

**AZ**

**A**

**KINCS**

AMII

NINCS

### 3. Hulladékpolitika az Európai Unióban

(készült: az EEB anyagai alapján, fordította Gadó György Pál)

### 3.1 Tények a hulladékokról

Az Európai Unióban képződő hulladékok mennyiségéről nagyon nehéz pontos adatokhoz jutni. 2004 végén az Európai Közösség Statisztikai Hivatala (Eurostat) honlapján azt közölte, hogy az EU 25 tagállamában a gazdasági szereplők és a háztartások évente mintegy 1,9 milliárd tonna hulladékot termelnek. Ám, ha közelebbről szemügyre vesszük ezeket a statisztikákat, láthatjuk, hogy hiányosságok, ellentmondások és érthetetlen számok találhatók bennük. Az Eurostat egy 2003-as dolgozatában ugyanis azt állította, hogy a 25 tagállamban évente körülbelül 2,8 milliárd tonna hulladék keletkezik<sup>1</sup>. Ez majdnem 50 százalékkal több, mint a honlapjukon megadott összeg.

Eddig még nem készült következetes, közös adatbázis, aminek az egyik oka az lehet, hogy az egyes tagállamokban a hulladékok osztályozása is jelentősen eltér egymástól. Csak reménykedni lehet abban, hogy a 2002-ben elfogadott *Hulladékt statisztikai szabályozás*<sup>2</sup> jóvoltából 2006-ra megbízható adathalmazaink lesznek a hulladékkeletkezésről. A hulladékképződésről szóló, országos szintű adatok sok helyen rendelkezésre állnak, de van, ahol nehéz összegyűjteni őket, illetve több esetben nehezen vethetők össze más tagállamok adataival.

A hulladékok mennyisége az Európai Unióban gyakorlatilag mindenhol növekszik. Az OECD (Gazdasági Együttműködés és Fejlesztés Szervezete) számításai szerint az Unióban a hulladék mennyisége 2020-ra 1995-höz képest 45%-kal növekedni fog. A hulladékok legnagyobb részét hulladékégetőkben égetik el vagy hulladéklerakókban halmozzák fel<sup>3</sup>. A jelenlegi tendencia az, hogy a hulladéklerakók helyett az energiahasznosítással járó hulladékégetést részesítik előnyben. Azonban a hulladéklerakás és az égetés egyaránt környezeti problémákat okoz. Ezek a technológiák nem jelentenek megoldást a földhasználat problémájára, a veszélyes anyagok kibocsátásából eredő légszennyezésre és a vízszennyezésre. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2004-ben a következőt állította: „A hulladéktermelés jelenlegi folyamata és az erőforrások felélésének intenzitása fenntarthatatlan folyamatok. Ahogy nő a hulladékok mennyisége illetve a lehetséges környezeti hatásaikkal kapcsolatos aggályok száma, úgy csökkennek a hulladéktisztogatás lehetőségei. Az újabb égetők helyéről sok országban

<sup>1</sup> Európai Bizottság (Eurostat). Az Európában termelt és kezelt hulladékok. Adatok: 1990-2001 (2003) Luxembourg.

<sup>2</sup> A Tanács 2150/2002 Rendelete a hulladékt statisztikáról (2002) OJ L 332 p.1.

<sup>3</sup> EU Bizottság, Válasz az E-1242/03 számú írásbeli kérdésre, (2004) OJ C 33 E, p.100): 2003-as becslés szerint az EU 15 tagállamában a háztartási hulladéknak átlagosan 60 %-át hulladéklerakókban helyezték el (Ausztria 43%, Belgium 32%, Dánia 15%, Egyesült Királyság 83%, Finnország 57%, Franciaország 47%, Görögország 93%, Hollandia 15%, Írország 92%, Luxemburg 37%, Németország 46%, Olaszország 94%, Portugália 88%, Spanyolország 83%, Svédország 38%,). Más hulladékfajtákra nem álltak rendelkezésre megfelelő adatok.

<sup>4</sup> European Environment Agency, EEA Signals 2004. (2004) Copenhagen, p.6

rendkívül ellentmondásos döntések születtek. Ezzel párhuzamosan az új hulladéklerakók létesítését is gyakran több tényező korlátozza, így például a helyhiány vagy a talaj- és talajvízszennyezéstől ill. ezek esetleges egészséget károsító hatásaitól való félelem. A hulladékkérdés megoldására irányuló szakmapolitikai eszközök sem megfelelőek. Ezeket egyrészt olyan megoldásokkal kellene kiegészíteni, amelyek az ésszerűbb erőforrás-felhasználás felé terelik a termelési és fogyasztási mintákat, másrészt teret kellene adni az új elgondolásoknak is.“

## 3.2 Az EU hulladékpolitikájának jogi és szakmapolitikai háttere

Az EU környezetvédelmi politikájának és jogrendjének átfogó vázlata a következő:

|                                                 |                                               |                          |                                                  |                |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------------|----------------|
| EU hulladékgazdálkodási politikája és jogrendje |                                               |                          |                                                  |                |
| EU alapító szerződés                            |                                               |                          |                                                  |                |
| Az EU Egyezmény 28-30 és 174-176 cikkelye       |                                               |                          |                                                  |                |
| Közösségi hulladékstratégia                     |                                               |                          |                                                  |                |
| COM (96)399                                     |                                               |                          |                                                  |                |
| 1. szint                                        |                                               | Horizontális jogalkotás  |                                                  |                |
| Irányelv a hulladékokról<br>75/442(91/156)      | Irányelv a veszélyes hulladékokról<br>91/689  |                          | Rendelet a hulladékszállításról<br>93/259        |                |
| 2. szint                                        |                                               | A hulladékok kezelése    |                                                  |                |
| Irányelv a hulladékégetésről<br>2000/76         | Irányelv a veszélyes hulladékokról<br>1999/31 |                          | Irányelv a kikötői hulladékfogadásról<br>2000/59 |                |
| 3. szint                                        |                                               | Speciális hulladékfajták |                                                  |                |
| Használt olajok<br>75/439                       | Szenyvíziszap<br>86/278                       | Elemek<br>91/157         | Csomagoló anyagok<br>94/62                       | PCB-k<br>95/59 |
| Autók<br>2000/53                                | Elektronikus hulladék<br>2002/96              |                          | Állati hulladék<br>1774/2002                     |                |

A vázlat három törvénykezési szintje kölcsönös kapcsolatban van a többivel, abban az értelemben, hogy amint a harmadik szinten lévő speciális hulladékfajták veszélyes hulladékoknak minősülnek, akkor az első szinten lévő, veszélyes hulladékokról szóló irányelv lép érvénybe, illetve ha elemeket raknak le, akkor a 2. szint megfelelő irányelvét kell vizsgálni, stb.

### 3.2.1 Az EU alapító szerződése

A hulladékokra vonatkozó európai jogrend általában az Európai Tanács alapító szerződésének (a továbbiakban Szerződés) 175 (1) cikkelyén alapszik. Ez azt jelenti, hogy a hulladékról szóló jogszabályokat a Tanács és az Európai Parlament együttesen, többségi döntés – úgynevezett együtt-döntés alapján fogadja el<sup>5</sup>. A Szerződés 176. cikkelye értelmében a tagállamok megtarthatnak vagy bevezethetnek olyan nemzeti rendelkezéseket, amelyek szigorúbbak az európai szinten elfogadottaknál. A hulladékok azonban szállítható anyagok, emiatt néhány vonatkozásban termékekhez kötődnek. Ebből az következik, hogy például a csomagolásról és csomagolóanyagokról vagy az elemekről szóló jogszabályok a Szerződés 95. cikkelyének termékekhez kapcsolódó rendelkezésén alapulnak. Ezek az intézkedések tehát nem akadályozhatják a Szerződésnek az áruk szabad áramlásáról szóló rendelkezéseit (28–30. cikkely). A Szerződés környezetvédelemről és az áruk/hulladékok szabad áramlásáról szóló rendelkezései egyébként a részletek szintjén rendkívül ellentmondásosak, ezekben a kérdésekben végül gyakran az Európai Bíróság dönt.

Az Európai Bíróság úgy határozott, hogy a hulladékok általában a Szerződés 28. cikkelyének hatálya alá tartoznak<sup>6</sup>. Ez azt jelenti, hogy azokat a területeket, amelyekre az EU hulladékokra vonatkozó jogszabályai nem terjednek ki, a Szerződésnek az áruk szabad áramlását biztosító pontja alapján kell értékelni. Ezért aztán a környezetvédelemnek határozottan az az érdeke, hogy a Szerződés környezetvédelmi jogszabályai működőképpé váljanak és a hulladékgazdálkodási politika a környezetvédelem magas szintjére kerüljön, hogy ezáltal megvédhesse, megőrizhesse és *fejlesztthesse* a környezet minőségét.

<sup>5</sup> A Tanácsban a minősített többséghez a szavazatok 72,72 %-a szükséges, vagyis 321-ből 232, ami legalább 13 tagállamot jelent. Ha egy tagállam úgy kívánja, akkor a Határozat átvételéhez azt is igazolni kell, hogy a többség az EU népességének 62 %-át képviseli; lásd az ET alapító szerződés 205. cikkelyét és a 10 új tagállam csatlakozásáról szóló 2003-as szerződés 12. cikkelyét.

<sup>6</sup> Európai Bíróság C-2/90-es jogvita a Bizottság és Belgium között, (1992) ECR I-443, 28. paragrafus: "úgy kell döntenünk, hogy a hulladékot, akár újrahasznosítható, akár nem, terméknek kell tekintenünk, amelynek mozgását az EGK 30. cikkelyének (jelenleg az ET alapító szerződés 28. cikkelye) értelmében tilos „feltartóztatni“."

A gyakorlatban azok a környezetvédelmi célok és alapelvek (magas szintű környezetvédelem, megelőzés, a környezeti károknak a forrásnál történő elhárítása, a szennyező fizet elv), amelyek az Európai Közösség alapító szerződésének 174. cikkelyében megfogalmazódnak, nem játszanak jelentős jogi szerepet az EU hulladékokkal kapcsolatos jogi szabályozásában. Az, hogy az EU és a különféle tagállamok ezeket az elveket mennyire veszik figyelembe, inkább a politikai szándékuktól és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos irányultságuktól függ, mint a 174. cikkely tartalmától.

Az EU hulladékgazdálkodási stratégiáját a Bizottság először – egy közlemény formájában – 1989-ben fogadta el, majd 1996-ban felülvizsgálta<sup>7</sup>. Mindkét közleményt a Tanács és az Európai Parlament határozatai követték. Az EU közleményei és határozatai jogi értelemben nem kötelezőek<sup>8</sup>, de politikai jelentőséggel bírnak. A későbbiek közül az EU környezetvédelmi akciótervei tartalmazznak olyan elemeket, amelyek az EU hulladékgazdálkodási politikájának szemléletét tükrözik. Különösen igaz ez a legújabb, 6. akciótervre<sup>9</sup>, és arra az előkészítő dokumentumra, amely tematikus stratégiákat javasol az erőforrások kezeléséhez és a hulladékok újrahasznosításához.<sup>10</sup> Ám mindezek ellenére egyértelmű, hogy ezek a különféle időpontokban kidolgozott tanulmányok és közlemények az EU intézményei számára megengedik, hogy bármikor eltérjenek a megfogalmazott irányvonalától, és másképp cselekedjenek.

A hulladékgazdálkodás néhány alapelvét EU irányelvek és rendeletek is rögzítik. Bár ezek jogi rendelkezések, kötelező érvényük a jogszabály típusától és az egyes rendelkezések megfogalmazásától függ, jelentésüket sok esetben az Európai Bíróság értelmezése adja meg. A különféle alapelvek rendszerint csak speciális irányelvekre és szabályozásokra vonatkoznak, általában nincs horizontális, átfogó jellegük.

Összefoglalva: a különféle jogi és politikai szövegek az Európai Unión belüli hulladékgazdálkodás céljairól, alapelveiről és prioritásairól időnként zavaros képet festenek<sup>11</sup>. A különféle rendelkezéseket éppúgy fel lehet használni az egyik, mint a

<sup>7</sup> Bizottság. A Közösség hulladékgazdálkodási stratégiája, SEC (89) 934, 1989. szeptember 18.; A Közösség hulladékgazdálkodási stratégiájának felülvizsgálata, COM(96) 399, 1996. július 30.

<sup>8</sup> Lásd a Szerződés 249. cikkelyét, amely felsorolja az EU jogilag kötelező eszközeit, ebben a közleményeket nem említi meg.

<sup>9</sup> Az 1600/2002 Határozat rögzíti a Közösség 6. környezetvédelmi akciótervét, (2002)OJ L 242 p.1.

<sup>10</sup> Bizottság, Közlemény: A hulladékmegelőzés és hasznosítás tematikus stratégiája felé, COM (2003) 301, 2203. május 27.; közlemény: A természeti erőforrások fenntartható hasznosításának tematikus stratégiája felé, COM(2003) 572 2003. október 1.

