a lakosság nagy részét nem csak, mint a hulladékok által okozott környezeti károk elszennvedőjét, hanem mint a hulladék termelőjét is érinti e kérdés. Az OHT külön is nevesíti a szemléletformálás és a szakmai útmutatási eszközök hatékonyabbá tételét. A szabályozás itt tehát elvben tovább lép az EU-s rendelkezéseknél, hiszen foglalkozik a fogyasztáscsökkentéssel is.¹

A megelőzés tartalma

¹ Annak ellenére, hogy ez a téma is a Nemzeti Alaptanterv részét képezi, megdöbbentő, hogy a jelenlegi szabályozási irány mennyire épp az ellenkező irányba halad. Megengedhetetlen - jogszabályi kötelezések alapján is - az oktatási intézményekben a nevelési, környezetvédelmi témákon kívüli reklámok alkalmazása, a gyermekekben pozitív kép kialakítása és erősítése az egyutas, pazarló, egészségtelen termékekről. Hiszen éppen ez hátráltatja a környezettudatos gondolkodás kialakítását.

A hulladékgazdálkodási ismeretek a környezetvédelmi ismeretek egyik alapvető részét alkotják. Ennek megfelelően ezen ismeretek iskolarendszeren belüli és kívüli terjesztése, fejlesztése stratégiai jelentőségű, állami feladat. Ennek finanszírozása és támogatása azonban csak az állami prioritási lista végén jelenik meg.

Pedig a Hgt. szerint a hulladékgazdálkodás korszerű módszereinek, az egyes hulladékfajták egymástól elkülönített gyűjtésének a megismertetése és népszerűsítése elsősorban a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alatt álló hivatali szervezet, a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőség és a környezetvédelmi felügyelőségek, illetve más államigazgatási szervek, a települési önkormányzatok, valamint a hulladékgazdálkodásban érdekelt gazdálkodó és társadalmi szervezetek feladata. Ennek konkrét megvalósításáról azonban a jogszabály hallgat.

Pedig az OHT nem csak a környezettudatos, hanem a jogkövető magatartás mértékének növelését is célul tűzte ki, ennek ellenére még program szintjén sem foglalkozik senki ezzel a kérdéssel.

A Hgt. pontosan meghatározza, hogy mit tekint megelőzésnek. Ez azért is fontos, mert az OHT ezt a fogalmat használja, szövegében erre utal vissza, amikor ezen elv mibenlétét vizsgálja. Az NFT¹ azonban nem is nevesíti ezt az elvet, csupán prioritásként fogalmazza meg. Az elv mibenlétéről, megvalósításának lehetőségeiről, módjairól azonban hallgat.

A Hgt. nem egy egyszerű megelőzés fogalommal dolgozik. A Ktv.-hez képest a szabályozása speciális, éppen ezért nem az ott használatos tágabb, hanem egy szűkebb megelőzés fogalmat használ. A hulladékgazdálkodásban csak a hulladék keletkezésének megelőzése lehet az elsődleges cél, nem pedig a már képződött hulladék által okozható károk elhárítása. Így épülhet egymásra a két fogalomrendszer. E szűkítés mellett azonban a Hgt. tartalmaz egy további elemet is a Ktv.-hez képest, mégpedig az integritást.

A Hgt.-ben szereplő **integrált szennyezésmegelőzés** elve alapján a legkisebb mértékűre kell szorítani a képződő hulladék mennyiségét és veszélyességét a környezetterhelés csökkentése érdekében. Ezt azonban a szektorális, környezeti elemekre koncentrááló szabályzás helyett, valamennyi ágazati szabályozás keretei közé beépítve kell megvalósítani.

E szerint az általános elv szerint minden tevékenységet úgy kell megtervezni és végezni, hogy az a környezetet a lehető legkisebb mértékben érintse, illetve a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen, ne okozzon környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést, biztosítsa a hulladékképződés megelőzését, a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését, a hulladék hasznosítását, környezetkímélő ártalmatlanítását.

Az integrált szennyezésmegelőzés elve alapján, a jog területén valamennyi olyan jogszabály szövegezésakor - mely akár csak érintőlegesen is foglalkozik termékek előállításával, szolgáltatások nyújtásával, kereskedelmi és ahhoz kapcsolódó tevékenységek végzésével - figyelembe kell venni, és a normába be kell építeni olyan rendelkezéseket, melyek hatékonyan biztosítják azt, hogy ezen tevékenységek végzése során a lehető legkisebb mértékű hulladék keletkezzen. Sajnálatos módon ezen igény megvalósítására való törekvés gyakran még a kifejezetten hulladékgazdálkodással foglalkozó jogszabályok szövegében sem lelhető fel.

Konkrét előírásként, javaslatként, a fenti elv megvalósítására a hulladékképződés megelőzése, valamint a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentése érdekében a Hgt. a következőket írja elő:

- az anyag- és energiatakarékos, hulladékszegény technológiák alkalmazását;
- az anyagnak, illetőleg a hulladéknak a termelési-fogyasztási körfolyamatban tartását;
- a legkisebb tömegű és térfogatú hulladékot és szennyező anyagot eredményező termékek előállítását;
- a hulladékként kockázatot jelentő anyagok kiváltását.

Tehát a hulladékban rejlő anyag és energia hasznosítása érdekében törekedni kell a hulladék legnagyobb arányú ismételt felhasználására, a nyersanyagoknak hulladékkal történő helyettesítésére, valamint - ha ezek nem megoldhatóak - a hulladék

¹ Nemzeti Fejlesztési Terv

energiahordozóként való felhasználására. **A cél tehát a különböző anyagok minél hosszabb távú megtartása a gazdasági körforgásban.**

E rendelkezések konkrét kötelezettségekké alakulnak át a Hgt. **gyártóra vonatkozó szabályaiban**. A gyártó ugyanis köteles:

- a terméket és csomagolását - külön jogszabályban meghatározottak szerint - úgy kialakítani, valamint olyan technológia- és termékfejlesztést végrehajtani, amely az elérhető leghatékonyabb anyag- és energiafelhasználással jár, továbbá elősegíti a termék újrahasználatát, hulladékká válását követően annak környezetkímélő kezelését, hasznosítását, illetőleg ártalmatlanítását.
- az azonos célra szolgáló nyers- és alapanyagok, félkész termékek, az azokból készült termékek, továbbá csomagolóeszközeik közül azokat előnyben részesíteni, amelyek gyártásának és felhasználásának anyag- és energiaigénye alacsonyabb, használata kevesebb hulladék keletkezésével jár, illetőleg az azokból készült termék, csomagolóeszköz tartósabb, többször használható, hulladékként kevésbé terheli a környezetet.

A törvény e szakaszai a termékek gyártójának kötelezettségeit határozzák meg, tekintettel arra, hogy a gyártó magatartása, döntése meghatározza a keletkező hulladék tulajdonságait és befolyásolja a későbbi felhasználás körülményeit. A gyártó fontos kötelezettsége, hogy a hulladékot a forgalmazótól visszavegye és - a lehetőségek szerint- ismételtelen felhasználja. Annak érdekében, hogy a termékciklus bezáródjék, és a hulladék a lehető legnagyobb mértékben hasznosításra kerüljön, különböző kereskedelmi eszközök is alkalmazhatóak, például a Ktv.-ben is meghatározott betétdíj, valamint a letéti díj, mely díjakra vonatkozó részletes szabályokat - a törvény felhatalmazása alapján - külön jogszabályoknak kell kialakítaniuk. Jelentős rendelkezése a törvénynek, hogy előírja a gyártó tájékoztatási kötelezettségét az általa gyártott termék hulladékgazdálkodási szempontból fontos tulajdonságaival kapcsolatban, valamint az is, hogy előírja a gyártóra vonatkozó visszavételi kötelezettséget ((8. §)lsd. alább).

