

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS SZABÁLYOZÁSÁNAK ELEMEI[⊗]

COMPONENTS OF WASTE MANAGEMENT REGULATIONS

NAGY Orsolya¹ – BALLA Zoltán² – KITH Károly³ – TAMÁS András⁴

PhD hallgató¹⁻⁴

Debreceni Egyetem Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar,
Kerpely Kálmán Doktori Iskola
4032 Debrecen, Böszörményi út 138.

nagy.orsolya@agr.unideb.hu, ballazoltan@agr.unideb.hu
kithkaroly@agr.unideb.hu, tamas.andras@agr.unideb.hu

Kivonat: A hasznosítatlan hulladék lerakása területet foglal el más hasznosítási lehetőségek előtt és csökkenti a természetes erőforrások igénybevételének lehetőségeit, mindezek mellett többnyire környezetszennyező, illetve egészségkárosító hatással is bír.

A hulladék esetében a legérdekesebb jogi kérdés a fogalmak tisztázása. Ebből kiindulva érdemes vizsgálni, hogy mi minősül hulladéknak és milyen szempontok szerint történik az osztályozása. Jelentős azon körülmények tisztázása is, mint például a hulladék áruként való kezelése, illetve mit jelent a hulladéknak nem minősülő melléktermék kategória, vagy másik jogi kihívás, a hulladékstátusz megszűnésének kérdése.

Kulcsszavak: hulladék, szabályozás, hulladékgazdálkodás

Abstract: Disposal of unutilised waste occupies space from other possibilities of utilisation and reduces the opportunities of employing natural resources; besides it usually has environment polluting and health damaging impacts as well.

In terms of waste, the most interesting legal issue is the clarification of definitions. It is worth to examine what qualifies as waste and on the basis of which aspects its classification is carried out. It is also a significant issue to clarify topics like the management of waste as commodity, what the category of by-products not qualifying as waste means or – as another legal challenge – the issue of terminating the waste status.

Keywords: waste, regulation, waste management

1. BEVEZETÉS

A hulladékgazdálkodás komplex tevékenység, a hulladékok káros hatásai elleni védekezésnek a hulladékok teljes életciklusára kiterjedő gyakorlati megvalósítása. Magába foglalja a hulladékok keletkezésének megelőzését, csökkentését, illetve a már létező hulladék kezelését. Maga a kezelés önmagában is sokrétű tevékenység, mivel hozzá tartozik a hulladékok gyűjtése, átmeneti tárolása, szállítása, hasznosítása, ártalmatlanítása, elhelyezése és végül az elhelyezési létesítmények utókezelése is[6].

2. A SZABÁLYOZÁS ALAPJAI

A hasznosítatlan hulladék lerakása területet foglal el más hasznosítási lehetőségek előtt és csökkenti a természetes erőforrások igénybevételének lehetőségeit, mindezek mellett többnyire környezetszennyező, illetve egészségkárosító hatással is bír.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló, 1951. évi LIII. törvény célként fogalmazza meg, hogy az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészségének, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, illetve a fenntartható fejlődés

[⊗] Szaklektorált cikk. Leadva: 2014. november 05., Elfogadva: 2014. november 19.

Reviewed paper. Submitted: 05. 11., 2014. Accepted: 19. 11., 2014.

Lektorálta: BOROS Norbert / Reviewed by Norbert BOROS

biztosítása alkotják a környezet védelem alapjait. Ezen jogszabály a hulladékot, mint környezeti elemet veszélyeztető tényezőt jelöl meg.

Nemzetközi jog szempontjából elég fragmentált jogi területnek számít, illetve ad hoc jelleggel szabályozottnak. Mind a mai napig nincs globális, sőt regionális szabályozásra példa. Előzményei: az 1989-es Bázeli Egyezmény, illetve az OECD által készített ajánlások és előírások.