<sup>11</sup> Jó példa lehet erre az újrahasználat fogalma: A 75/442 Irányelv 3. cikkelyében, (1975) OJ L 194, p.39; amelyet a 91/156 irányelv (1991) módosított, OJ L 78 p.32, az újrahasználatot úgy határozzák meg, mint a hulladék hasznosításának egyik módját. Ezzel szemben a 94/62/EK (1994) irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról 3(5) cikkelye, OJ L 365 p.10, azt mondja, hogy csak az a csomagolóanyag válik hulladékká, amelyet már nem használnak újra.

másik prioritás támogatására, és ez általában meg is történik. Az elmúlt 30 év uniós környezetvédelmi politikája és jogalkotása tehát csak korlátozottan nevezhető következetesnek.

### **3.2.2 Az EU hulladékokra vonatkozó jogszabályai**

Az EU hulladékokra vonatkozó jogrendje 1975 óta folyamatosan alakul ki, jelenleg három fejezetre osztható:

1. A főbb irányelvek
2. A hulladékok kezelésére vonatkozó szabályozás
3. Speciális hulladékfajtákról szóló szabályozás

Ez a szabályozás ma már mintegy 450 millió embert érint, így aztán gyakran csak általános keretet ad és értelmezést igényel. Rendes körülmények között megfelelő jogi alapot nyújt a cselekvéshez, feltéve, hogy megvan a politikai szándék egy aktív hulladékgazdálkodási politika megvalósítására. Ám ennek ellenkezője is igaz: ahol az említett politikai szándék hiányzik, a jogalkotás keretjellege sok esetben lehetővé teszi, hogy figyelmen kívül hagyják az EU ide vonatkozó rendelkezéseit.

#### **3.2.2.1 A hulladékokra vonatkozó keretirányelvek**

##### **3.2.2.1.1 75/442 Irányelv a hulladékokról**

Ezt az Irányelvet 1975-ben fogadták el<sup>12</sup>, és 1991-ben a 91/156-os Irányelv írta felül. Ez megadja a hulladék Európai Unióra érvényes definícióját, és közli az európai hulladéklistát, amely a hulladékok és veszélyes hulladékok különféle kategóriáit sorolja föl. Bevezeti a „hulladékgazdálkodás prioritási sorrendjé”-nek nevezett fogalmat, amely szerint a hulladékgazdálkodásnak elsősorban a hulladékképződés megelőzésére kell irányulnia. Ha ez nem lehetséges, akkor a hulladékok újrahasznosítására és az energiahasznosítással járó égetésre kell törekedni. A sor végén áll a lerakás és az energiahasznosítás nélküli hulladékégetés. Megjegyzendő, hogy ez a hierarchia a hulladékkezelésnek politikai irányát szabta meg, jogi szempontból azonban sajnos nem kötelező.

Ezen kívül az Irányelv a hulladékkezelési és ártalmatlanítási tevékenységeket engedélyhez köti, ezek alapfeltételeit meghatározza. A hulladékkezelési és ártalmatlanítási intézkedéseknek biztosítaniuk kell, hogy az emberi egészség és a

---

<sup>12</sup> 75/442/EGK Irányelv a hulladékokról (lásd a 11. lábjegyzetet)

környezet nem kerülnek veszélybe. A tagállamoknak hulladékgazdálkodási terveket kell kidolgozniuk és minden három évben jelenteniük kell, hogy hol tartanak az Irányelv alkalmazásában.

Az Irányelv a hulladékártalmatlanításra bevezeti a „közelség elvét”, előírja a „szennyező fizet” elv alkalmazását. Alakít egy bizottságot, amelynek feladata, hogy az Irányelvek rendelkezéseit a tudományos és műszaki haladásnak megfelelően módosítsa. Ez a Bizottság egyre inkább az EU hulladékgazdálkodási politikájának irányító testületként működik. (Ez részben annak a következménye, hogy az Európai Közöségek Bizottsága által 1976-ban felállított<sup>13</sup> Hulladékgazdálkodási Bizottságnak soha nem sikerült EU szintű politikai szerepet betöltenie.)

Az Irányelv de facto nem vonatkozik a radioaktív hulladékokra, a mezőgazdasági hulladékokra és a bányászati hulladékokra<sup>14</sup>. A bányászati hulladékok esetében az EU jelenleg tárgyal egy Irányelvre vonatkozó javaslatot<sup>15</sup>.

Az Irányelv lényege a 4. cikkely, amely a hulladékkezelés azon általános kötelezettségeit határozza meg<sup>16</sup>, amelyek alapján a helyi, regionális és országos hatóságok tevékenységét megszabják.

### 3.2.2.1.2 91/689 Irányelv a veszélyes hulladékokról

Az 1991-ben elfogadott Irányelv<sup>17</sup> szerint veszélyes hulladékok azok, amelyek az EU veszélyes hulladék listáján szerepelnek. A 75/442 Irányelv általános követelményeit – például az engedélyekre és a kezelési tervekre vonatkozókat – a veszélyes hulladékok esetében megerősíti.

<sup>13</sup> A Bizottság 76/431 számú Határozata a Hulladékgazdálkodási Bizottság felállításáról (1976) OJ L 115 p.73.

<sup>14</sup> A 75/442 Irányelv (11. lábjegyzet), 2(1) cikkelye: "A következő hulladékokat a jelen irányelv hatálya alól kivonjuk: (a) a légkörbe kibocsátott gáz halmazállapotú anyagok; (b) más törvények hatálya alá vont anyagok; (i) radioaktív hulladékok; (ii) ásványi kincsek kutatása, kitermelése, kezelése és tárolása valamint kőbányák művelése során keletkező hulladékok (iii) állati tetemek, továbbá a következő mezőgazdasági hulladékok: ürülék és a mezőgazdaságban felhasználásra kerülő egyéb veszélytelen anyagok; (iv) szennyvizek, kivéve a folyékony halmazállapotú hulladékokat; (v) szétszerelt robbanóanyagok". A rendeletet az Európai Bíróság tárgyalta. Lásd C-114/01 eset, Avesta Polarit, 2003. szeptember 11-ei ítélet.

<sup>15</sup> Bizottság, javaslat a kitermelő iparágak (bányászat) során keletkező hulladékok kezelésével foglalkozó irányelv létrehozására, COM(2003) 319 of 2003. június 2.

<sup>16</sup> A 75/442 Irányelv (11. lábjegyzet), 4. cikkelye: "A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítására, hogy a hulladékot anélkül hasznosítsák vagy ártalmatlanítsák, hogy az emberi egészséget veszélyeztetnék, vagy olyan folyamatokat és módszereket alkalmaznának, amelyek a környezetet károsíthatnák, nevezetesen: kockázatot jelentenének a vízre, a levegőre, a talajra, a növényekre és az állatokra; kellemetlenséget okoznának a zajokkal vagy szagokkal; hátrányosan érintenék a vidéket vagy a különös érdeklődésre számot tartó helyeket. A tagállamok annak érdekében is megteszik a szükséges intézkedéseket, hogy megakadályozzák a hulladékok elhagyását, kiöntését vagy ellenőrizetlen lerakását.

<sup>17</sup> 91/689 Irányelv a veszélyes hulladékokról (1991) OJ L 377 p.20.

### 3.2.2.1.3 259/93 Rendelet a hulladékszállításról<sup>18</sup>

A Rendelet, amely részben nemzetközi szabályozásokhoz kapcsolódik (Bázeli Egyezmény a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításáról) a hulladékoknak az EU tagországokon belüli szállításával, továbbá az EU-t érintő exportjával és importjával foglalkozik. A hulladékokat nem veszélyes (zöld), veszélyes (sárga) és nagyon veszélyes (piros) kategóriákba sorolja, és meghatározza, hogy egy tagország mikor utasíthat vissza egy másik tagországból tervezett hulladékszállítást. Az OECD-n kívüli országokba a veszélyes hulladékok szállítása tilos.

A rendelet jelentős felülvizsgálatát jelenleg tárgyalják<sup>19</sup>. A nukleáris hulladékok kérdésével külön irányelv foglalkozik<sup>20</sup>.

### 3.2.2.2 A hulladékok kezelése

Az EU joganyaga részletesen rendelkezik a hulladéklerakókról<sup>21</sup> és hulladékégetőkről<sup>22</sup>, de nem foglalkozik például a komposztálással és újrahasznosítással történő hulladékkezeléssel, és nincsen szabályozás a berendezések felszámolására sem. A hulladékkezelésre egyéb általános rendelkezések is vonatkoznak, mint például a 85/337 Irányelv az új hulladékkezelő létesítmények építéséhez szükséges környezeti hatástanulmányokról<sup>23</sup>, a 96/82 Irányelv a balesetek megelőzéséről<sup>24</sup> vagy a 96/61 Irányelv a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről<sup>25</sup>.

#### 3.2.2.2.1 A 2000/76 Irányelv a hulladékégetéséről (beleértve a kombinált égetést is)

Ez a 2000-ben elfogadott Irányelv a kommunális hulladékégetőkről és veszélyes hulladékégetőkről szóló korábbi irányelvek helyébe lépett (néhány átmeneti

<sup>18</sup> A Tanács 259/93 Rendelete az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről (1993) OJ L 30 p.1.

<sup>19</sup> Bizottsági javaslat a hulladékok szállításának szabályozására, COM (2003) 379.

<sup>20</sup> 92/3 Irányelv a radioaktív hulladékok szállításáról (1992) OJ L 35 p.24.

<sup>21</sup> 1999/31 Irányelv a hulladéklerakókról (1999) OJ L 182 p.1.

<sup>22</sup> 2000/76 Irányelv a hulladékok égetéséről (2000) OJ L 332 p.91.

<sup>23</sup> 85/337 Irányelv egyes közösségi és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak értékeléséről (1985) OJ L 175 p.40.

<sup>24</sup> 96/82 Irányelv a nagy baleseti kockázatok ellenőrzéséről, beleértve a veszélyes anyagokból származó kockázatokat (1997) OJ L 10 p.13.

<sup>25</sup> 96/61 Irányelv a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről (1996) OJ L 257 p.26.



rendelkezés még 2005 végéig érvényben marad). Az Irányelv szinte minden olyan létesítménnyel foglalkozik, amely hulladékot éget, ezeken kívül azokkal is, amelyekben a hulladékot más fűtőanyaggal együtt égetik el (pl. cementégetők vagy hőerőművek). Az Irányelv nem vonatkozik olyan létesítményekre, amelyek radioaktív hulladékot, állati tetemeket vagy fahulladékot égetnek.

Az irányelv rögzíti az égetők építésének és működtetésének részletes feltételeit, többek között a minimális hőmérsékletet és az égetési veszteséget, a kibocsátási határértékeket számos légszennyező anyagra – beleértve a dioxint és a furánokat – valamint a vízszennyezést. A kombinált égetőművek esetében néhány emissziós határérték kevésbé szigorú, mint az égetőkre vonatkozó határértékek.

#### **3.2.2.2.2 1999/31 Irányelv a hulladéklerakókról**

Ez az Irányelv valamennyi új és működésben lévő lerakóhelyre vonatkozik. A hulladéklerakókat a következő csoportokba soroljuk: veszélyes hulladéklerakók, nem-veszélyes hulladéklerakók, inert hulladéklerakók. A hulladékokat lerakás előtt kezelni kell. Az inert hulladéklerakókat nem szabad más hulladékfajták lerakására használni, a veszélyes hulladéklerakókra csak veszélyes hulladékokat szabad lerakni. Folyékony hulladékokat, kórházi hulladékot, gumiabroncsokat és robbanóanyagokat, korrozív vagy gyúlékony anyagokat egyáltalán nem szabad lerakással ártalmatlanítani. A következő években a biológiailag lebomló települési hulladékok lerakását évről évre növekvő mértékben csökkenteni kell. Az Irányelv részletesen szabályozza a hulladékok átvételének folyamatát, a mérésről és ellenőrzésről szóló rendelkezéseket, valamint a rendkívüli esetben szükségessé váló intézkedéseket.

#### **3.2.2.2.3 2000/59 Irányelv a kikötői hulladékfogadó berendezésekről<sup>26</sup>**

Annak érdekében, hogy megakadályozzák a hulladék tengerbe ömlését, ez az Irányelv minden EU kikötőtől megköveteli, hogy a hajókból származó hulladékok átvételére hulladékfogadó berendezéseket létesítsenek. A kikötőbe belépő hajónak fizetnie kell ezekért a létesítményekért, függetlenül attól, hogy adott esetben használja-e vagy sem.

<sup>26</sup> 2000/59 Irányelv a hajón képződött hulladékokat és a szállítmány hulladékainak befogadását szolgáló kikötői berendezésekről (2000) OJ L 352 p.81.

### 3.2.2.3 *Speciális hulladékfajták*

Speciális irányelvek foglalkoznak a hulladékolajokkal<sup>27</sup>, a szennyvíziszapokkal<sup>28</sup>, a szárazelemekkel<sup>29</sup>, a csomagolásokkal és csomagolási hulladékokkal<sup>30</sup>, a PCB-kkel (poliklórozott bifenilek) és PCT-kkel (poliklórozott terfenilek)<sup>31</sup>, a titánium-dioxid előállításakor keletkező hulladékokkal<sup>32</sup>, az elhasznált járművekkel<sup>33</sup>, valamint az elektromos és elektronikus berendezésekből származó hulladékokkal<sup>34</sup>. Az állati hulladékokkal külön szabályozás foglalkozik<sup>35</sup> a mezőgazdasági szabályozás keretén belül.