Sajnálatos azonban, hogy éppen ezek a jogszabályok, melyek a Hgt. indokolása szerint is a fentiek megvalósítását jelentik, mindezidáig egyáltalán nem, vagy csak hiányos formában kerültek megalkotásra. Ennek fényében a hulladékgazdálkodásról szóló törvény a prioritási sorrend meghatározásán túlmenően lényegében pusztán ajánlásnak tekinthető előírásokat tartalmaz a termelési, gazdálkodási folyamatok hulladékszegény megtervezése, az erőforrások, termékek és csomagolások újrahasználatára tekintetében.

Visszavételi kötelezettség a megelőzés elvének érvényesítésében

Mindezidáig nem született meg egy átfogó - a visszavételi kötelezettséget szabályozó - joganyag, csak egyes területek tekintetében tapasztalható valamifajta fejlődés. Ezen szabályozások célja egyértelműen a hulladék veszélyes összetevő-arányszámának csökkentése, ha már a keletkezésük megelőzése érdekében a normák nem kívánnak lépni. Ezért a visszavétel, az újrahasznosítási kötelezettség tulajdonképpen a Ktv.-ben szereplő megelőzés fogalom második fordulatának („károsító folyamatok további hatása elleni fellépés”) megfelelő megelőzés jogszabályi megjelenésének tekinthető.

Az OHT a jogi szabályozástól várja a jelenlegi struktúrák teljes átalakítását, az önfelfinanszírozó rendszerek kialakítását és a gazdasági átszerveződést. Szükségesnek látja nagy környezetterhelést okozó termékek gyűjtési és ártalmatlanítási rendszerét

kifejlesztteni, a gyártói felelősség alapján működő önfinanszírozó rendszer keretein belül. Gyakorlatilag ez jelentené a forgalmazási helyeken történő gyűjtést, és a gyártó által finanszírozott ártalmatlanítást. Kulcskérdésnek tekinti a gyártói felelősségvállalást. Felvillantja ugyan az igénybevételi járulékok, pénzügyi források banki kezelésének lehetőségét, de ezek megvalósítására mindeddig nem tapasztalható szándék.

A 9/ 2001. (II. 23.) Kormányrendelet az elemek és akkumulátorok visszavételéről szándéka ellenére sem tartalmaz szigorú és számon kérhető kötelezettségeket. Bár kiindulópontja a gyártó feltétlen felelőssége az általa gyártott termékből keletkező veszélyes hulladékért, ez a szigorúság csökken a visszavételi kötelezettség részletezésénél. A hulladék birtokosa köteles ugyan az általa használt elemet és akkumulátort külön gyűjteni, és azt átadni az arra jogosultnak, viszont a gyártónak nincs kézzelfogható kötelezettsége arra nézve, hogy megfelelő gyűjtőhálózatot tartson fenn, és ezeket az összegyűjtött hulladékokat átvegye. A forgalmazó helyekkel csak megállapodást köthet gyűjtődényzet elhelyezésére, amit a megállapodásnak megfelelően üríteni köteles. De mindez csak lehetőség, amely sem gyűjtőhálózat kiépítésének, sem pedig fedezetbiztosítás képzésének kötelezettségével nem társul. A rendelet sem a gyártó, sem pedig a fogyasztó számára nem határoz meg ösztönző elemet, kötelezései pedig homályosak, a konkrét további szabályok megalkotását külön jogszabályra bízza, mely megalkotására mindeddig nem került sor.

A tavalyi évben született meg **az elektromos és elektronikai berendezések hulladékainak visszavételéről szóló 64/2004. (IX. 23.) kormányrendelet**. A szabályozás három lépcsőben fog hatályba lépni, és az eltelt idő rövidege miatt tapasztalatokról még nem beszélhetünk. Az azonban tény, hogy - 2006. február 19-ig - a gyártónak csak ártalmatlanítási kötelezettsége áll fenn a nála keletkező, vagy önkéntes módon begyűjtött hulladékokkal kapcsolatban. Ez egészül majd ki 2006 után egy általános visszavételi kötelezettséggel, amely alkalmas lesz arra, hogy csökkentse a kommunális vagy illegális lerakókra kerülő elektronikai hulladékok mennyiségét. Valószínűsíthető, hogy a termékdíjas szabályozás mintájára, itt is koordináló szervezetekbe tömörülnek majd a gyártók, és nem a lakossági gyűjtésből fogják teljesíteni a gyűjtési arányszámokat. Ezen kívül a hulladék EU-s országba történő exportj is hasznosításnak minősül majd, amely nem éppen a hazai anyagáramban való tartást fogja elősegíteni, tehát a megelőzés ellenében hat. A szabályozás ennek ellenére szerencsésnek mondható, mert kötelezettségei határozottak és világosak, a költségek viselésékor egyértelműen nevesíti a gyártót, és nem teszi lehetővé díj követelését a fogyasztótól.

A 267/2004. (IX. 23.) kormányrendelet a hulladékká vált gépjárművekről, talán az egyetlenként nevesíti a megelőzés elvét, és kötelezettségeket ír elő a gyártó számára, a keletkező hulladék mennyiségének csökkentésére. Eszerint a gyártó – az anyag és alkatrész szállítóival közösen - a leghatékonyabb megoldással (Ktv. 4. §) köteles a gépjárművet úgy kialakítani, valamint olyan technológia és termékfejlesztést végrehajtani, amely az anyag- és energiafelhasználásnál a veszélyes összetevők csökkentésével jár, továbbá elősegíti a gépjármű karbantartása, javítása, valamint a hulladékká vált gépjármű bontása során keletkező alkatrészek és anyagok újrahasználatát, hasznosítását, illetőleg a környezetkímélő ártalmatlanítást. Emellett törekedni kell az újrafeldolgozott anyagok arányszámának növelésére.

A rendelet nem csak a visszavételi kötelezettséget írja elő, hanem olyan begyűjtő állomások működtetését is, amelyek az ország bármely pontjáról, közúton, 50 kilométeren belül elérhetőek. Ezen túlmenően – a rendelet - magas hasznosítási arányszámokat ír elő. Ezen hálózat meglétét idén június 30-ig kell igazolni, amely időpont a gyártók nyilatkozatai alapján túl rövid határidőnek tűnik. Az átvétel 2007. január 1-ig csak akkor térítésmentes, ha a gépjárművet 2002. július 1-je után gyártották. Ellenkező esetben a kezelés költségeivel arányos díj állapítható meg. Nem kell tehát nagy mennyiségű gépjárműre számítani a fizetési kötelezettség megléte miatt, így a ténylegesen ingyenes szolgáltatás kiépítésére a gyártóknak megfelelő idejük van. A fedezetbiztosítás mellett, azt kiegészítendő a KvVM - az adatszolgáltatásra építve - egy információs rendszert fog működtetni, amelyben minden év március 31-ig, nyilvánosságra hozzák az átvevő telephelyek címét. Így tényleges lehetőség lesz ezek felkutatására. Az elhagyott gépjárművek tekintetében a felelősség az önkormányzatokat fogja terhelni, a Hgt. hasonló szabályainak szellemében.

A szabályozás tehát széles körű kötelezettségeket állapít meg a maga teljességében, jól alkalmazva a Hgt. háttérszabályait, és szigorú ellenőrzési mechanizmusokat beépítve. Mércéje majd az idő lesz, mely ennek esetleges hibáit majd megmutatja.

A **gyógyszerek visszavételére** vonatkozó szabályozás annak ellenére késik, hogy hatályba léptetését idén januárra tervezte az illetékes minisztérium. Sem a késedelem tényleges okáról, sem pedig a rendelet tervezetéről nincs konkrét információnk. Pedig a veszélyes hulladékok kezelése az OHT-ban is kiemelt téma.

Minden olyan jogszabály, mely a visszavétellel kapcsolatos, nagy hangsúlyt fektet a tájékoztatásra, mely nem csak a termék tulajdonságaira, hanem - annak hulladékká válása esetén - környezeti kockázataira is felhívja a figyelmet. Ameddig nem áll tényleges, működő begyűjtő hálózat, feldolgozási infrastruktúra a jogszabályok mögött, addig a tájékoztatás - bár jó eszköze a tudatformálásnak - nem tekinthető hatékonynak.

Gazdasági szabályozók alkalmazása a hulladékgazdálkodás területén

A hulladékgazdálkodás területén a gazdasági szabályozórendszer három eszközzel rendelkezik. Ezek:

1. a gazdasági döntéseket befolyásoló, környezetvédelmi jellegű elvonások (termékdíj, környezetterhelési díj)
2. a hulladékkezelés, és ártalmatlanítás költségeinek fedezetét jelentő szolgáltatási díjak,
3. a hulladékkezelés, és ártalmatlanítás szabályainak megsértése esetén kiszabható bírság.

Környezetvédelmi jellegű elvonások

Termékdíj

A jelenlegi, megelőzést szolgáló szabályozás legfontosabb gazdasági szabályozója. Előnye, hogy a termékdíj megfizetésének kötelezettségével a gyártók közvetlenül érzékelik a tevékenységük során keletkező környezetterhelés megszüntetésének, mérséklésének költségeit. Ennek nagyságrendjét az eddigi kilogramm alapú elszámolást

kiegészítő, darabalapú termékdíjra való áttéréssel kívánta a jogalkotó még inkább érezhetővé tenni.

Hátránya, hogy koordináló szervezetekbe tereli a gyártókat, forgalmazókat. A koordináló szervezetek - a befolyó termékdíjából finanszírozott szolgáltatás megrendelése révén - a kezelési, hasznosítási feladatokat megoldják, illetve egyes esetekben (pl. csomagolás) a kötelezettektől kötelezettségüket - hasznosítási díj fizetése ellenében - átvállalják, így a kötelezett mentesül a termékdíj egészének vagy egy részének megfizetése alól. A termékdíj megfizetése alól számos további esetben van mentesség, visszaigénylési lehetőség, vagy egyéb kedvezmény (pl. a termék exportja, EU-tagállamok felé történő értékesítése, reexport, termékdíj köteles termék felhasználása termékdíj köteles termék előállításához, kis volumenű kibocsátások, stb.). A koordináló szervezetek tehát könnyen teljesíteni tudják a mentességhez szükséges mutatókat. A teljes mentesség megszerzésének lehetősége azonban éppen a szabályozás eredeti céljának, a környezeti terhelés nagyságának közvetlen érzékeltetése - és ennek felszámolására képzett költségvetési alap bevételeinek növelése - ellenében hat. A visszagyűjtési arányszámok alacsonyan tartása és kismértékű folyamatos ösztönzése sem hat serkentően a gyártókra. A termékdíj törvény őszi módosításakor 2005. január 1-jétől törölték a lakossági hulladék visszavételére vonatkozó kötelező arányszámot. Ezt egy homályos előírásnak tekinthető, általános átvételi kötelezettség váltotta fel, amelynek gyakorlati megvalósítására semmiféle konkrét intézkedés illetve rendelkezés nem készült. A koordináló szervezetek a hasznosítási körbe jelentős mennyiségű gyártási hulladékot vonnak be, ezzel gyorsabban képesek teljesíteni a mentességhez szükséges hasznosítás arányt anélkül, hogy akár pénzügyileg is támogatnák az egyébként kiemelten fontos lakossági szelektív gyűjtőrendszereket.

A termékdíjas termékek köréből kikerültek a hígítók és az oldószerek. A módosítás indokolásában kifejtettek szerint ezeknek a termékeknek a szabályozását más módon kívánják a jövőben megoldani, erre irányuló konkrét lépéseket azonban eddig nem tapasztalhattunk.

A termékdíjas szabályozás további nagy hátránya - jogalkalmazói szempontból -, hogy szabályai nehezen értelmezhetőek, komoly szaktudást igényelnek. Főként a kisebb gyártók számára nagy adminisztrációs terhet jelentenek. Ezek alól a nagy forgalmazók és gyártók mentesülnek, illetve előnyöket élveznek az adminisztratív feladatokban is. Mindenképpen változtatni kell ezen a helyzeten.

Betétdíj

A Hgt. felhatalmazást adott a Kormánynak a betétdíjról szóló rendelet megalkotására. E tanulmány elkészültéig az erről szóló jogszabály nem született meg, pedig 2005. március 31-ig a betétdíjról szóló kormányrendeletnek életbe kellene lépnie. A rendelet megalkotása mindenképpen az egész szabályozási rendszer átgondolását kívánná meg, főként azért, mert a kiegészítő szabályozóként bevezethető letéti díj alkalmazása mindaddig még lehetőségként sem merült fel, pedig minden bizonnyal alkalmas lenne a szabályozás teljesebbé és hatékonyabbá tételére.

Környezetterhelési díj

Környezetterhelési díjat a 2004. január 1-től hatályos törvény alapján a levegő, a felszíni vizek és egyéb vízfolyások, valamint a talaj terhelése esetén kell fizetni.

Levegőterhelési díjat lényegében az ipari, helyhez kötött létesítmények pontszerű kibocsátásai után, a kibocsátott szennyezőanyag kg-ban meghatározott mennyisége alapján kell fizetni.

Vízterhelési díjat a vízjogi engedélyre kötelezett, a felszíni vizekbe szennyezőanyagot kibocsátók fizetnek a kibocsátott anyagok kg-ban meghatározott tömege, a vízterhelő anyagok egységdíja, területérzékenységi és iszap-elhelyezési szorzó alapján. A vízterhelési díj közvetlenül a lakosságot is terheli, mert a vízterhelési díjfizetésre kötelezett csatornamű vállalat a díjat a terhelés arányában – törvényi felhatalmazás alapján - átháríthatja a szolgáltatást igénybevevőkre.

A talajterhelési díj azt a kibocsátót terheli, aki a rendelkezésre álló közcsatornára nem köt rá, és vízjogi engedélyezés alapján szennyvízelhelyezést alkalmaz.