## 3.2.3 *Szakmapolitikai megfontolások*

Az Európai Unió belüli hulladékgazdálkodásra jellemzőek a hatásköri viták, amelyekben az egyik oldalt a tagországok, valamint gyakran a régiók és önkormányzatok képviselik, a másik oldalon pedig az EU áll. A hulladékgazdálkodási létesítmények építéséért és üzemeltetéséért a tagországok felelősek, ezért jelentős szerepük van a hulladékok áramlásának irányításában. Az EU azzal tudja befolyásolni a hulladékgazdálkodást, hogy rendelkezik az áruk (és hulladékok) szabad áramlásáról, és ezáltal meg tudja akadályozni a tagországokat abban, hogy lezárják határait a hulladékimport vagy export előtt. A hulladékok tulajdonosai ugyanis rendszerint olyan helyekre vagy létesítményekbe küldik a hulladékot, ahol a költségeik a legalacsonyabbak lesznek.

### 3.2.3.1 *Hulladékgazdálkodási alapelvek*

AZ EU hulladékgazdálkodási politikája számos olyan alapelvet fejlesztett ki vagy finomított, amelyek befolyásolják a hulladékgazdálkodási politikát és jogalkotást.

<sup>27</sup> 75/439 Irányelv a hulladékolajok ártalmatlanításáról (1975) OJ L 194 p.23.

<sup>28</sup> 86/278 Irányelv a szennyvíziszap mezőgazdasági felhasználása során a környezet, és különösen a talaj védelméről (1986) OJ L 181 p.6.

<sup>29</sup> 91/157 Irányelv az egyes veszélyes anyagokat tartalmazó szárazelemekről és akkumulátorokról (1991) OJ L 78 p.38.

<sup>30</sup> 94/62 Irányelv a csomagolásról és a csomagolási hulladékról (1994) OJ L 365 p.10.

<sup>31</sup> 96/59 Irányelv a poliklórozott bifenilek és poliklórozott terfenilek (PCB/PCT) ártalmatlanításáról (1996) OJ L 243 p.31.

<sup>32</sup> 92/112 Irányelv azokról az eljárásokról, melyek célja a titánium-dioxid iparban keletkezett szennyezések csökkentésére és végső soron megszüntetésére irányuló programok összehangolása (1992) OJ L 409 p.11.

<sup>33</sup> 2000/53 Irányelv az elhasznált járművekről (2000) OJ L 269 p.14.

<sup>34</sup> 2002/96 Irányelv az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól (2003) OJ L 37 p.24.

<sup>35</sup> A 1774/2002 Rendelet a nem emberi fogyasztásra szánt állati melléktermékekre vonatkozó egészségügyi szabályokat fekteti le. (2002) OJ L 273 p.1.

A legfontosabbak a következők:

- a szennyező fizet elv
- a gyártói felelősség elve
- a közelség elve
- a forrásnál történő fellépés elve
- erőforrás-gazdálkodás
- a hulladékkezelés prioritási sorrendje

Az ET alapító szerződésének 174. cikkelyében<sup>36</sup> lefektetett környezetvédelmi alapelvekkel van egy alapvető probléma. Valójában nem világos, hogy ezeknek az alapelveknek mi a jogi jelentésük. A Bíróságnak máig nem volt olyan döntése, amely ezt a problémát tisztázta volna. A jogi szakirodalomban néhányan azon a véleményen vannak, hogy az alapelvek jogszabályok, amelyeket minden konkrét esetben, vagy legalábbis az általános szakpolitikában tiszteletben kell tartani. Mások úgy gondolják, hogy ezek az alapelvek inkább politikai programot vagy tájékoztatást jelentenek. Abban úgy tűnik egyetértés mutatkozik, hogy az alapelvek megengedik különböző intézkedések életbe léptetését, de nem követelik meg, hogy olyan intézkedést hajtsanak végre, amelyek az alapelvekkel összhangban állnak. A Szerződés 174. cikkelyének alapelvei tehát nem kerülnek be automatikusan az országos környezetvédelmi törvényekbe, bár lehetséges, hogy a nemzeti jog valamelyik szabályának vagy rendelkezésének részét képezik. Ezzel szemben azokat az alapelveket, amelyeket EU irányelvek ill. rendeletek fektetnek le, a tagországoknak alkalmazniuk kell.

### **3.2.3.1.1 A szennyező fizet elv**

Ezt az alapelvet az ET alapító szerződésének 174(2) cikkelyén kívül megemlíti a 75/442 Irányelv és számos további Irányelv, valamint egyes politikai nyilatkozatok is. Ennek ellenére az elvet ritkán gyakorolják, definíciója sincsen. Valószínűleg azt jelenti, hogy a hulladékkezelés és ártalmatlanítás költségeit nem az adófizetőnek kell viselnie, hanem annak a személynek, aki a hulladékot termelte. Ahogy azt korábban említettük, azok az ET jogszabályok, amelyek nincsenek összhangban ezzel az elvvel, nem válnak érvénytelenné.

<sup>36</sup> A Szerződés 174(2) cikkelye: "A Közösség környezetvédelmi politikája olyan magas szintű védelmet céloz meg, amely számításba veszi a Közösség különböző régióinak helyzetében tapasztalható változatosságot. A környezetvédelmi politikának az elővigyázatossági elven kell alapulnia, valamint azokon az elveken, melyek értelmében megelőző tevékenységekre van szükség, a környezeti kárt elsősorban a forrásnál kell elhárítani, valamint, hogy a szennyezőnek kell fizetnie."

A szennyező fizet elvre példa lehet a hulladékgyűjtés költségeinek áthárítása: ahol az önkormányzatok a háztartási hulladékok költségeit az állampolgárokat terhelik, és a költségeket a térfogat alapján számolják, ott a maradék hulladék mennyisége jelentősen csökken, különösen azokon a helyeken, ahol az újrahasznosítható és komposztálható hulladékot külön gyűjtik. Azonban ezek az intézkedések a helyi, regionális vagy országos hatóságok belátásán múlnak, az EU szintjén nincsenek szabályozva.

Az, hogy a szennyezés költségét kire terhelik, jórészt az országos (regionális, helyi) hatóságok megítélésén múlik. Alapesetben a hulladékot termelő személy fizet. Azonban az Európai Bíróság már hozott egy olyan döntést, amely szerint azt a tulajdonost, akinek földjére a hulladékot (legálisan vagy illegálisan) lerakták, ugyancsak a hulladék birtokosának lehet tekinteni, és ennek következtében felelőssé lehet tenni a hulladék biztonságos kezelésének vagy ártalmatlanításának biztosításáért.<sup>37</sup>

#### **3.2.3.1.2 A gyártói felelősség elve**

Ezt az alapelvet az EU joganyaga nem határozza meg. Eredeti forrása a svéd környezetvédelmi politika és jog, de az EU-ban más értelemben használják. Az alapelv szerint a gyártó termékeinek hatásáért azok élettartama végéig felelős. A gyártó felelőssége azonban különbözik a gyártó számonkérhetőségétől: amíg az utóbbi a termék által okozott olyan kárral foglalkozik, amiért kártérítést kell fizetni, addig a gyártó felelőssége a környezetromlás és a környezeti károk megelőzésére törekszik, de nem célja a kártérítés. A gyártói felelősség elve alapján azt a kötelezettséget róhatják a gyártóra, hogy vegye vissza a termékét vagy gyűjtse vissza a hulladékot, hozzon létre pénzügyi alapot vagy letéti rendszert a visszavételre vagy újrahasznosításra, szervezzen újrahasznosítást vagy a termék előállítása során legyen tekintettel arra, hogy a későbbiekben milyen hulladék képződik.

A Bizottság hulladékstratégiája 1996-ban a következőt állította: „Tekintve, hogy egy termék életciklusa a gyártástól a hasznos élettartam végéig tart, a gyártók, a nyersanyag ellátók, a kereskedelem, a fogyasztók és a hatóságok osztoznak a hulladékgazdálkodási felelősségen. Azonban a termék gyártójának meghatározó szerepe van. A gyártó az, aki termékének hulladékgazdálkodási lehetőségeiről a legfontosabb döntéseket hozza. Ebbe beletartozik a tervezés, a koncepció, speciális anyagok felhasználása, a termék összeállítása, és végül a marketing. A gyártó ezért nem csak arra képes, hogy az erőforrások, megújuló nyersanyagok és veszélytelen anyagok megfontolt felhasználásával elkerülje a hulladéktermelést, de arra is, hogy a termékeket úgy gondolja ki, hogy ezáltal elősegítse a megfelelő újrahasználatot és

<sup>37</sup> Európai Bíróság, C-365/97 eset, Bizottság kontra Olaszország, (1999) ECR I-7773.

hasznosítást. A jelölések, címkézések, használati utasítások és adatlapok hozzájárulhatnak a cél megvalósításához”. 1997-es határozatában a Tanács elkerülte a fogalom használatát, de megemlítette, hogy „egy termék gyártójának stratégiai szerepe és felelőssége van a termék hulladékgazdálkodási lehetőségeiben, ami a tervezéssel, az összetétellel és a gyártási folyamattal függ össze”. A gyártó felelősségének elve elemeiben megtalálható az elhasznált járművekkel valamint elektromos és elektronikus berendezések hulladékaival foglalkozó irányelvekben. A 6. környezetvédelmi akcióterv kezdeményezte, hogy a gyártó felelősségének elvét fejlesszék tovább, ez a téma a hulladékok újrahasznosításának jövőbeli stratégiájával foglalkozó bizottsági közlemény vitáján is napirendre került.

### 3.2.3.1.3 A közelség elve

Ez az alapelv azt állapítja meg, hogy a hulladékot a keletkezési helyéhez képest a lehető legközelebb kell ártalmatlanítani. Az Európai Bíróság ezt az elvet a Szerződés 174. cikkelyében szereplő elvből fejlesztette ki, amely szerint: a környezeti kárt, ha lehetséges, a forrásnál kell elhárítani. A 75/442 Irányelv 5. cikkelyében ezt az ártalmatlanításra vonatkozóan szabályba foglalják, az újrahasznosításra és hasznosításra vonatkozóan azonban nem<sup>38 39</sup>. A 259/93 Rendelet a hulladékszállításról az EU tagországok részére lehetővé teszi, hogy megtagadjanak másik tagországba irányuló szállításokat, ha a szállítás célja az ártalmatlanítás, de csak néhány kifejezetten felsorolt esetben lehet ellenvetésük, ha a szállítás célja a hulladék hasznosítása.

Az EU tagországokon belül úgy tűnik, hogy ez az alapelv nem játszik szerepet. Az EU szintjén azok a tagországok használják gyakran, amelyek országos hulladékkezelési politikát akarnak folytatni, és a hulladékot határaikon belül akarják tartani például azért, hogy teljesen kihasználják a költséges hulladékégetőket, hulladéklerakókat vagy hulladékkezelő berendezéseket.

<sup>38</sup> Bíróság C-203/96 (1998) eset, ECR I-4075: "A 75/442 Irányelv és a 259/93 Rendelet rendelkezéseiből, valamint az utóbbi általános rendszeréből következik, hogy egyik szöveg sem rendelkezik annak az elvnek az alkalmazásáról, amely a hulladék saját országban vagy a lehető legközelebb történő hasznosítását sürgeti..."

<sup>39</sup> 75/442 Irányelv (11. lábjegyzet), 5. cikkely: "1. A tagországok megfelelő intézkedéseket hoznak – ahol ez szükséges vagy tanácsos, ott más tagországokkal együttműködve –, hogy létrehozzák a hulladékot ártalmatlanító létesítmények integrált és elégséges hálózatát, számításba véve a rendelkezésre álló legjobb technológiák közül azokat, amelyek nem járnak rendkívüli költségekkel. A hálózatnak a Közösség egészét képessé kell tennie arra, hogy a hulladék ártalmatlanításban önellátóvá váljon, a tagországokat pedig arra, hogy az önellátás felé haladjanak, figyelembe véve a földrajzi adottságokat, és azt, hogy egyes hulladékfajták esetében speciális létesítményekre van szükség.

2. A hálózatnak azt is lehetővé kell tennie, hogy a legközelebbi megfelelő létesítmények egyikében, a legjalkalmasabb módszerekkel és technológiákkal ártalmatlanítsanak, és így biztosítsák a környezet és az emberi egészség magas szintű védelmét".

#### **3.2.3.1.4 A forrásnál történő fellépés elve**

Ez az alapelv az ET alapító szerződésének 174(2) cikkelyében jelenik meg. Azt állítja, hogy: „a környezeti kárt lehetőség szerint annak forrásánál kell elhárítani”. Az elvet a Bíróság egyszer alkalmazta, amikor a veszélyes hulladékok importálásának nemzeti tilalmát igazolta<sup>40</sup>.

#### **3.2.3.1.5 Erőforrás-gazdálkodás**

Az EU 6. környezetvédelmi akcióterve irányt mutat az erőforrások fenntartható felhasználásához és kezeléséhez. A tevékenységbe beletartozik az anyagáramlás és a hulladékmozgás elemzése, valamint az erőforrás-hatékonyság, a környezeti hatékonyság és a fenntartható nyersanyag-felhasználás fejlesztése és nyomon követése érdekében hozott minden intézkedés. Az erőforrás-gazdálkodás fogalma meglehetősen homályos, egyelőre még nincs pontos tartalma.