A környezetterhelési díjról szóló törvény, illetve annak elemei alkalmasnak látszanak arra, hogy hosszú távon a kibocsátás csökkentése irányában hassanak. Ez hulladékös szempontból a felszíni vizek, és a talaj ipari és lakossági szennyvízzel történő terhelésének csökkentését jelentheti. A csökkentés valós mértékéről, a csökkentési folyamat jellegéről és időbeli lefolyásáról tanulmányunk elkészítésének időpontjában semmiféle információ nem áll rendelkezésre. A jogszabály 2004. január 1-én, annak talajterhelési díjra vonatkozó része 2004. július 1-én lépett hatályba, így végrehajtásáról gyakorlati tapasztalatok nincsenek. Az a tény, hogy a szennyvízkezeléssel foglalkozó közszolgáltatók a talajterhelési díjat a fogyasztókra korlátozás nélkül, közvetlenül továbbháríthatják, a kibocsátás csökkentését szolgáló technikai, technológiai fejlesztések gyorsabb ütemű megvalósítása ellen hat.

Szolgáltatási díjak

A hulladékkezelés és ártalmatlanítás költségeinek fedezetét jelentő szolgáltatási díjak megállapítását a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 242/2000. (XII. 23.) Korm. sz. rendelet határozza meg. A települési hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatás díját az önkormányzat képviselő-testülete a rendeletében meghatározott közszolgáltatással arányosan állapítja meg. A közszolgáltatás díjának meghatározásakor, annak részeként, általánny jellegű díjemet, illetve a díj meghatározására kiható vélelem csak kivételesen alkalmazható.

A hulladékkezelési közszolgáltatási díj is egyfajta gazdasági szabályozónak tekinthető, célja egyértelműen a megelőzés, hiszen a vonatkozó rendeletek szerint is úgy kell megállapítani a díjat, hogy az a kevesebb hulladék termelésére ösztönözzön. (Úgy kell meghatározni, hogy a tartós működéshöz szükséges nyereség fedezetének, illetve az indokolt költségek és ráfordítások megtérülésének biztosítására alkalmas legyen és ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkezelés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra.) Az OHT is kiemeli a települési hulladék keletkezésének és annak kezelésének fontosságát.

Bár a hulladékgazdálkodásról szóló törvény előírja, hogy a hulladék begyűjtésére, kezelésére és ártalmatlanítására beszedett közszolgáltatási díjat a keletkező hulladékkal arányosan kell megállapítani, egyre növekvő számú település bújik ki a szabályozás végrehajtása alól oly módon, hogy egyáltalán nem állapít meg a fogyasztókkal szemben közszolgáltatási díjat, hanem kommunális adó kivetésével, vagy más adóbevételei terhére

oldja meg a közszolgáltatás finanszírozását. Ez a módszer nyíltan a hulladék termelés csökkentése ellen hat, hiszen a termelő semmilyen visszajelzést nem kap az általa termelt hulladék mennyiségéről, összetételéről és kezelésének valós költségeiről. Az érintettek a bírálókat azzal hárítják el, hogy a mennyiséggel arányos közszolgáltatási díjak a hulladék illegális elhelyezésének növekedésére vezethetnek annak tényleges csökkentése helyett.

Az OHT, és a Hgt. tervezte rendszer is, két kiegészítést ismer:

- Az egyik az államtól származó kiegészítő támogatás, amely teljesítményarányosan járna az önkormányzatoknak. Az erről szóló rendelet mindezidáig nem született meg. Pedig a Hgt. indokolása is rögzíti, hogy tulajdonképpen ez lenne az a pozitív ösztönző erő, amely a települési önkormányzatokat a közszolgáltatás korrekt ellátására ösztönözné, amiért cserébe olyan pénzeket kapnának, amelyeket fejlesztésekre fordíthatnak. A rendelet elvi alapjait tulajdonképpen rögzíti is az OHT, mely részletesen foglalkozik a kérdéssel.
- A másik a gyártó szerepe a szelektív hulladékgyűjtés finanszírozásában. A gyártói felelősségi elv érvényesítésével a terméket gyártó, forgalmazó gazdálkodó szervezeteknek a települési önkormányzatokkal kötött megállapodása alapján hozzá kellene járulniuk a szelektív gyűjtés költségeihez. Az OHT e nélkül nem is tartja megvalósíthatónak ezeket a fejlesztéseket.

A jogalkotás azonban ellenkező irányba hat akkor, amikor nem alkotja meg a hiányzó rendeletet, illetve a termékdíj törvényből eltávolítja a lakossági gyűjtésre vonatkozó azon arányszámot, melyet minden gyártónak el kellett érnie a visszagyűjtés során. Ahelyett, hogy a gyártónak a begyűjtött hulladéknak egy előre meghatározott hányadát lakossági forrásból kellene biztosítania, ma csak egy homályos általános átvételi kötelezettsége áll fenn ezeknek a hulladékoknak az átvételére, de részletes szabályok sem az átvétel módjáról, sem annak anyagi vonzatáról nem szólnak. Ráadásul most már nem a gyártó fogja felkeresni a településeket, hanem a települések kilincselhetnek a gyártóknál a hulladék átvétele érdekében. A szabályozott felvásárlási árakkal, a gyártó bevonásával és a hasznosításból eredő bevétel visszaforgatásával lehetne a beruházások költségeit finanszírozni, és ily módon elkerülni azt, hogy a környezettudatos lakos többet fizessen a közszolgáltatásért.

További problémát jelent, hogy a Hgt. a kötelezően igénybeveendő hulladék-begyűjtési közszolgáltatást csak a fogyasztók számára írja elő. A gazdálkodó szervezetek nem kötelesek igénybe venni a közszolgáltatást, ha a képződő hulladék kezeléséről a hulladék termelőjére vonatkozó szabályok szerint egyéb módon gondoskodnak. Ebbéli szándékukat csak a helyi jegyzőnek kell jelenteni, az ellenőrzések mibenlétéről és eredményességéről nincsenek információink. Ez az előírás számos hulladéktermelő kis szervezet és fogyasztási hulladékot is termelő nagy szervezet számára biztosít menekülési útvonalat, kibújási lehetőséget a közszolgáltatások igénybevétele alól. A keletkező hulladékok elhelyezése ennek következtében gyakorta illegális lerakás útján történik. Nagyobb szervezeteknél, ahol pl. inert hulladék vagy olyan speciális hulladék keletkezik a termelési folyamat során, amelyet monodeponián helyezhetnek el, a képződő fogyasztási jellegű hulladékot is a termelési hulladékba keverik.

Célszerű lenne talán megfordítani a lehetőséget, és főszabályként előírni a csatlakozási kötelezettséget, amely alól lehet mentességet kapni, ha más módon, kétséget kizáróan biztosított az, hogy a gazdálkodó szervezet a hulladék kezeléséről jogszerűen gondoskodik.

Alkotmányossági deficit volt a települési hulladékkezelésre vonatkozó közszolgáltatás tekintetében, ez is indokolta a Hgt. megalkotását. E szabályozást négy év után még nem lehet teljes egészében megítélni, tekintve, hogy egyes területeinek csak jelenleg léptek hatályba a szabályai. Az viszont egyértelműen kimutatható, hogy nem minden települési önkormányzat birkózott meg sikeresen a hulladékkezelési programok, közszolgáltatási rendeletek és szerződések megalkotásának kérdésével.

Bírságok

A hulladékgazdálkodási bírság mértékét és kiszámításának módját a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. sz. rendelet tartalmazza. A bírság mértéke alapbírságokból és az azokat módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként kiszámított összeg. Meghatározása bonyolult, sok összetevős, magas szakmai felkészültséget igénylő folyamat, melynek eredményeként valóban elrettentő, adott esetben a környezetszennyező gazdasági tevékenységet véglegesen lehetetlenné tevő bírság összegek határozhatóak meg.

Az illegális lerakók felszámolása tekintetében azonban érdemes lenne a bizonyítás eszköztárának bővítése, mely nem csak tettenérés, hanem az egyszerű azonosíthatóság esetén is lehetővé tenné a bírságolást. Vagyis ha az illegálisan lerakott hulladék alapján kideríthető, hogy ki volt az elkövető, legyen mód a büntetés kiszabására. A Hgt. alkalmaz hasonló módszert az ingatlantulajdonosra vonatkoztatva, tehát a megoldás nem lenne ismeretlen a szabályozásban.

Általánosságban tehát azt lehet elmondani, hogy a fenti szabályozások nem teljesek, nélkülözik a rendszerszemléletet, kötelezettségeik gyakran homályosak, nem számonkérhetőek. Az OHT szerint az egyik legelső lépés a megelőzés elvének megvalósításakor a szabályozás teljessé tétele. E tekintetben az 1. sz. melléklet alapján is vannak még lemaradásaink. A fedezetek és a biztosítások rendszerének kiépítése azért lenne fontos, mert egyfajta szűrő szerepet tölthetne be a hulladékkezelők közt, hiszen csak azok folytathatnák ezt a tevékenységet, akik megfelelő fedezettel illetve biztosítékkal rendelkeznek. Egyes részletszabályok tekintetében már születtek ilyen kötelezések, de ez a tendencia a hulladékgazdálkodás tekintetében nem általános. Megelőzési szempontból viszont hasznos lenne ezen intézmények alkalmazása, mert megszürné a kezelésre jogosultakat, és segíthetne a már bekövetkezett károk enyhítésekor felmerülő költségek finanszírozásában.

A hulladékokra, hulladékgazdálkodásra vonatkozó stratégiák és joganyag ezen túlmenően nem tartalmaz további olyan előírásokat, melyek alkalmasak lennének a megelőzés elvének megvalósítására. Mindazok az intézmények, szabályok, amelyeket a jelenlegi szabályozás felvonultat, nem hatnak meggyőzően. Hiányzik mögülük az egységes, nagyon céltudatos, határozott akarat és szabályozási koncepció, ami a megvalósításhoz nélkülözhetetlen.

Jogági kapcsolatok

Hulladékgazdálkodási kérdésekkel, különösen a hulladék keletkezésének elkerülésével, a már meglévő hulladékok által okozott környezeti kárral, vagy annak veszélyével számos jogterület foglalkozik (pl. a növényvédelemről szóló 2000. évi XXXV. törvény, a Ptk. szomszédjogi és birtokvédelmi rendelkezései, a Btk. 281/A. §, a Szabálysértési törvény 148. §) ezek azonban többnyire csak általános kötelezéseket, széles körű jogvédelmi lehetőségeket tartalmaznak, vagy a bekövetkezett károsodás okozóját szankcionálják.

Konkrét megelőzési intézkedéseket az alábbi jogterületek rendelkezései írják elő:

Az 1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Az új Ptk. koncepciója a jelenleg hatályoshoz képest előrelépést jelent annyiban, hogy a környezetet veszélyeztető tevékenységért való felelősséget kiemelné a veszélyes üzem köréből (Ptk. 345. §) és önállóan szabályozná. Kifejezetten kimondaná a károkozás általános tilalmát, minden károkozást jogellenesnek tekintene, kivéve, ha törvény ettől eltérően nem rendelkezik. A Ktv., a természet védelméről szóló törvény és a Hgt. rendelkezései alapján egy egységes, önálló tényállást iktatna a törvénybe, mely a környezetet, illetve a természetet veszélyeztető, szennyező vagy egyébként károsító anyaggal végzett tevékenységből eredő kárra kauzális kártérítési felelősséget mondana ki.

A hatályos Ptk. 341.§ szakasza alkalmas megelőző intézkedések meghozatalának kikényszerítésére: károsodás veszélye esetén a (potenciális) károsult kérheti a bíróságtól, hogy a veszélyeztetőt tiltsa el a veszélyeztető magatartástól, kötelezze megelőző intézkedés megtételére vagy biztosíték adására.

Polgári perrendtartás

A peres eljárások során azonnali jogvédelem kérhető ideiglenes intézkedés formájában a közvetlenül fenyegető kár elhárítására. Az ideiglenes intézkedést a bíróság a fél kérelmére rendeli el, akkor, ha a kár bekövetkezésének reális esélyét legalább valószínűsíteni tudja. Az intézkedés megtételét a bíróság biztosítékadáshoz is kötheti. Az ideiglenes intézkedés mindaddig hatályban marad, amíg a felek nem kérik annak hatályon kívül helyezését, illetve a jogerős bírói döntés meg nem születik. Ezzel a veszélynek kitett fél még a károsodás tényleges bekövetkezése előtt képes hatáson kívül helyezését, illetve ingatlanát a nem kívánatos hatástól, a veszélyeztetőt pedig eredményesen lehet ezzel az eszközzel arra kötelezni, hogy a károsító magatartását visszafogja, megszüntesse.

Fogyasztóvédelem

Ezen jogterület hagyományosan szoros kapcsolatban áll a környezetvédelemmel. Kiemelt jelentőséget tulajdonít a fogyasztók megfelelő tájékoztatásának, különösen nagy hangsúlyt fektet a megfelelő, a termékre vonatkozó valamennyi lényeges információt tartalmazó címkézésre, használati utasítás meglétére. Külön előírja, hogy a forgalmazó, annak alkalmazottja köteles a fogyasztót a termékre, szolgáltatásra vonatkozó, valamennyi információval ellátni abban az esetben is, ha azok a terméken nem kerültek feltüntetésre (pl. húsboltban a karajról).

Különösen fontos ez a visszavételi kötelezettség alá eső termékek esetén, hiszen a fogyasztó csak így képes teljes körű információt szerezni a termék összetételéről, a visszavétel feltételeiről.

A címkézés másik jelentősége, hogy orientálja a fogyasztókat, megkönnyíti a választást a környezetbarát termékjelzéssel, ökocímkével ellátott termék és az egyéb, a környezetre nagyobb terhelést jelentő termék között, ezzel is elősegítve a kritikai fogyasztói attitűd, a környezeti tudatosság elterjedését.

A fogyasztóvédelmi ellenőrök által folyamatosan végzett ellenőrzések ösztönözhetnek a tájékoztatási és címkézési kötelezettségek maradéktalan betartására.

Társasági adó

A hatályos társasági adó a kutatási, fejlesztési (továbbiakban: K+F) tevékenységeket, beruházásokat – így a megelőzést szolgáló környezetvédelmi K+F-t is - kétféleképpen támogatja:

- Adózás előtti eredményt csökkentő tételként vehető figyelembe a K+F közvetlen költsége a felmerülés adóévében (az erre a célra kapott állami támogatást kivéve).
- A már megállapított adó összegéből adókedvezmény vehető igénybe. Ezek közül kiemelten nevesíti azt az esetet, amikor az adókedvezményt az adózó a beruházás megkezdése előtt benyújtott kérelem és a PM határozata alapján veheti igénybe, ha a fejlesztési program keretében jelenértéken legalább 100 millió forint értékű környezetvédelmi beruházást hajt végre. Pozitívnak tekinthetjük, hogy a környezetvédelmi célú fejlesztés önállóan is megjelenik, azonban a kisebb összegű környezetvédelmi beruházásokra is javasolnánk kiterjeszteni a kedvezmények szélesebb körű igénybevételének lehetőségét.