#### **3.2.3.1.6 A prioritási sorrend**

AZ EU hulladékgazdálkodási prioritási sorrendjének célja, hogy jelezze a környezetvédelmi szempontból előnyös hulladékgazdálkodási mód elsőbbségét. Ez a rangsor közvetett úton több rendelkezésből levezethető: először is a Szerződés 174. cikkelye szerint a környezeti kárt, ha lehetséges, a forrásnál kell elhárítani, és biztosítani kell a természeti erőforrások megfontolt felhasználását. Másodszor a 75/442 Irányelv 3. cikkelye rámutat, hogy a tagországoknak arra kell törekedniük, hogy elsősorban a hulladékképződés megelőzését, azután az anyagok újrahasznosítását, majd az energianyeréssel járó égetést biztosítsák, és csak legvégül kerüljön sor a hulladékok ártalmatlanítására (lerakás, égetés).

Ezek az elemek együtt alkotják azt az elvet, amely a hulladékpolitika keretét irányítja – vagyis a hulladékgazdálkodási lehetőségek prioritási sorrendjét:

- a) megelőzés
- b) újrahasználat
- c) újrahasznosítás
- d) hulladékégetés energianyeréssel
- e) hulladékártalmatlanítás

---

<sup>40</sup> Bíróság, C-2/90 eset, Bizottság kontra Belgium (6 lábjegyzet) 34. paragrafus: "Az az alapelv, hogy a környezeti kárt lehetőség szerint a forrásánál kell elhárítani (...) azt jelenti, hogy minden egyes régióknak, településnek vagy más helyi entitásnak megfelelő intézkedéseket kell hoznia saját hulladékának fogadására, feldolgozására vagy ártalmatlanítására. Következésképpen a hulladékot előállítási helyéhez a legközelebb kell ártalmatlanítani, annak érdekében, hogy a hulladékszállítás a lehető legkisebb legyen".

A prioritási sorrend potenciálisan a környezeti hatások csökkentésének hatékony és pragmatikus eszköze. Ez a megközelítés tükröződik a speciális hulladékokról szóló jogszabályokban, és ez az alapja a kötelező célok kitűzésének és annak az elsőbbségnek, amit a kötelező célokon belül az újrahasznosítás az energianyerés más formáival szemben kap. Ezért vonnak ki a forgalomból egyes veszélyes anyagokat vagy adnak meg határértékeket rájuk<sup>41</sup>. A mennyiségi megelőzésre azonban nem született megfelelő kötelező előírás.

### a) Hulladékmegelőzés

Amíg az újrahasznosítás termelési folyamat, amely az újrahasznosítandó anyagok szállításával, energiafelhasználással, valamint az újrahasznosítás során keletkezett maradékok ártalmatlanításával jár, a hulladékmegelőzés elkerüli ezeket.

Az OECD definíciói szerint (ld. a *Fogalmi zűrzavar* c. részt a kiadvány elején) hulladékmegelőző intézkedésnek lehet tekinteni a megelőzést, a forrásnál történő hulladékcsökkentést és az újrahasználatot.

Közvetlen megelőzési intézkedésnek tekinthető, ha rögzítik a termékek gyártásának vagy összeállításának szabályait, ezzel korlátozva a gyártók mérlegelési lehetőségét. Közvetett megelőzés során az intézkedésekkel a gyártók vagy a kereskedők viselkedését próbálják befolyásolni, például úgy, hogy az adók vagy díjak hatására a nyersanyagok ára magasabb lesz. A magas árak a vásárlót/felhasználót is befolyásolhatják, mint ahogy az ökocímkék vagy más információk is.

Az EU szintjén sajnos nem sok hulladékmegelőzésre irányuló rendelkezés született. A 75/442 Irányelv az eszközök között a tiszta technológiákat és a kevésbé veszélyes termékek marketingjét említi, de szándékosan nem tesz említést a kulcskérdésről, nevezetesen arról, hogy az anyagok nem mindjárt hulladékként kezdik életüket, hanem előbb termékként jelennek meg. Ily módon a hulladékmegelőzési politikának magában kell foglalnia a termékpolitikát is. Számos oknál fogva az EU nem kíván magára vállalni egy olyan átfogó termékpolitikát, amely szisztematikusan határt szabna az árutermelés anyagfelhasználásának, csökkentené a veszélyes anyagok, például a nehézfémek felhasználását, és növelné az újrahasznosítás lehetőségét. Számos irányelvben találhatunk a termékek veszélyes anyag tartalmára vonatkozó tiltást vagy korlátozást, foglalkoznak az elemekben lévő higannyal, valamint a csomagolóanyagokban, autókban vagy elektromos/elektronikus hulladékokban található nehézfémekkel. Összességében azonban nincsenek igazi megelőző intézkedések.

<sup>41</sup> Ilyen rendelkezések születtek a szárazelemekben lévő veszélyes anyagok mennyiségének csökkentéséről, az elhasználdott járművekről és a hulladékká vált elektromos és elektronikus termékekről.

Az EU 5. környezetvédelmi akciótervének (1993) az a célja, hogy a kommunális hulladék képződését 300 kg/főre csökkentse<sup>42</sup>, nem járt mérhető hatással. Ez azért is történhetett, mert a megvalósításra és ellenőrzésre vonatkozó intézkedéseket nem rögzítették. A Bizottság a hulladékgazdálkodásról szóló 1997-es határozatában ugyan célként jelölte meg, hogy a műszaki szabványok környezetvédelmi tartalmát fejlesszék, hogy ahol lehetséges, ott a veszélyes anyagokat kiváltsák (nem veszélyes vagy kevésbé veszélyes anyagokkal), hogy a fogyasztókat tájékoztassák és oktassák, és hogy a hulladékképződés csökkenésének mértékét jelző célokat állapítsanak meg, 2004 végéig azonban az EU szintjén konkrét intézkedéseket nem hoztak.

## **b) Újrahasznosítás**

Ahogy azt korábban említettük, a Bizottság 1996-os hulladékgazdálkodási stratégiája rámutatott, hogy az anyagok újrahasznosítása általában előnyben részesítendő az energianyeréssel járó hulladékégetéssel szemben<sup>43</sup>. Ez a kijelentés a Bizottságtól óvatos támogatást kapott<sup>44</sup>. Eltekintve a már említett speciális hulladékfajtákkal foglalkozó irányelvektől, az újrahasznosítás ügyében az EU szintjén nem sok kezdeményezés történt. A tagállamok nem láttak okot arra, hogy gyakorlatukat újragondolják, így általában a lerakásra és az égetésre koncentráltak. Még nyitott kérdés, hogy a tervbe vett újrahasznosítási tematikus stratégia konkrét EU-szintű lépésekhez vezet-e.

<sup>42</sup> Az EU 5. környezetvédelmi akcióterve "A fenntarthatóság felé" (1993) OJ C 138 p.5

<sup>43</sup> Bizottság COM(96) 399, 42.paragrafus: "Az anyaghasznosításba beletartozik a forrásoknak a keletkezés helyén történő szétválasztása. Ez a végfelhasználókat és a fogyasztókat bevonja a hulladékgazdálkodási láncba, akikben így jobban tudatosul a hulladékképződés csökkentésének szükségessége, és az is, hogy ennek mik a módjai. Valójában a végfelhasználóknak és a fogyasztóknak kell végrehajtaniuk a hulladékok ártalmatlanítás előtti szétválogatását, annak érdekében, hogy az újrahasznosítható hulladékok visszakerüljenek a termelési ciklusba. Ráadásul azok az energiatartéigiák, amelyek a hulladékszállításra építenek, nem szabad, hogy gátolják a megelőzés és az anyaghasznosítás elveinek megvalósulását. Sőt, sok esetben azt feltételezhetjük, hogy ha megőrizzük a hasznosítandó hulladék jelenlegi anyagszerkezetét, akkor minimálisra csökkenthetjük az új termék előállításához szükséges pótlólagos anyag- és energiabevitelt. Az is tény, hogy az anyaghasznosítás azokra az aggodalmakra is választ jelent, amelyek a hulladékégető létesítményekből kibocsátott szennyezések miatt alakulnak ki. A fentiek fényében, ahol az környezetvédelmi szempontból ésszerű, az anyaghasznosításnak elsőbbséget kell adni az energianyerést célzó műveletekkel szemben, hiszen a megelőzést az anyagvisszanyerés jobban szolgálja, mint az égetésből fakadó energianyerés."

<sup>44</sup> Tanácsi Határozat, 1997. február 24. (1997) OJ C 76 p.1, 22. paragrafus: "A hasznosítási lehetőségekkel kapcsolatban (a Tanács) elismeri, hogy a lehetőségek megválasztásában minden konkrét esetben tekintettel kell lenni a környezeti és gazdasági hatásokra, ám úgy tartja, hogy jelenleg, amíg a tudományos és technológiai haladás más megoldást előtérbe nem helyez, és az életút elemzések nem fejlődnek tovább, az újrahasználatot és az anyaghasznosítást kell előnyben részesítenünk, ahol és amennyiben környezetvédelmi szempontból ezek jelentik a legjobb választást."



### c) Hulladékégetés

Az ipari hulladéktermelők a hulladékégetést általában előnyben részesítik az anyagok újrahasznosításával szemben, mert az anyagok újrahasznosítása sokszor idő- és költségigényes tevékenység. Az állampolgárok azonban nem szeretik, ha a szomszédságukban szemétiégetők működnek. Ha az égetőt egyszer nagy költségekkel megépítik, akkor azt egész élettartama alatt – ami 30 év, vagy akár több is lehet – táplálni kell. Ezért aztán az üzemeltetők célja, hogy a hulladékot minél több helyről az adott égetőműbe hozzák, még akkor is, ha egyébként máshova olcsóbb lenne szállítani vagy a hulladék kezelésére léteznének kedvezőbb megoldások is (pl. újrahasznosítás vagy komposztálás). Németországban ez a gyakorlat oda vezetett, hogy megalkották az Anschluss- und Benutzungszwang (Csatlakozási és hasznosítási kényszer) nevű rendelkezést, amely a hulladéktermelőket arra kötelezi, hogy hulladékaikat egy meghatározott égetőbe szállítsák.

A kombinált égetőművekkel (acélművek, cementégetők, erőművek) szembeni nyilvános tiltakozások kevésbé jellemzőek, annak ellenére, hogy a környezeti kockázataik legalább ugyanakkorák, mint a hulladékégetők esetében. Ez a tény, valamint a kombinált égetésben érdekelt ipari oldal felől érezhető nyomás oda vezetett, hogy az elmúlt évtizedekben a kombinált égetés aránya jelentősen megnövekedett.

### d) Hulladéklerakás

Bár a tagországok között nagy különbségek mutatkoznak, összességében az EU-ban keletkező hulladékok mintegy kétharmada továbbra is lerakóhelyekre kerül. Szinte valamennyi EU tagországban számos lerakó működik engedély nélkül. Ezek a lerakók általában nem rendelkeznek a szükséges környezetvédelmi és biztonsági berendezésekkel, illetve az elhelyezésük sem megfelelő. Az EU joganyaga szerint minden olyan hely, ahol több mint három évig hulladékot tárolnak, hulladéklerakónak minősül. Az EU hulladékpolitikája megpróbálja csökkenteni a lerakókra kerülő hulladék mennyiségét, hiszen az anyagokat lerakás helyett újrahasznosíthatnák, vagy égethetnék, vagy más módon kerülhetnének vissza a gazdasági folyamatokba.

## 3.2.4 *Eszközök és döntéshozatal*

Amely területeken EU jogszabályokat fogadtak el, ott ezek konfliktus esetén elsőbbséget élveznek a nemzeti szabályozással szemben. A hulladékgazdálkodási politika terén az EU mostanáig majdnem kizárólag kötelező jogszabályi eszközökkel, irányelvekkel és rendeletekkel élt. Ezek az eszközök általában az ET

alapító szerződésének 175. cikkelyén alapulnak. Előfordult, hogy az intézkedések elsősorban nem a hulladékot, hanem a terméket érintették, ilyenek voltak azok az irányelvek, amelyek a csomagolásról és csomagolóanyagokról, az elemekről, az elektromos és elektronikus termékek veszélyes anyag tartalmának tilalmáról szóltak. Ezekben az esetekben kivételesen a Szerződés 95. cikkelye jelentette a jogi alapot, abból a megfontolásból, hogy az EU belső piacán egységes rendelkezéseket biztosítsanak. Rendeleteket csak a hulladékszállítás és a mezőgazdasági hulladékok területén hoztak. Ennek oka mindkét esetben az volt, hogy az egész EU-ra érvényes rendelkezéseket akartak, amit a nemzeti törvényhozás nem tud nehézségek nélkül módosítani<sup>45</sup>.

Nem kötelező érvényű jogi eszközöket az EU csak kivételesen használt. 1981-ben elfogadtak egy ajánlást a papír újrahasznosításáról<sup>46</sup>. Azonban ezt az ajánlást a szakmabeliek és a kormányok is szinte teljesen figyelmen kívül hagyták, így semmiféle hatása nem volt. Néhányszor a szakértők megpróbálták meggyőzni az EU intézményeket, hogy önkéntes megállapodásokkal támogassák az ipari kötelezettségvállalást (a fő cél az volt, hogy elkerüljék a törvényhozói intézkedéseket), eddig azonban ezek a próbálkozások nem jártak sikerrel. Ennek ellenére nem lehet kizárni, hogy a jövőben hasonló próbálkozások szülessenek.