Szintén örvendetes az a tény, hogy a jogalkotó itt végre horizontális szabályozással élt: bármely beruházás után az adókedvezmény csak akkor vehető igénybe, ha a tényleges kibocsátási mutató a beruházás üzembe helyezését követő 5 évben nem haladja meg a jogszabályban, vagy hatósági határozatban előírt határértékeket. Ezzel valamennyi vállalkozást arra ösztönzi, hogy szennyező tevékenységét visszafogja.

Általánosságban elmondható, hogy a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogi szabályozás változtatása (pl. hulladék fogalmának megváltozása, a hulladékgazdálkodás egyes fázisai fogalmának változása úgy, mint kezelés, előkezelés, ártalmatlanítás...) az egyéb jogterületekre csekély mértékben hat. Ez alól kivételt csak a felelősségi szabályok változása jelenthet. Áttörés a holisztikus, integrált szemlélet és az ennek megfelelő szabályozás kialakulásával várható.

Összefoglalás

A fentiek alapján elmondható, hogy a hazai jogi szabályozás nagyrészt összhangban áll a stratégiai elvekkel, az OHT-vel, tekintettel arra, hogy az OHT is inkább a hulladékok visszaforgatását, ártalmatlanítását preferálja. Ugyan a prioritási sorrend legelejen a tervekben és a Hgt.-ben is a megelőzés áll, ennek megvalósítására azonban meglehetősen kevés konkrét javaslatot tartalmaznak (ezeket kerültek kifejtésre a lsd. Megelőzés elvének megjelenése a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben c. pontban). A jelenlegi jogszabályok maradéktalan betartása sajnos nem vezet a stratégiai áhított cél, a hulladékok

keletkezésének csökkenéséhez. A túl erős gazdasági lobby és az EU forrásorientált programjai valószínűleg még sokáig a kedvező változások ellenében fognak hatni.

Véleményünk szerint az egyik legfontosabb terület, ahol változtatásra lenne szükség, az a környezetvédelmi szakapparátus megfelelő szakmai és tárgyi feltételeinek biztosítása. Az OHT a Hgt.-vel egyezően rögzíti, hogy a hulladékgazdálkodásban jelentkező feladatok hatékony ellátása érdekében jelentős intézményfejlesztési intézkedésekre lenne szükség. Egyrészt a hatékonyság növelése, a hulladékok ismerete, az adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség teljesítés érdekében. Másrészt, a hulladékgazdálkodási tervek elkészítéséhez, jelentős mértékben bővíteni kell a hulladékgazdálkodásban feladattal rendelkező szervek létszámát (szakmai létszámfejlesztés). S erre a Központi Statisztikai Hivatalnál is szükség lenne, mivel a megfelelő információs rendszer kiépítése hiányában a hulladékok mozgásának, keletkezésének, kezelésének nyomon követése lehetetlen. Reális adatok hiányában nem lehet megalapozott döntéseket hozni.

Az Országos Környezet- és Vízügyi Felügyelőség azonban 2004. novemberében éppen a személyi és tárgyi feltételek meglétének hiányáról számolt be a csomagolási hulladékok nyilvántartásával kapcsolatban. Eszerint sem a beérkező adatok feldolgozására, sem azok ellenőrzésére, valamint a hiányzó pótlására sincs kapacitásuk. Nem is beszélve a termékdíjra és a bejelentési kötelezettségre vonatkozó jogi szabályok közti eligazításról, mely a szabályozás bonyolultsága miatt indokolt. Sem a normák gyakori változtatása, sem pedig az intézményrendszer állandó átalakítása nem szerencsés a jobbiztonság és a szakmai szempontok érvényesülése szempontjából. Teljes mértékben ellentétes tehát az OHT ajánlásaival a jelenlegi, közigazgatásban tapasztalható leépítési és átszervezési folyamat, mely sem a hatósági intézkedések gyakoriságát és hatékonyságát, sem pedig a szakapparátus fejlesztését nem segíti elő.

A szakmai létszámfejlesztés mellett a környezetpolitika és az annak megvalósítását szolgáló eszközök teljes reformjára lenne szükség, a hatékony megelőzés érdekében. A korábbi helyzethez képest öröndetesnek tekinthetjük a termékdíjak, környezetterhelési díjak bevezetését, hiszen a környezetterhelés nagyságát közvetlenül érzékelhetővé tették, de ezen szabályozók még mindig a reaktív környezetpolitika eszközei. A környezeti elemek, illetve a szennyezés típusa szerint differenciált szabályozás helyét az integrált szemléletű jogalkotásnak, az ennek megfelelő önkéntes vállalások, minőségbiztosítási rendszerek, kritikus fogyasztói magatartás támogatásának kellene átvenni. A megelőző szemlélet térhódítására valószínűleg jó ideig még várnunk kell. Az első bekezdésben említettekén túl ennek ellenében hat a környezeti minisztérium és a mögötte álló szakértői gárda bürokratikus, a hatalomért és költségvetési forrásokért harcot folytató magatartása is.

Előrelépés valószínűleg akkor lesz tapasztalható, ha a politikai és gazdasági érdekek úgy esnek egybe, hogy mindkettőnek érdeke legyen megelőző magatartást folytatni.

Még egy fontos dologra szeretnénk felhívni a figyelmet: mind a hazai, mind az uniós politikában kiemelt szerepet kap a kis- és középvállalkozások fejlesztése, támogatása. Ők kevés tőkével rendelkeznek, a környezetvédelmi beruházásaikra ennél fogva keveset tudnak költeni, jórészt soha meg nem térülő csővégi megoldásokat alkalmaznak. A kiemelt politikai szerepük ellenére viszont a jogi szabályozás a multikat, a nagyberuházásokat támogatja, és nyoma sincs az ennek ellenében ható szabályozási törekvésnek.

Mint láthattuk, a jelenlegi szabályozás nem teljes, és nincs mögötte egy olyan jogi és politikai akarat, valamint elkötelezettség, szakmailag felkészült és megfelelő létszámú szakapparátus, mely céltudatosan végigvezetné ezen elvek megvalósulását, konkrét előírásokká való formálását. Ennek ellenére a hulladékgazdálkodási célok megvalósítása során a jognak kiemelkedő szerepet kell biztosítani, hiszen a jogi norma - és a mögötte álló kikényszeríthetőség - a szemléletformálás egyik fontos eleme.