Az ajánlások és az önkéntes megállapodások nem igazán illenek a hulladékszektorhoz, amelyre az az alaphelyzet jellemző, hogy a hulladékoktól mindenki meg akar szabadulni; ez határozott különbséget jelent a termékekhez képest, hiszen azokat az emberek meg akarják szerezni.

Közegészségügyi megfontolásból biztosítani kell, hogy a hulladékot rendszeresen összegyűjtsék, és gondosan megválasztott helyeken vagy létesítményekben ártalmatlanítsák. Figyelembe véve, hogy a tagországok hulladékgazdálkodását irányító szervezetek rendkívül különbözőek, a nem kötelező érvényű eszközök alkalmazásának folyamatos nyomon követése pedig igen nehéz, nincs értelme ilyen eszközöket EU szinten elfogadni. Emellett úgy tűnik, hogy a hulladékszektor szakmai szervezetei - és gyakran a termékek gyártói is - jobban kedvelik a konkrét jogi eszközöket, mint a megállapításokat, különbségtételeket és egyéb változatos formulákat.

<sup>45</sup> Az EU rendelet teljes egészében kötelező érvényű, és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagországban, ezért rendes körülmények között nem kell áttenni a nemzeti szabályozásba, nem úgy, mint az irányelveket, amelyeket a tagországok törvényei közé fel kell venni. Ráadásul, a 175. cikkelyen alapuló EU jogszabályok esetében a tagországok egyes érdekeiket védő törvényeket elfogadhatnak vagy fenntarthatnak (lásd a Szerződés 176. cikkelyét). Ha az EU jogszabályok a Szerződés 95. cikkelyén alapulnak, akkor a nemzeti törvények fenntartására vagy újak bevezetésére csak a 95. cikkely (4–8. paragrafus) rendkívül korlátozó feltételei között van mód. Amikor pedig az EU törvénykezés a Szerződés 37. cikkelyén alapul, mint amilyen a Rendelet az állati hulladékokról, akkor a tagországok országos szintű módosító jogszabályokat egyáltalán nem fogadhatnak el.

<sup>46</sup> Tanácsi ajánlás a hulladékpapír újbóli felhasználásáról és az újrahasznosított papír használatáról. (1981) OJ L 355 p.56.

A csomagolás területén az EU megpróbálta elfogadni az új közelítésmód nevű jogi módszert. Ennek lényege, hogy az Irányelv a csomagolásokról és a csomagolóanyagokról csak általános rendelkezéseket rögzített az elérendő környezetvédelmi célokkal kapcsolatban, és a CEN-t (Európai Szabványügyi Bizottság) bízta meg, hogy a megelőzésre, a visszaváltandó és újrahasznosítandó termékekre illetve egyéb szempontokra európai szabványokat dolgozzon ki. A közelítésmód teljes kudarcnak bizonyult. Bár a CEN részletes megbízást kapott, a CEN szabványok olyan gyengére sikerültek, hogy a Bizottság az új közelítésmód részeként nem fogadta el azokat<sup>47</sup>.

Az EU jogszabályai nem biztosítanak olyan közgazdasági eszközöket, mint amilyenek az adók, a díjak vagy az illetmények lehetnének. Ezeket az intézkedéseket a tagállamokra hagyták, főképpen a szubszidiaritás elvére hivatkozva. Eddig az EU minden olyan törekvését visszautasították, amely ebben a témában Unió-szintű intézkedést kívánt bevezetni.<sup>48</sup>

### 3.3 A hulladékpolitika eszközei és intézkedései

#### 3.3.1 A hulladékok meghatározása és a hulladékok keletkezési helye

Az EU a hulladék fogalmát így határozza meg: „bármely olyan anyag, amelytől a birtokosa megszabadul, megszabadulni köteles vagy megszabadulni akar”. Ez a definíció igazodik az ENSZ *Egyezmény a veszélyes hulladékok szállításáról* című dokumentumához (Bázei Egyezmény). Egy anyagot tehát vagy az elhagyása teszi hulladékká, vagy pedig az, hogy egyes rendelkezések megszabják, hogy a hulladékok közé kell sorolni. Ennek oka az lehet, hogy az adott anyagot már nem lehet használni, például azért, mert az adott termék nem felel meg a jogi követelményeknek.

Fontos megjegyezni, hogy a hulladék definíciója a hulladék besorolását nem teszi függővé az anyag gazdasági értékétől.<sup>49</sup> Ha valaki kirak egy TV-készüléket a járdára azzal a céllal, hogy azt a település szeméthyűjtői elvigyék, akkor a TV szemétté válik, bár lehet, hogy még használható állapotban van. Emellett a „gazdasági érték” olyan fogalom, ami az országhatároktól független: minden anyagnak lehet a világon valahol értéke.

<sup>47</sup> 2001/524 (2001) Határozat, OJ L 190 p.21.

<sup>48</sup> Lásd pl. a 94/62 Irányelv a csomagolásról és csomagolási hulladékról 15. cikkelyét (30. lábjegyzet), amely úgy rendelkezik, hogy: "A Szerződés idevágó rendelkezései alapján a Tanács gazdasági eszközöket fogad el, hogy elősegítse az irányelvben meghatározott célok megvalósítását." Eddig még ilyen intézkedéseket nem fogadtak el.

<sup>49</sup> Lásd például: Európai Bíróság, C-304/94 Tombesi, (1997) ECR I-3561.

A gazdaság működtetői kitartóan próbálkoznak azzal, hogy a hulladék fogalmából kizárják azokat az anyagokat, amelyeknek gazdasági értékük van, amelyek alkalmasak arra, hogy újrahasználják, újrahasznosítsák vagy gazdasági értelemben másként felhasználják őket. Ha sikerrel járnának, akkor a kérdéses anyagokat a termékek közé sorolnák. Ha a törvényhozó engedne ennek a kérelemnek, az azt jelentené, hogy nem keletkezne hulladék a nemesfém előállítás során, és általában nem lenne fém-, fa-, üveghulladék, hiszen mindezeket az anyagokat újrahasználják vagy újrahasznosítják, vagy legalábbis megvan ennek a lehetősége. Eddig a Bíróság minden ilyen próbálkozást visszautasított, azzal érvelve, hogy egy ilyen felfogás ellentmondana a hulladék EU-ban elfogadott definíciójának. Abban az esetben, ha egy anyagot hulladék kategóriába sorolnak, akkor az hulladék marad, amíg az újrahasznosítási folyamat vagy újrahasználat be nem fejeződik.

A problémát jól jellemzi a Bíróság egyik ítélete: egy kamionsofőrt megállított a rendőrség, mert anélkül szállított hulladékot, hogy szállítási engedélye lett volna. Azzal az érveléssel védte magát, hogy az anyagot egy speciális létesítménybe szállítja, ahol hasznosítani fogják, ezért aztán az anyag termék, és nem hulladék. A Bíróság kitartott amellett, hogy a hasznosítási folyamatnak be kell fejeződnie, amíg ez nem történik meg, addig az anyag hulladéknak számít<sup>50</sup>.

Ahogy azt korábban említettük a veszélyes hulladék definíciója teljes egészében a veszélyes hulladék listára hivatkozik. Így tehát minden olyan hulladék, amely neve mellett a hulladék listában csillag szerepel, veszélyes hulladéknak minősül. Bizonyos feltételek mellett a tagállamok más hulladékokat is a veszélyes kategóriába sorolhatnak. A veszélyes hulladék besorolásnak az a következménye, hogy ezeknek a hulladékoknak a kezelésére szigorúbb feltételek mellett adnak engedélyt, valamint hogy az ilyen hulladékok keverése nem megengedett, illetve hogy ezen hulladékok szállítására és lerakására szigorúbb követelmények vonatkoznak.

Az EU létrehozta a veszélyes és nem veszélyes hulladékok listáját<sup>51</sup>. Az az anyag, amely a listában szerepel, hulladék, feltéve, hogy a hulladék definíciójának megfelel. A jegyzéket az összes fejléccel és alcímmel együtt kell használni, de nagyon hasznos információt ad, különösen arra a kérdésre, hogy egy hulladék veszélyesnek minősül-e.

A nukleáris hulladékokra az Euratom Szerződés szabályai vonatkoznak, az EU hulladékokra vonatkozó jogszabályai ezzel a témával de facto nem foglalkoznak. Az

<sup>50</sup> Bíróság, C-359/88 eset, Zanetti a.o. (1990) ECR I-1509.

<sup>51</sup> A 94/3 Határozat felváltására hozott 2000/532 Bizottsági Határozat, amely a 75/442 Irányelv a hulladékokról 1(a) cikkelyének megfelelően létrehozta a hulladékok listáját, és a 94/904 Határozat, amely a 91/689 Irányelv a veszélyes hulladékokról 1(4) cikkelyének megfelelően létrehozta a veszélyes hulladékok listáját. (2000) OJ L 226 p.3.

újrahasznosítható nukleáris anyag sem hulladéknak, hanem „terméknek” számít, noha a 75/442 Irányelv szerint az újrahasznosítható hulladék is hulladék.

### **3.3.2 A hulladékkezelő létesítmények elhelyezése**

A hulladékártalmatlanító létesítmények nem túl népszerűek a lakosság körében. Európában mindenhol számolni kell a NIMBY-reakcióval (Not In My Backyard – Ne az én kertembe!). Az emberek elismerik, hogy a hulladék kezelésére és ártalmatlanítására szükség van, de ők maguk nem akarják, hogy a létesítmények, különösen a hulladékégetők, a közelükben épüljenek. Részben emiatt is biztosítani kell a hulladékkezelő létesítményekre vonatkozó városi és országos tervek nyilvános vitáját<sup>52</sup>. A nagyobb hulladékégetők tervezésekor kötelező környezeti hatástanulmányt készíteni, de minden más hulladékkezelő vagy ártalmatlanító létesítmény tervezési fázisában is környezeti hatástanulmányt kell készíteni, ha jellegéből, méretéből vagy elhelyezkedéséből adódóan valószínűsíthető, hogy jelentős hatása lesz a környezetre. A hatások értékelésének célja, hogy elkerüljék vagy legalábbis minimálisra csökkentsék a létesítmény emberekre vagy a környezetre gyakorolt negatív hatásait<sup>53</sup>. A hatástanulmány készítésének folyamata az érintett embereknek – a tervezett létesítmény közelében élő személyeknek és lakossági csoportoknak – megadja azt a jogot, hogy részt vegyenek a hatástanulmány kidolgozásában, hogy a folyamatba behozhassák érveiket, és figyelembe vegyék érdekeiket. A végső döntés azonban az igazgatási szervekre marad, döntésüket azonban minden esetben meg kell magyarázniuk.

### **3.3.3 Engedélyek**

Minden személynek, aki szakmájából adódóan hulladékot kezel, hulladékkal kereskedik vagy azzal más módon foglalkozik, engedélyre van szüksége. A hulladékégetőkre vonatkozóan a legtöbb feltételt a hulladékégető létesítményekről szóló irányelvek rögzítik. Nagyobb létesítményekre ezeken kívül az integrált szennyezés megelőzéséről szóló irányelv követelményei is érvényesek.

Az égetésről szóló irányelv, amely kombinált égetést végző létesítményekre is vonatkozik, néhány speciális égetési fajtára nem terjed ki. A tagországokat azonban semmi nem akadályozza meg abban, hogy az EU jogszabályai által nem lefedett

<sup>52</sup> 2003/35 Irányelv az egyes környezetvédelemmel kapcsolatos tervek és programok kidolgozását érintő nyilvános részvétel biztosítására és a nyilvános részvétellel és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréssel foglalkozó 85/337 és 96/61 Irányelvek módosítása. (2003) OJ L 156 p.17. Lásd még a 2001/42 Irányelvet az egyes környezetvédelemmel foglalkozó tervek és programok hatásainak környezetvédelmi értékeléséről. (2001) OJ L 197 p.30.

<sup>53</sup> 85/337 Irányelv (23. lábjegyzet), 2. és 4. cikkelyek

égetőművekre is ugyanezeket a szabályokat alkalmazzák, vagy más egyenértékű jogszabályokat hozzanak. Az égetés engedélyezésére vonatkozó kérelmeket és a kérelmekről hozott döntéseket a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni. Továbbá a környezeti információkhoz való hozzáférésről szóló jogszabály alapján minden állampolgárnak joga van bármely pillanatban megtekinteni a teljes engedélyt, beleértve a benne megszabott összes feltételt is. Az államigazgatási szerveknek nincs joguk arra, hogy például a levegőbe vagy a talajba jutó szennyeződések kérdését titkosan kezeljék.

Az engedélynek tartalmaznia kell az összes engedélyezett hulladékfajta részletes felsorolását, ebbe beletartozik egy olyan jelzés is, hogy a hulladékok veszélyesek-e, vagy sem. Tartalmaznia kell a levegőbe és a vízbe kibocsátott szennyező anyagokról szóló információkat, a mérési módszereket és technológiákat, valamint ha veszélyes anyagok égetésére is sor kerül, akkor a veszélyes anyagok maximális tartalmára vonatkozó adatokat. Az engedélynek biztosítania kell azt is, hogy a szennyvizetről, a vízbe és levegőbe juttatott veszélyes anyagokról, valamint a hulladéklerakásról szóló jogszabályi rendelkezéseket tiszteletben tartsák. Az engedélyt rendszeresen felül kell vizsgálni, és adott esetben át kell dolgozni.

Amennyiben egy hulladékégető a fenti jogszabályokon kívül az integrált szennyezés megelőzésről és ellenőrzésről szóló irányelv hatálya alá is tartozik, akkor tiszteletben kell tartania a „legjobb elérhető technológia” kívánalmait is. Ennek érdekében egy EU testület a spanyolországi Sevillában kidolgozta a Best REference(BREF) vagyis „Legjobb referencia” című dokumentumokat, amelyek részletesen közlik, hogy az égetők esetében mik tartoznak a legjobb elérhető technológiák közé<sup>54</sup>. Mivel a BREF dokumentumok készítésében az ipari szektor képviselői aktívan részt vesznek, nincs mindig igaz, hogy a dokumentumok valóban a legjobb elérhető technológiákat tartalmazzák. Ezek a BREF dokumentumok tehát csak útmutatót jelentenek az engedélyező hatóságok számára, jogi értelemben nem kötelezőek.

A tagországoknak rendszeresen ellenőrizniük kell, hogy az engedélyben

<sup>54</sup> A „legjobb elérhető technológia” fogalmát a 96/61 Irányelv a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről 2(11) cikkelye (OJ L 257, p.26) határozza meg a következőképpen: „a legjobb elérhető technológia” a tevékenységek és üzemeltetési módszerek fejlesztésének leghatékonyabb és fejlettebb fokát jelentik, ami azt jelzi, hogy az adott eljárás alkalmas arra, hogy betartsa az emissziós határértékeket. Célja, hogy megelőzze, vagy ha ez nem megvalósítható, akkor csökkentse az emissziókat és a környezet egészére gyakorolt hatásokat. Az „eljárás” magában foglalja az alkalmazott technológiát és azt a módot is, ahogy a létesítményt megtervezik, felépítik, fenntartják, üzemeltetik és üzemből kivonják. A „hozzáférhető” azokat az eljárásokat jelenti, melyeket olyan méretekben fejlesztettek ki, hogy alkalmazása a kérdéses ipari ágazatban gazdaságilag és műszakilag megvalósítható körülmények között lehetséges, figyelembe véve a költségeket és az előnyöket, továbbá azt, hogy a technológiákat a kérdéses tagországon belül felhasználják és előállítják-e, vagy sem. A „legjobb” azt jelenti, hogy a környezet, mint egész magas szintű védelmének elérésében a leghatékonyabb eljárás.

megállapított feltételeket tiszteletben tartják-e. Szabadságukban áll az integrált szennyezés megelőzésről és ellenőrzésről szóló irányelv rendelkezéseit valamennyi égetőre alkalmazni, azokra is, amelyek nem szerepelnek magában a hulladékégetésről szóló irányelvben.

Hasonló rendelkezések vonatkoznak a hulladéklerakók engedélyezésére. Az engedélykérelemnek tartalmaznia kell a helyszín hidrogeológiai és geológiai jellemzőinek leírását. A hulladéklerakónak alkalmazkodnia kell az adott területre kidolgozott hulladékgazdálkodási tervhez. Az engedélynek közölnie kell, hogy a lerakót nem veszélyes, veszélyes vagy inert hulladékok befogadására létesítik, továbbá, hogy mekkora a lerakóhely engedélyezett teljes befogadóképessége. A lerakóhely üzemeltetőjének olyan személynek kell lennie, aki rendelkezik a hulladéklerakó működtetéséhez szükséges műszaki tudással. Az egyéb hulladékkezelő létesítményeknek az engedélyezéshez csak általános követelményeknek kell megfelelniük, sőt az is előfordul, hogy egyes tagországok engedélyezési követelmények helyett nyilvántartásba vétellel nyugtatják meg magukat. Ez a veszélyes hulladékot kezelő létesítményekre is vonatkozik, bár ebben az esetben az Európai Bizottság ad – bizonyos feltételek mellett – mentességet. Mindezekben az esetekben a kérelmeket, a kiadott engedélyeket és a mentességről szóló döntéseket az illetékes közigazgatási hatóságnak nyilvánosan hozzáférhetővé kell tenniük.

Megismételjük, hogy semmi sem akadályozza meg a tagországokat abban, hogy az EU rendelkezéseket alkalmazzák azokra a létesítményekre is, amelyek létesítését az EU szintjén a hulladékégetésről vagy a lerakásról szóló irányelvek részletesen nem szabályozzák.

### **3.3.4 A hulladéktermelés korlátozása**

Bármely hulladéktermelő folyamat a nyersanyagok vagy termékek pazarlását jelenti. Gazdag társadalmakban gyakran megtörténik, hogy véget vetnek olyan termékek használatának, amelyek funkciójukat még betöltik. Erre példa az ételek kidobása vagy a számítógépek egyre gyorsuló lecserélése. Mivel az ilyen viselkedés általában egyéni döntéseken alapul, nehezen lehet befolyásolni. Az EU a tagországok számára sajnos csak útmutatás-szerűen javasolja (tehát nem teszi kötelezővé), hogy hulladékgazdálkodási terveikben intézkedést hozzanak a hulladéktermelés megakadályozására.

A hulladéktermelés közvetett befolyásolására azonban több módszert is használnak. Annak megkövetelése, hogy a termékek egy bizonyos százalékban újrahasznosított anyagot tartsanak, csökkenti az adott termékek előállításánál keletkező hulladék mennyiségét. Erre szolgálnak például azok a papírok, textil termékek vagy üvegek, amelyek valamilyen arányban újrahasznosított

anyagot tartalmaznak. Az ételmaradékokat állati táplálékok készítéséhez vagy komposztáláshoz lehet felhasználni, bár a városi agglomerációk növekedése miatt a fő problémát az jelenti, hogy miként lehet költséghatékonyan összegyűjteni a maradékokat.

Gyakorlatilag nincsenek olyan jogszabályok, amelyek megkövetelnék, hogy a termékeket részben vagy egészben újrahasznosítható anyagokból készítsék, vagy hogy újra felhasználhatók/javíthatók legyenek. Ilyen eredményeket adókedvezményekkel, fizetési terhekkel, környezetvédelmi (öko)címkékkel vagy más olyan eszközökkel lehetne elérni, amelyek gazdasági előnyöket vagy nyilvános elismerést adnak azoknak a gyártóknak, akik ilyen termékeket állítanak elő, illetve azoknak a vásárlóknak vagy felhasználóknak, akik ilyen termékeket vesznek igénybe. Ám jelenleg a vásárlók és felhasználók sokkal jobban kedvelik az új termékeket, és még akkor is előnyben részesítik azokat az újrahasznosított termékekkel szemben, amikor minőségükben nincsen különbség. Ebben a tekintetben a közintézmények vezető szerepet játszhatnának azáltal, hogy újrahasznosított termékeket – papírt, irodai felszerelést, stb. – vásárolnak, és a közbeszerzéssel támogatják azokat a termékeket, amelyek részben vagy egészben újrahasznosítottak.

Ami a háztartásokat és a kommunális hulladékokat illeti: az önkormányzatoknak az a gyakorlata, hogy a szemétdíjakat a háztartási hulladék tömege vagy térfogata alapján állapítják meg, nagymértékben csökkentette a maradék (nem hasznosítható) hulladékok mennyiségét. Ezt az egyes háztartások úgy érik el, hogy az egyes újrahasznosítható hulladékfajtákat – üveget, fémeket, kartonpapírt és papírt – külön gyűjtik, a konyhai és a kerti hulladékot pedig komposztálják. A település a szelektíven gyűjtött, újrahasznosítható frakciók eladása révén bevételre is szert tehet. Az újrahasznosítható frakciók szelektív gyűjtése a hulladéktermelő cégek összes hulladékmennyiségét is jelentősen csökkenthetné. Mivel az EU nem szabályozza a hulladékgyűjtési díjakat, ebben a tekintetben az országos, sőt sokfelé a regionális vagy helyi hatóságoknak is komoly mérlegelési lehetőségük van.

### **3.3.5 A veszélyes hulladékok termelésének korlátozása**

Bizonyos anyagok jelenléte a terméket – élettartama végén - veszélyes hulladékká változtathatja. Ezeknek az anyagoknak a korlátozása, vagy akár teljes betiltása a jelenlegi jogrend része, annak ellenére, hogy a probléma következetes megközelítése egyáltalán nem tapasztalható. Ilyen módszereket a hulladékágazaton kívül is alkalmaznak, például az ózonkárosító anyagokat betiltották, mert használatukat követően ezek a gázok a légköri ózonréteget elvékonyítanak. A benzin ólmozását is betiltották, mert az üzemanyag elégetése után a gáz emissziók szennyeznék a környezetet.



Az ilyen megszorítások főképpen a nehézfémeket és más mérgező, biológiai úton felhalmozódó vagy perzisztens (le nem bomló) anyagokat érintik. Az EU joganyagában számos olyan rendelkezés található, amelyek a termékekben a nehézfémek, különösen a kadmium, ólom, higany és króm jelenlétét tiltják. Hasonló rendelkezések vonatkoznak a polibrómozott-bifenilekre (PBB) és a polibrómozott-difenilekre (PBDE) vagy az azbesztre<sup>55</sup>. Az 1600/2002 Határozat szerint „a veszélyes vegyszereket biztonságosabb vegyszerekkel vagy olyan biztonságosabb alternatív technológiákkal kell helyettesíteni, amelyek nem járnak vegyszerfelhasználással, annak érdekében, hogy csökkenjen az embert és a környezetet sújtó kár kockázata”<sup>56</sup>. Ennek alapján a tagállamok is betilthatják a termékekben bizonyos anyagok használatát, ha az anyag hulladékká válva veszélyes hulladék képződéséhez vezetne. Ezzel a lehetőséggel eddig alig éltek, de tudunk rá példát mondani: Dánia és Hollandia betiltotta az ólomtartalmú vadászlőszerek használatát.

### 3.3.6 A hulladékszállítás korlátozása

Mivel a hulladékok szállítható anyagok, és a hulladékkezelő illetve ártalmatlanító létesítményekről a tagországok – a tagországokon belül pedig a helyi hatóságok valamint egyéb testületek vagy magáncégek – gondoskodnak, a tagországok megpróbálják korlátozni a hulladékok szállítását. Ezzel szemben a hulladék gazdái általában arra a helyre akarják szállítani a hulladékot, ahol annak kezelése vagy ártalmatlanítása a legolcsóbb. Ebben segíti őket az EU alapító szerződése is, amely úgy rendelkezik, hogy általában az áruk szabad áramlásáról szóló 28-30. cikkelyeket kell alkalmazni. Az EU hulladékszállítási szabályainak jelenleg zajló vitája valószínűleg több jogot biztosít majd a tagállamoknak a más tagországokba irányuló hulladékszállítások megakadályozására. A hulladékszállítások megakadályozása érdekében az EU bevezette az előzetes hozzájárulás elvét. Eszerint a szállításra csak akkor kerülhet sor, ha a szállító tagország körmánya a szállításról értesítette azt a tagországot, amelynek igazgatása alá a célállomás tartozik, és a szállításához a hozzájárulást megkapta. Az eljárás részleteit, a dokumentálás módját és az alkalmazandó biztonsági intézkedéseket a hulladékszállításról szóló 259/93 Rendelet szabályozza.

A tagországok tiltakozhatnak egy másik tagországba irányuló hulladékszállítás ellen, ha a hulladékot a másik tagországban ártalmatlanítják. Azonban, ha a másik tagországban a hulladék hasznosításra kerül, akkor a tagországok csak néhány tételesen felsorolt indok alapján tiltakozhatnak a szállítás ellen. A kommunális hulladéknak egy másik tagország hulladékégetőjébe történő szállítását rendes

<sup>55</sup> Lásd a 76/769 Irányelvet az egyes veszélyes anyagok és készítmények forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásáról, (1976) OJ L 262 p.1 és ennek későbbi módosításait.

<sup>56</sup> 1600/2002 Határozat (Lásd a 9. lábjegyzetet), 7(1) cikkely

körülmények között ártalmatlanítás céljából történő szállításnak kell tekinteni, ezért ezt a szállító ország megtilthatja.<sup>57</sup> Ezzel szemben, ha a hulladékot egy másik tagország cementégetőjébe szállítják, az általában hasznosítás céljából történő szállításnak minősül.<sup>58</sup>

Az EU a veszélyes hulladékok nem OECD tagországba történő szállítását megtiltotta.<sup>59</sup> Ebben az esetben nincs jelentősége, hogy a szállítás célja hasznosítás vagy ártalmatlanítás. Ezt a jogszabályt, amely az ENSZ veszélyes hulladékok szállításáról szóló egyezményét (Bázei Egyezmény) követi, azzal a céllal fogadták el, hogy megelőzzék a fejlődő országokba irányuló hulladékszállítást, ahol hulladékgazdálkodási infrastruktúrát alig lehet találni és a környezetvédelmi szabályozások is gyengék. Ez a határozat azonban nemzetközi szinten egyelőre nem hatályos. Az exporttilalmat gyakran megpróbálják kijátszani, például úgy, hogy kiselejtezett autókat vagy hajókat használt járművekként adnak el egy harmadik országnak, amelyre viszont nem a hulladékokra, hanem a termékekre vonatkozó törvényeket kell alkalmazni. Ebben vezető szerepet játszik az USA, amely a mai napig nem ratifikálta a Bázei Egyezményt, és az újrahasznosítható hulladékokat nagy méretekben termékeknek tekinti, ami feljogosítja arra, hogy veszélyes hulladékának egy részét más országokba exportálja.