1. számú melléklet

A hulladékgazdálkodásra vonatkozó, a Hgt. hatályba lépése előtt megszületett, ma is hatályos jogszabályok	
A szabályozás tárgya	Jogszabály
Termékdíj	Ktv. 62. § (3), 1995. évi LVI. törvény 53/2003. (IV: 11.) kormányrendelet 10/1995. (IX. 28.) KTM rendelet
Egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevétele	1995. évi XLII. törvény.
Veszélyes hulladékok	102/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet
A Bázeli Egyezmény kihirdetése	101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet
A települési folyékony hulladék tárolásának, ártalmatlanításának és hasznosításának közegészségügyi szabályai	2/1985. (II. 16.) EüM-ÉVM együttes rendelet
A köztisztasággal és a települési szilárd hulladékkal összefüggő tevékenységek	1/1986. (II. 21.) ÉVM-EüM együttes rendelet
A településtisztasági szolgáltatás ellátása és a települési folyékony hulladékok ártalmatlanítása	4/1984. (II. 1.) ÉVM rendelet
A Hgt. szabályozási rendszere	
Szabályozandó terület a Hgt. felhatalmazása alapján	Jogszabály
A hulladék külföldről történő behozatalát, az országból történő kivitelét és az ország területén történő átszállítását	120/2004. (IV. 29.) kormányrendelet
Letéti díj,	
Betétdíj	
A visszavételi és visszaadási lehetőségek alkalmazásának részletes szabályait	Nincs általános jogszabály, csak néhány részterület szabályai
A veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeit	98/2001. (VI. 15.) kormányrendelet
A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeit	213/2001. (XI. 14.) kormányrendelet
A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségeket	164/2003. (X. 18.) kormányrendelet
A hulladékgazdálkodási terv részletes tartalmi követelményeit	126/2003. (VIII. 15.) kormányrendelet
A hulladékgazdálkodási bírság kiszabásának és megállapításának módját és mértékét	271/2001. (XII. 21.) kormányrendelet és 267/2004. (IX. 23.) kormányrendelet
A csomagolási hulladék kezelésének részletes szabályait	94/2002. (V. 5.) kormányrendelet
A jegyző hulladékgazdálkodási hatás- és feladatkörét	241/2001. (XII. 10.) kormányrendelet
A hulladékkezelési közszolgáltatás díjmegállapításának részletes szakmai szabályait	242/2000. (XII. 23.) kormányrendelet
A közszolgáltató kiválasztására irányuló pályázat és elbírálása részletes szabályait	241/2000. (XII. 23.) kormányrendelet 224/2004. (VII. 22.) kormányrendelet
A közszolgáltatás ellátására vonatkozó szerződés részletes feltételeit és tartalmi követelményeit	241/2000. (XII. 23.) kormányrendelet 242/2004. (XII. 22.) kormányrendelet
A közszolgáltatás ellátásáért a települési önkormányzatot megillető támogatás megállapításának szabályait	

A Hgt. szabályozási rendszere	
Szabályozandó terület a Hgt. felhatalmazása alapján	Jogszabály
A fedezetre vonatkozó részletes feltételeket	
A hulladékkereskedelem részletes feltételeit	
A szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének részletes szabályait.	50/2001. (IV. 23.) kormányrendelet
A hulladékkezelés végzésének, az egyes hulladékkezelő létesítmények kialakításának és üzemeltetésének részletes műszaki szabályait, különösen:	5/2002. (X. 29.) KvVM rendelet 23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet
A hulladéklerakás technikai követelményeit,	22/2001. (X. 10.) KöM rendelet
A hulladék termikus ártalmatlanításának technikai követelményeit,	3/2002. (II. 22.) KöM rendelet
A hulladék komposztálásának technikai követelményeit,	23/2003. (XII. 29.) KvVM rendelet
A betelt lerakók lezárásának és utógondozásának technikai feltételeit	22/2001. (X. 10.) KöM rendelet
A hulladékok és a veszélyes hulladékok jegyzékét	16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1/2001. (I. 24.) KöM rendelet
A hulladékolajok kezelésének részletes szabályait,	4/2001. (II. 23.) KöM rendelet
A poliklórozott bifenilek és poliklórozott terfenilek, illetve az azokat tartalmazó berendezések kezelésének részletes szabályait,	5/2001. (II. 23.) KöM rendelet
Az elemek és akkumulátorok, illetve hulladékaik kezelésének részletes szabályait,	9/2001. (II. 23.) KöM rendelet
A titán-dioxid ipar hulladékai kezelésének részletes szabályait,	2/2002. (VII. 9.) KvVM rendelet
A kiselejtezett járművek kezelésének részletes szabályait,	267/2004. (IX. 23.) kormányrendelet
Az elektromos és elektronikai készülékek, illetve hulladékaik kezelésének részletes szabályait.	264/2004. (IX. 23.) kormányrendelet
A humán gyógyszerek és csomagolásuk hulladékai kezelésének részletes szabályait,	1/2002. (I. 12.) EüM rendelet
A humán gyógyszerek visszavételének szabályai	
Az egészségügyi hulladék kezelésének részletes szabályait,	1/2002. (I. 12.) EüM rendelet
A települési szilárd és folyékony hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményeket	16/2002. (IV. 10.) EüM rendelet
Az ásványi alapanyagok kitermeléséből származó hulladék kezelésének részletes szabályai	
Az építési és bontási hulladékok kezelésének részletes szabályai	45/2004. (VI. 26.) BM-KvVM együttes rendelet

Felhasznált irodalom

1. dr. Bándi Gyula: Környezetjog, Budapest, 2002, Osiris Kiadó.
2. dr. Bándi Gyula (szerk.) Hulladékgazdálkodási kézikönyv I., Környezetvédelmi kiskönyvtár, Budapest, 2002, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.
3. Marton Emőke: A hulladékgazdálkodási jog története és a szabályozás jelen helyzete Magyarországon. *Jogtudományi Közöny, 9/2001.*
4. Hornyák Margit: A hulladékgazdálkodás aktuális kérdései, *Info-Társadalom-Tudomány, 2001. július*
5. Kerekes Sándor: Tények és kérdések a hazai környezetvédelemben, *Info-Társadalom-Tudomány, 2001. július*
6. Dr. Gellérthegey István: Az integrált szennyezés-megelőzés és –ellenőrzés rendszere az EU-ban és a magyar jogharmonizáció, *Európai Jog, 2002/3.*

Megjegyzések és kérdések¹

„A hulladékmegelőzés szerepe a stratégiai anyagokban és a jogszabályokban” c. fejezethez

Az előző fejezetekben leírtak alapján az a kép rajzolódik ki számunkra, hogy az ország nem rendelkezik komolyan vehető, átfogó stratégiával a hulladékkérdés kezelésére vonatkozóan. Az országos szintű stratégiák készítői a problémát nem kezelték a maga összetettségében (OHT), és nem tudták azt a tágabb környezeti (NKP II), illetve gazdasági és társadalmi összefüggésekben elhelyezni (NFT). Regionális és helyi szinten a tervek készítői még javíthatnak volna a helyzeten, de ezek a tervek rendszerint csak alulmúlni voltak képesek az országos terveket.

Ennek következménye, hogy a több helyen is emlegetett – egyébként helyes – **prioritási sorrend a gyakorlatban egyáltalán nem érvényesül**. Sőt, ha ezekből a stratégiákból indulunk ki, hosszú távon sem fog érvényesülni, hiszen a jelenleg zajló folyamatok **éppen most veszik el ennek lehetőségét**. A stratégiák szlogenszerű, a főbb folyamatokat jóváhagyó megállapításai nem adnak útmutatást a törvényhozás számára abban a tekintetben, hogy a prioritási sorrend érvényesítéséhez **milyen jogi, gazdasági ill. egyéb szabályozók** bevezetésére (vagy módosítására) lenne szükség.

Átfogó elemzések hiányában a tervek készítői **nem a probléma okaira** (ti. a hulladékelektetés) **illetve azok megszüntetésére koncentráltak, hanem a meglévő probléma** (ti. a hulladék) **kezelésére**. Így történhetett, hogy pl. a szelektív gyűjtés sok helyen céllá változott, noha ez egy komplex szemléletben csak eszköz a cél eléréséhez.

Az okok megszüntetésére fókuszáló gondolkodásban a **szemléletformálás** nem csak lözung - ami alatt egyébként is rendszerint csak a kisiskolások szelektív gyűjtésre szoktatását értik - hanem az egyik leghangsúlyosabb feladat. (Jellemző, hogy a másik igen fontos téma – az energiahordozók és a nyersanyagok árának kérdése – még elvi szinten sem kerül említésre a dokumentumokban.