### ***3.3.7 A hulladékkezelő létesítményekből származó kibocsátások korlátozása***

A hulladékkezelő és ártalmatlanító létesítmények – égetőművek, lerakók, komposztáló létesítmények, stb. – általában szennyező anyagokat bocsátanak a levegőbe, szennyvizet engednek ki, és a kezelés során visszamaradt anyagokat termelnek. A hulladékégetők és kombinált égetők esetében az EU a levegőbe és a vízbe kibocsátott szennyezések határértékeit illetően viszonylag szigorú szabályokat állapított meg. A cél az volt, hogy az emberi egészséget és a környezetet a lehető legjobban védjék, ugyanakkor az égetőművek elfogadottságát növeljék. A nagyobb hulladékégetőket arra kötelezik, hogy a legjobb hozzáférhető technológiákat alkalmazzák, bár ez a fogalom meglehetősen homályos. Az emissziós szabványok általában viszonylag szigorúak, bár a tagállamok még keményebb szabványokat is alkalmazhatnak. Azonban különös figyelmet kell fordítani azokra az intézkedésekre, amelyeket egy létesítmény hibás működése esetén hajtanak végre vagy terveznek végrehajtani, mivel ezekben az esetekben az üzemeltetés bármiféle folytatása meglehetősen mérgező anyagok kibocsátásához vezethet. Az ide vonatkozó rendelkezés kimondja, hogy egy létesítmény hibás

<sup>57</sup> Bíróság, C-458/00 eset, Bizottság kontra Luxemburg (2003) ECR I-1553

<sup>58</sup> Bíróság, C-228/00 eset, Bizottság kontra Németország (2003) ECR I-1439.

<sup>59</sup> 120/97 Rendelet (1997) OJ L 22 p.14.

működésének éves összege nem haladhatja meg a 60 órát. Nem világos, hogy a tagországokban ennek a rendelkezésnek hogyan szereznek érvényt.

A kisméretű égetőkkel az EU joganyaga nem foglalkozik, és a legjobb elérhető technológia felhasználását előíró követelmények is csak a nagy égetőművek üzemeltetésére vonatkoznak. Emiatt különös figyelmet kell fordítani a kisebb égetők engedélyeinek és működési feltételeinek ellenőrzésére. Ez érvényes többek között a kórházak hulladékégetőire és azokra az üzemi égetőkre is, amelyek a termelési folyamat során égetik el saját hulladékukat.

AZ EU joganyaga szerint a hulladékkezelő és komposztáló létesítményeknek csak a 75/442 hulladékokról szóló keretirányelv általános rendelkezéseinek kell megfelelniük, illetve ha egy bizonyos kapacitást túllépnek, akkor a környezetszennyezés integrált megelőzésről és csökkentéséről szóló irányelv követelményeinek is. Ezért az engedélyek és működési feltételek részleteit a tagországok állapítják meg akár törvényi úton, akár létesítményenként külön-külön, eseti alapon. Az engedélyeknek és a működési feltételeknek kívánságra nyilvánosan rendelkezésre kell állniuk, a gáz és folyadék halmazállapotú kibocsátásokról és egyéb hulladékképződésről szóló összehasonlító adatok rendszeres közzétételét elő kell segíteni.

A hulladéklerakók építésével és működési engedélyével az EU jogszabályok részletesen foglalkoznak. A lerakott hulladékból gázok fejlődhetnek, elsősorban metán, ami erősen üvegházhatású gáz, ezen kívül a lerakókról folyadékok szivároghatnak a földbe és a talajvízbe, ezáltal nehézfémeket vagy más ártalmas anyagokat szállítanak oda. Olyan műszaki megoldás, amely ezeket a hatásokat tökéletesen kivédi, jelenleg nem létezik. Ezért aztán különösen fontos, hogy a lerakók helyét körültekintően válasszák ki, a lerakókat gondosan üzemeltessék, és ne rakjanak le olyan hulladékokat, amelyek az adott típusú létesítményben tiltott anyagoknak számítanak. Mivel a metángázok biológiailag lebomló anyagokból képződnek, a tagországok érdekében állhat, hogy a lerakásra kerülő biológiailag lebomló hulladékok csökkentésére előírt Unió arányokat tovább szigorítsák, illetve hogy a szerves anyagok elkülönített gyűjtését és komposztálását elősegítsék.

### **3.3.8 Szelektív gyűjtés és újrahasznosítási célok**

Az EU jogszabályok megkövetelik a tagországoktól, hogy alakítsanak ki szelektív gyűjtési rendszert az elemekre, a csomagolási hulladékokra, a hulladékká vált gépjárművekre, valamint az elektromos és elektronikus hulladékokra. Nincs általános kötelezettség a hulladékok elkülönített gyűjtésére, bár a tapasztalat azt mutatja, hogy azokban az országokban – például Dánia, Svédország, Ausztria – ahol ilyen kötelezettség van érvényben, az újrahasznosítás nagyobb arányú, mint más országokban. A szelektív gyűjtés bevételeket termel, nyersanyagokat takarít

meg, és más környezeti előnyökkel járhat, feltéve, hogy az újrahasznosítás anyagáramlását komolyan megszervezték. A szelektív gyűjtésnek ott van értelme, ahol az összegyűjtött anyag az újrahasznosító üzemekbe kerül, az újrahasznosítási folyamatból kikerülő termékek pedig piacot találnak.

Az EU joganyag csak az elektromos és elektronikus hulladékokra állapít meg konkrét visszagyűjtési célokat: a tagországoknak meg kell oldaniuk, hogy ebből a hulladékfajtából évente és fejenként 4 kilogrammot gyűjtsenek össze. Nehéz elképzelni, hogy ennek a rendelkezésnek a gyakorlatban hogyan fognak érvényt szerezni.

Az újrahasznosítási célok olyan százalékos előírások, amelyeket bizonyos anyagok újrahasznosítása során el kell érni. Például az Irányelv a csomagolásokról és csomagolóanyagokról megköveteli, hogy 2008 végéig az üveg csomagolóanyagok teljes tömegének 60%-át hasznosítsák újra. Az EU joganyaga további újrahasznosítási célokat megfogalmaz meg csomagolási hulladékokra, a hulladékká vált gépjárművekre, elektromos és elektronikus felszerelésekre. Nem állapítottak meg ilyen célokat az elemekre és a szennyvíziszapra, mert ezekre a hulladékfajtákra az újrahasznosítási százalékok kevésbé alkalmazhatóak. Az EU szintjén viták zajlanak arról, hogy az ilyen speciális szektorokra vonatkozó célokat nem kellene-e felváltaniuk az anyagokra vonatkozó újrahasznosítási céloknak (például a hasznosítási arányokat nem csak a csomagolóanyag hulladékból származó üvegre, hanem általában az üvegre kellene meghatározni). A probléma ezzel az lehet, hogy végrehajtását nehéz megszervezni és kikényszeríteni, valamint hogy az esetleges új típusú célkitűzések miatt a speciális szektorok erőfeszítései lanyhulhatnak. Mindenesetre nyilvánvaló, hogy az újrahasznosítási célok a kormányok és a közvélemény számára hasznos módon rögzítik az elérendő feladatokat, és alkalmasak arra, hogy mozgósítsák az erőfeszítéseket és az eszközöket. Jól szervezett adatgyűjtést, alaposan kidolgozott gyűjtési rendszert, és ehhez társulva olyan intézkedéseket igényelnek, amelyek ráveszik az embereket arra, hogy részt vegyenek a gyűjtésben.

### 3.3.9 Szabványosítás

A műszaki szabványok olyan ajánlások, amelyeket az európai szabványügyi szervezetek<sup>60</sup> a tagjaik részére határoznak meg, de alkalmazásuk nem kötelező jellegű. A gyakorlatiasság szempontja azonban a meglévő szabványok alkalmazása mellett szól. A jogalkotók különféle eljárásokkal igyekeznek elősegíteni a

<sup>60</sup> Jelenleg három európai szabványügyi szervezet működik: a CEN(Európai Szabványügyi Bizottság), a CENELEC (Európai Elektrotechnikai Szabványügyi Bizottság) és az ETSI (Európai Távközlési Szabványosítási Intézet). A szervezetek tagjai a nemzeti szabványügyi szervezetek és egyes cégek is. A tagság túlnyúlik az Európai Unió határain.

szabványok alkalmazását. Ennek szélsőséges formája, mikor a rendelkezés maga tartalmaz utalást a műszaki szabványokra. Egy másik módszer annak a feltételezésnek a megállapítása, hogy egy termék megfelel a törvényi követelményeknek, ha a termék megfelel a szabványnak. Szabványokat állapíthatnak meg termékekre, szolgáltatásokra, berendezésekre, sőt még szennyező anyag koncentrációkra vagy kibocsátásokra is. A szabványokat azonban nem a jogalkotók, hanem az ipar és/vagy a szabványügyi társaságok szerkesztik meg és hagyják jóvá.

A hulladékszektorban eddig kevés szabványt dolgoztak ki. A korábbiakban már említettük azt a kudarcot, amikor a Bizottság és a tagországok úgy találták, hogy a CEN (Európai Szabványügyi Bizottság) által a csomagolásokra kidolgozott műszaki szabványok olyannyira tökéletlenek, hogy a legtöbb szabvány elfogadását elutasították<sup>61</sup>. Ez a visszautasítás azonban nem szüntette meg a CEN által kidolgozott szabványokat, legfeljebb azt lehet mondai, hogy a szabványoknak megfelelő csomagolás nem feltétlenül felel meg a csomagolási irányelvnek is.

Napjainkban a jogalkotás a dereguláció és az egyszerűsödés irányába tart. Nem lehet kizárni, hogy ennek következtében a jövőben a hulladékágazatban a szabványok gyakoribbakká válnak majd.

### **3.3.10 Hulladékgazdálkodási tervek**

Az EU hulladékokról szóló joganyaga megkívánja a tagállamoktól, hogy készítsenek hulladékgazdálkodási terveket, és rendszeresen vizsgálják felül azokat. Az, hogy egy adott tagország létrehoz-e országos terveket, vagy a tervek készítését a regionális ill. helyi hatóságokra hagyja, a tagország döntése, de a terveknek mindenképpen le kell fedniük az ország teljes területét.

Rendes körülmények között a hulladékgazdálkodási terveket az Európai Bizottsághoz kell beküldeni összehangolásra, annak érdekében, hogy fokozatosan kialakuljon egy európai léptékű, egységesebb hulladékgazdálkodás. Azonban jelenleg ilyen összehangolásra az EU szintjén nem kerül sor. A hulladékgazdálkodás kérdését majdnem teljesen a nemzeti kormányokra vagy a kétoldalú együttműködésekre hagyják.

Az EU jogszabályaiban a „terv” és a „program” fogalmakat gyakran bizonytalanul használják. A Bíróság megállapítása szerint a tervnek/programnak „a célok szervezett és összehangolt rendszerét” kell alkotnia, időbeosztást kell tartalmaznia, valamint felülvizsgálatukat rendszeres időközönként el kell végezni<sup>62</sup>.

<sup>61</sup> Lásd fent a 2.4. *Eszközök és döntéshozatal* című fejezetet

<sup>62</sup> Bíróság, C-347/97 eset, Bizottság kontra Belgium (1999) ECR I-309 (az elemekről szóló program tárgyában)

Nyilvánvaló, hogy a hulladékgazdálkodási tervek minőségében Európa különböző részein jelentős eltérések mutatkoznak. Némelyik terv alig több mint egy néhány soros vázlat. Azokon a területeken, amelyeket a hulladékgazdálkodási politika befolyásolni tud – ilyen például az újrahasznosítás és a hulladéklerakás –, úgy tűnik, van kapcsolat a tervezés és a jobb teljesítmény között.

A hulladékgazdálkodási tervek nyilvánosak, nem lehet őket titkosan kezelni. Kidolgozásuk során környezeti hatástanulmányt kell készíteni, és a közvéleménynek joga van részt venni a tervek megszövegezésében. Ez azért fontos, mert sok terv rendelkezéseket tartalmaz a hulladékkezelő vagy ártalmatlanító létesítmények elhelyezéséről, sőt a létesítmények építésének és üzemeltetésének néhány részletével is foglalkozik.

Az EU hulladékokról szóló keretirányelve szerint a tagországok tiltakozhatnak az olyan hulladékszállítással szemben, amely nincs összhangban a hulladékgazdálkodási tervükkel. Ám a Bíróság úgy döntött, hogy ezt a rendelkezést nem kell figyelembe venni, mert az ilyen szállítások visszautasítását az EU hulladékszállításról szóló rendelete szabályozza<sup>63</sup>.

### **3.3.11 Jelentés**

A jelentések lehetővé teszik, hogy a hatóságok értékeljék a jogi követelmények gyakorlati teljesítését, illetve, hogy ha szükséges, alkalmazzák a speciális hulladékkezelőkre és hulladékfajtákra vonatkozó feltételeket. Természetesen ez attól is függ, hogy a jogszabályokat és az egyedi engedélyeket hogyan fogalmazták meg.