A fentiek alapján bennünk az alábbi **kérdések** vetődtek fel:

- Miért nem készült az országban a környezeti szempontokat valóban figyelembe vevő, a hulladékproblémát hosszú távon megoldani kívánó stratégiai terv? A tervek elkészítéséhez nem állt rendelkezésre elegendő idő. Kinek a felelőssége, hogy a tervezési folyamatok időben elkezdődjenek? A következő NFT tervezése már megkezdődött, ez örvendetes, de nem tudunk semmit, pl. az OHT esedékes felülvizsgálatáról.
- A tervek elkészítéséhez nincsenek megfelelő szakemberek, vagy ha vannak, nem őket kérik fel. Miért nem? Mitől/mikor lesznek felkészült szakemberek, hozzáértő döntéshozók központi, regionális illetve helyi szinten az országban? Úgy érezzük, hogy még az ágazaton belül sem történt meg a szükséges szemléletváltás, noha már az ágazatok közti horizontális kapcsolatok elemzése felé kellene óriási lépésekben haladni.

¹ Szerző a HuMuSz

- Nem állnak rendelkezésre megfelelő adatok. Miért nem készültek el idejében az ide vonatkozó jogszabályok? Meddig lehet stratégiákat készíteni valódi adatok nélkül?
- A tervek elkészítését nem előzte meg **valódi társadalmi egyeztetés**. Mi lehet ennek az oka? Csak az időhiány? Mikor jutunk el oda, hogy az államigazgatásban dolgozók is megértsék: a társadalmi egyeztetés nem kegy a részükről, hanem kötelesség, arról nem is beszélve, hogy megfelelő formában számukra is hasznos lehet?
- A stratégiai anyagoknak a politika nem tulajdonít jelentőséget, elkészítésük csak **letudandó feladat** (pl. az EU felé). Ezt a logikát sajnálatos módon igazolja az a tény is, hogy a stratégiai célok figyelmen kívül hagyása - rájuk nézve - semmilyen következménnyel nem jár.
- A környezeti szempontokat figyelembe vevő hulladékstratégia nem célja a politikának, hiszen az egyrészt **konfliktusokat eredményezne az ipar képviselőivel**, másrészt esetleg **népszerűtlen intézkedéseket kívánna** a nyugati fogyasztói szokásokat mintának tekintő lakossággal szemben.
- Hulladékégetőket és lerakókat építeni sokkal egyszerűbb, mint hulladékmegelőzést elősegítő folyamatokat kigondolni és elindítani. Különösen akkor, amikor a többi Európai Unió országban sem igazán működnek könnyen átvehető, valódi alternatívának tekinthető mintaprojektek. Mindezt tetézi az is, hogy egyrészt, a beruházók az ártalmatlanító berendezések építésében látnak üzletet, másrészt pedig az Európai Uniótól is könnyebb ilyen projektekre pénzt szerezni.
- A jelenlegi jogi szabályozás tartalmaz ugyan néhány, a hulladécsökkentés irányába ható elemet, a megvalósuló gyakorlatot szemlélve azonban azt tapasztaljuk, hogy ezek hatása egyáltalán nem érződik. Mi ennek az oka?
- A nevesített elvek, feladatok sokszor csak **ajánlás jellegűek**, be nem tartásuk a felelősökre semmilyen következménnyel nem jár. Az államapparátus ugyanakkor nehezen várhatja el az ipar képviselőitől vagy a lakosságtól a környezettudatos viselkedést, miközben ő maga figyelmen kívül hagyja azt. Így hagyja figyelmen kívül, például - a Hgt.-ben is megfogalmazott - példamutatás elvét, amely megkövetelné környezetbarát termékek támogatását a közbeszerzésben, átgondolt hulladécsökkentési programok bevezetését az állami intézményekben, stb.!
- Az előírt **végrehajtási rendeletek nem készülnek el időre** (Isd. a betéti- és letéti díjakról szóló rendelet), az időhúzás pedig súlyos következményekkel járhat (pl. az utolsó újratöltő gépsorok eladása után nehéz lesz ismét rávenni a vállalatokat az újratölthető palackok forgalmazására...).
- A szabályozás kialakításánál legtöbbször az **ipari érdekek nagyobb hangsúlyt kapnak**, mint a környezet érdekei. (Ebben a tekintetben sajnos az EU-tól sem várhatunk nagy előrelépést. Az EU az elvek átvételén túlmenően nem segíti elő a gyakorlati hulladékmegelőző intézkedések életbe lépését, sőt, sokszor az áruk szabad áramlására hivatkozva épp az EU tesz lépéseket ezek ellehetetlenítésére.)
- A meglévő **gazdasági ösztönzők** nem elégségesek vagy módosítása szorulnak. Nagyon kevés beruházási forrás mozdult meg a hulladékmegelőzés érdekében eddig Magyarországon. A KKA/KAC/KÖVICE által felhasznált **termékdíj**

forintok töredékei a befolyt adónak, és ezek felhasználása csak csekély százalékban történt a hulladékos szektorban, de ebből is elenyészően keveset fordítottak a megelőzésre. A csomagolások, és később a gumibroncsok, akkumulátorok, stb. terén kialakult licenzdíjas rendszerrel az állam le is mondott a további termékdíj bevételekről, és ezzel együtt az állami kontrollról is.

- A meglévő környezetvédelmi **intézményrendszerek nem tudják megfelelően ellátni** funkciójukat, az ipar és a lakosság nagy része pedig még nem áll azon a tudatossági szinten, hogy komolyabb ellenőrzés nélkül is betartsa a szabályokat. (Ezért is meglepő, hogy az önkéntes civil ellenőrzést, bejelentést a hatóságok sokszor inkább nyűgnek, mint segítségnek tekintik.)
- **Újabb intézményrendszerek kiépítésében az állam nem** kíván gondolkodni, hiszen még a meglévőket sem tudják kellőképp működtetni, megerősíteni, inkább leépítések vannak napirenden. Így kényszerű módon az ipar „önszerveződésére” (lsd. pl. koordináló szervezetek) kell hagyatkozniuk az újabb szabályozások kialakításakor.
- Az **önkormányzatok számára** a központi szabályozás **számos környezetvédelmi feladatot** ír elő, ám nem biztosítja az ezekhez szükséges anyagi forrásokat. Így nem csoda, ha az önkormányzatok a „nagyberuházóktól” várják a szükséges források előteremtését (és a probléma „megoldását”), amiből viszont egyenesen következik az újabb és újabb ártalmatlanító berendezések megépülése az országban.
- A jelenlegi szabályozás sem az önkormányzatokat, sem a közszolgáltatókat nem ösztönzi arra, hogy a lakosság körében **hulladékcsökkentő intézkedéseket népszerűsítsenek**.

Úgy gondoljuk, hogy a fenti kritikai észrevételek jó alapul szolgálnak ahhoz, hogy egy **új szemléletű, hulladékmegelőzésre koncentráló stratégia** néhány kulcselemét megfogalmazzuk. Látszik azonban az is, hogy önmagában egy jó stratégia nem lesz elégséges a helyzet megváltoztatására. Ehhez szükség van a jelenlegi stratégiakészítés és végrehajtás gyakorlatának megváltoztatására, illetve az ehhez kapcsolódó intézményrendszerek reformjára is.