A tagállamoknak az irányelvek alkalmazásáról rendszeresen jelentést kell írniuk az Európai Bizottságnak. A Bizottság kötelezettsége, hogy az irányelvek alkalmazásáról rendszeresen EU-szintű jelentést készítsen, ezen kívül időnként több irányelvről szóló jelentést egyetlen jelentésbe kell összeszerkesztenie.

A nemzeti jelentések - kérésre - a nagyközönség számára elérhetőek. Ugyanez vonatkozik az EU jelentésre is. Az EU jelentések az olvasónak gyakran csalódást okoznak, mert – a nemzeti jelentéseket követve – arra korlátozódnak, hogy leírják az egyes országok törvényhozási és igazgatási intézkedéseit, anélkül, hogy gyakorlati alkalmazásukat tárgyalnák. Így aztán a jelentések nem igazán alkalmasak arra, hogy mértékül szolgáljanak az értékeléshez, és ezek alapján megítélhessék a feladatok teljesítését, az intézkedések kikényszerítését és a gyakorlati alkalmazásokat.

A két tonna/óra kapacitást elérő hulladékkezelőknek ezen kívül éves jelentést kell készíteniük a létesítmény működéséről és felügyeletéről, ebben közölni kell a gáz

---

<sup>63</sup> Bíróság, C-203/96 eset, (39. lábjegyzet)

halmazállapotú és a folyékony kibocsátások adatait is.<sup>64</sup> Ez a jelentés is nyilvános, a közvélemény számára elérhető. A hulladéklerakók esetében nincsen ilyen jelentésírási követelmény. Azt azonban meg kell jegyeznünk, hogy mindazokat az adatokat, amelyek a hulladékkezelő létesítményekből származó gáz halmazállapotú és folyékony kibocsátásokról a hatóságok kezében vannak, kívánságra a nagyközönség számára hozzáférhetővé kell tenni.

### **3.3.12 Adók és díjak**

Az EU adórendeleteit egyhangú döntéssel kell elfogadni. A mai napig az EU szintjén soha semmilyen környezetvédelmi adóról vagy díjról nem döntöttek, így ennek az eszköznek az alkalmazása jelenleg teljes egészében a tagállamok kezében van.

Mivel az emberek általában érdekeiknek megfelelően cselekednek, a gazdasági megfontolások jelentősen befolyásolhatják a hulladéktermelők és hulladékbirtokosok viselkedését. A hulladéklerakási adó például a lerakás költségeit növeli, és így a környezetileg előnyösebb hulladékhasznosítási formákat vonzóbbá teszi. A közhatalóságoknak módjukban áll, hogy a hulladék árát befolyásolják, hiszen gyakran üzemeltetnek hulladékkezelő és/vagy ártalmatlanító létesítményeket, ők szervezik a települési hulladék gyűjtését, sőt gyakran még az ipari hulladékét is, és megvan a lehetőségük, hogy törvényi intézkedéseket kezdeményezzenek vagy akár elfogadjanak. Ha a hatóságok a hulladékkezelő és ártalmatlanító tevékenységeket adók, díjak és illetékek segítségével befolyásolni akarják, akkor világos, hosszú távú stratégiával kell rendelkezniük az elérendő megelőzési és újrahasznosítási célokról. Tudniuk kell, hogy milyen hulladékkezelő és/vagy ártalmatlanító létesítményeket akarnak előnyben részesíteni, milyen folyamatokat kell pénzügyileg is támogatni, és melyeket kell visszaszorítani.

## **3.4 Végrehajtás**

Az EU jogi előírásainak végrehajtása (a Szerződés 175(4) cikkelye szerint) elvben a tagállamok kötelessége. A hulladékgazdálkodás terén ezt az alapelvet nem szabad elfelejteni, hiszen az EU joganyaga feltételezi a nemzeti, regionális és helyi jogszabályok elfogadását annak érdekében, hogy az egész rendszer működőképes legyen. Rendkívül fontos, hogy a hulladékra vonatkozó jogszabályokat minden igazgatási szinten megfelelően alkalmazzák, hogy a hatóságok a szükséges monitoring és ellenőrzési intézkedéseket megtegyék, és különösen, hogy az illegális szállítás, az illegális égetés, valamint a hulladéklerakók illegális

<sup>64</sup> 2000/76 Irányelv 12(2) cikkely (22. lábjegyzet)

működtetése megszűnjön. Az, hogy a hulladékkal foglalkozó cégek és más szereplők betartsák a meglévő rendelkezéseket, folyamatos és súlyos problémát jelent.

Egy közelmúltban történt esemény jól jellemzi, mennyire hiányos a hulladékokra vonatkozó jogszabályok végrehajtása. Az Európai Unió nemrég az Európai Bírósághoz fordult, mert Franciaországban több mint 8.800 engedély nélküli hulladéklerakó működik, annak ellenére, hogy ez a tevékenység több mint egy évtizede jogilag is tilos. Engedély nélküli lerakóhelyek persze nem csak Franciaországban, de valamennyi tagországban találhatók (hasonló kereset indult Olaszország ellen is, ahol 4000 engedély nélküli hulladéklerakó működik). Azt kell mondanunk, hogy valamennyi tagországban a végrehajtás, az alkalmazás és a kikényszerítés jelenti a legnagyobb problémát – a környezetvédelmi jog területén általában, a hulladékgazdálkodás terén pedig különösen.

Az utóbbi években a magánszemélyek és a környezetvédelmi szervezetek egyre többször az Európai Bizottsághoz fordulnak panasszal, ha azt tapasztalják, hogy országukban a hulladékgazdálkodási előírásokat nem tartják be. Ezek a panaszok jórészt a hulladékégetők és lerakók helyének megválasztásával, a környezeti hatástanulmányok hiányával, az engedély nélküli lerakókkal, az engedélyezett kibocsátási határértékek megsértésével foglalkoznak. A Bizottság elvben bátorítja a panaszokat, még panaszbejelentő nyomtatványt is megjelentetett, hogy mederbe terelje a bejelentéseket<sup>65</sup>. Újabban azonban az esetekről egyre több tényszerű információt kér, hogy a panaszosokat arra ösztönözze, saját országuk illetékes testületeihez (helyi, regionális vagy országos hatóságokhoz, ombudsmani hivatalokhoz, ügyészségekhez, bíróságokhoz) forduljanak. A Bizottság az egyedi eseteket arra használja, hogy a nem megfelelő alkalmazással kapcsolatos általánosabb problémákat – például a hulladékgazdálkodási tervek hiányát – felderítse. Mostanáig a Bizottság szinte egyáltalán nem foglalkozott a hulladékgazdálkodási tervek minőségével vagy végrehajtásával, ehelyett különböző terveket nagyobb tervezési struktúrába próbált integrálni.

A hulladékra vonatkozó jogszabályok végrehajtása rémisztő feladat lehet, különösen a helyi hatóságok számára. A legnagyobb kihívás számukra talán az, hogy olyan hulladékgazdálkodási stratégiákat és terveket hozzanak létre, amelyek logikusan kapcsolódnak a nemzeti hulladékgazdálkodási tervekhez. Ennek alapjaként adatokat kell gyűjteni a hulladék mennyiségéről és összetételéről, fel kell mérni a meglévő hulladékgazdálkodási létesítményeket, beleértve a számos engedély nélküli szemétteltelepet és lerakót. A végrehajtási tervnek az országos hatóságok által előírányzott integrált hulladékgazdálkodási stratégiát kell alapul vennie, és összhangban kell lennie az európai irányelvekkel is. Ahhoz, hogy elérjék céljukat, a megvalósítás lépéseit alaposan meg kell tervezni, és hatékonyan végre

---

<sup>65</sup> (1999) OJ C 119 p.5.



kell hajtani. Ebbe beletartozhat az illegális szeméttelpek és lerakók felszámolása, bezárása, a szelektív gyűjtésen és válogatáson alapuló rendszerek kiépítése, újrahasznosító és hulladékkezelő létesítmények üzembe helyezése, és az EU szabványoknak megfelelő hulladéklerakók építése. Alapvető fontosságú a szereplők közötti felelősségek világos megosztása (igazgatási szintek, hulladéktermelők és importálók, állampolgárok).

Ahhoz, hogy kialakítható legyen az előírásoknak megfelelő stratégia, intenzív és hatékony horizontális és vertikális együttműködésre van szükség a helyi hatóságok (beleértve a rendőrséget, az ügyészséget, stb.) és az igazgatás különböző szintjei között (helyi – regionális – országos – nemzetközi). A pénzügyi, műszaki és információs kapacitásokat ki kell építeni, illetve meg kell erősíteni azokon a helyi és regionális hatóságokon belül, amelyek felelősek a végrehajtásért, a jogi eszközök érvényesítéséért és az ellenőrzésért. A folyamat során a pénzügyi tervezésre is nagy hangsúlyt kell fektetni. A sikeres végrehajtás kulcsa, hogy a közvélemény elfogadja a hulladékgazdálkodási politikát, és részt vegyen a stratégia kidolgozásában, megvalósításában. Helyi szintű oktatási kampányokra van szükség, hogy kialakítsák a közvéleményben a tudatosságot, az érdeklődést és a támogatást. A helyi hatóságoknak nyilvános meghallgatásokat kell szervezniük, hogy tájékoztassák a helybelieket a hulladékgazdálkodási lehetőségekről, a hulladék által okozott problémákról, és arról, hogy az egyéneknek is lehetőségük és felelősségük van egy fenntarthatóbb hulladékgazdálkodás kialakításában. A szakmapolitikai folyamatnak átláthatóknak kell lenniük, a nyilvános részvételt pedig meg kell szervezni, és információval, konzultációval, oktatási tevékenységekkel kell támogatni.

Sajnálatos módon a helyi hatóságai általában nincsenek felkészülve arra, hogy megfeleljenek ezeknek a kötelezettségeknek, noha időközben egyre erőteljesebbek a közigazgatás decentralizációját szorgalmazó kezdeményezések. Sürgősen be kell tömni azt a hasadékat, ami a törvényhozók és a törvények végrehajtásáért felelős hivatalnokokat elválasztja. Mivel gyakran a helyi hatóságok felelősek az EU hulladékokra vonatkozó rendelkezéseinek végrehajtásért, létfontosságú, hogy növeljék részvételüket a jogalkotásban, mint ahogy az is, hogy a fejlődés érdekében megosszák egymással tapasztalataikat.

Ily módon a civil környezetvédelmi szervezetek számára alapvető fontosságú, hogy általános környezetvédelmi céljaik elérése érdekében helyi szinten munkálkodjanak.

## 3.5 Kapcsolódások más EU jogszabályokhoz

Az EU jogszabályok közötti kölcsönös kapcsolatok közül a fentiekben már jó néhányra rámutattunk. Most még egyszer következzenek a legfontosabbak:

**Információ és részvétel.** A közigazgatás kezében lévő környezetvédelmi adatokhoz való hozzáférés az emberi jogok közé tartozik. Egy beruházás engedélyezése érdekében beadott kérelmet, és a kiadott engedély tartalmát, beleértve az összes működési feltételt és a létesítmény szennyező anyag kibocsátásáról szóló adatokat a közvélemény számára hozzáférhetővé kell tenni. Az államigazgatásnak nincs joga, hogy visszatartson bármely olyan adatot, amely a hulladékkezelő létesítmény működése, a hulladék szállítása vagy a hulladék kezelése során a levegőbe, a talajba vagy a vízbe kibocsátott szennyező anyagokat jellemzi.

Az állampolgároknak és a környezetvédelmi szervezeteknek joguk van ahhoz, hogy valamely hulladékkezelő létesítmény engedélykérelmével, kiviteli tervével vagy jelentős változtatási kérelmével kapcsolatban észrevételt tegyenek. Ha a létesítmény esetleg hatással lehet rájuk, joguk van részt venni bármely olyan környezeti hatástanulmány készítésében, amelybe az államigazgatás belekezd. Ezenkívül joguk van részt venni a hulladékgazdálkodási tervek készítésében is, ami például gyakran meghatározza a hulladékkezelő létesítmény helyének megválasztását.

**A létesítmények által alkalmazott technológiák.** A nagy hulladékegetők az integrált megelőzésről és szennyezés-szabályozásról szóló irányelv hatálya alá esnek, ezért a legjobb elérhető technológiát kell alkalmazniuk. Ezt a technológiát általában egyéni engedélyekben rögzítik. A hulladéklerakókban alkalmazandó technológiákat ezen kívül a hulladéklerakókról szóló irányelv is tartalmazza.

**Természetvédelem.** Ha egy kiszemelt európai élőhelyen belül valamely hulladékkezelő létesítményt, égetőművet vagy lerakót akarnak elhelyezni, a madárvédelmi irányelvben és az élőhelyvédelmi irányelvben meghatározott értékelést el kell végezni. Az, hogy egy ilyen létesítmény az emissziók, a növekvő közlekedési terhek és egyéb tényezők ellenére nem eredményezi az élőhelyek jelentős zavarását, csak kivételes esetben fordul elő.

**Levegő- és vízminőség.** Az EU-nak a levegő- és vízminőségre vonatkozó rendelkezéseit tiszteletben kell tartani. A hulladékegetőkről szóló irányelv bizonyos szennyező anyagok esetében emissziós határértékeket állapít meg. Ezek a levegő- és vízminőségről szóló általános rendelkezésekkel együtt érvényesek.