Az Európai Unióban a hulladékgazdálkodás legfontosabb, általános szabályait a hulladékról szóló 2008/98 EK parlamenti és tanácsi irányelv[1] tartalmazza. Ez egy keretirányelv, amelynek célja, hogy a tagállamok törekedjenek a hulladék keletkezésének megelőzésére, a keletkezett hulladék mennyiségének, illetve ártalmaik csökkentésére[7]. Ennek érdekében az ún. tiszta technológiák bevezetésére, az újrahasznosításra és az ártalmatlanítás technikáinak javítására van szükség.

3. FOGALMAK

Az elvek, prioritások és általános követelmények együttesen teszik ki a hulladékgazdálkodási és hulladékkezelési rendszer általános részét. Ezen jogintézményi körből közvetlen kötelezettségek nem keletkeznek, mégis a későbbi elemek mindegyikét az általános részhez kell viszonyítani, illetve a jogi követelmények megvalósítását is ezekhez kell viszonyítani.

A hulladék esetében a legérdekesebb jogi kérdés a fogalmak tisztázása. Hulladék: bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles[2]. Ebből kiindulva érdemes vizsgálni, hogy milyen szempontok szerint történik az osztályozása[8]. A hulladékokat többféle rendező elv alapján lehet csoportosítani. Egyik csoportosítási szempont lehet például a hulladék anyagi tulajdonságai. Ez alapján vizsgálni kell a halmazállapotot, a veszélyességet, az anyag egyneműségét. Elkülöníthetők a hulladék fajtái az azokat keletkeztető tevékenység alapján is, így: ipari, mezőgazdasági, egészségügyi stb. hulladék. További csoportosítási módok még: az összetétel szerinti, a környezetre gyakorolt hatás szerinti, illetve az eredet szerinti megkülönböztetések. Az Európai Hulladék Katalógust (EWC) a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet honosította. A hazai hulladék listát tartalmazó jogszabályban az A) Alap lista célja a mindenkori EWC pontos, szó szerinti megjelentetése a hazai szabályozásban. Ez azt is jelenti, hogy amikor az EU az EWC-t módosítja, ez az Alap listában folyamatosan átvezetésre kerül[10].

A fogalmak tisztázása során az egyik elsődleges kérdés a hulladék áruként való elismerése, melynek lényegét és fontosságát legérthetőbben egy belgiumi jogeset kapcsán fejtette ki az Európai Bíróság[5]: „Nem vitatott, hogy a hasznosítható vagy újrahasználatos hulladékoknak van saját kereskedelmi értéke, amelyek – akár kezelést követően – „árúk” a Szerződés céljai szerint és ennek megfelelően a Szerződés 30. és következő cikkeinek hatálya alá is tartoznak. ... A hasznosítható és nem hasznosítható hulladékok közötti különbségtétel a gyakorlatban rendkívül nehéz. ... Ez a megkülönböztetés olyan tényezőknél alapul, amelyek bizonytalanok és változóak az idővel, különösen a technikai fejlődés kapcsán. Továbbá, annak eldöntése, hogy a hulladék hasznosítható, avagy sem, a hasznosítási eljárás költségeitől is függ, tehát attól, hogy a javasolt hasznosítás életszerű-e, ami azt eredményezi, hogy ez a megkülönböztetés szükségképpen szubjektív és változó feltételektől függ. Ezért arra a következtetésre kell jutni, hogy a hulladék akár hasznosítható, akár nem, „árúnak” tekintendő, amelynek mozgását, összhangban a Szerződés 30. cikkével, elviekben nem lehet megakadályozni”.

Jelentős azon körülmények tisztázása is, mint például, hogy mit jelent a hulladéknak nem minősülő melléktermék kategória (mivel eleve nem minősül hulladéknak), vagy másik jogi kihívás, a hulladékstátusz megszűnésének kérdése. Tudniillik közös ebben a két kérdéskörben az, hogy nem kell rájuk a hulladékgazdálkodási előírásokat, illetve nem ugyanúgy terjednek ki rájuk a törvényi hatályok.

Hatályos törvényünk szerint, mellékterméknek lehet tekinteni valamely anyagot vagy tárgyat – amely olyan előállítási folyamat során keletkezik, amelynek elsődleges célja nem ez a termék előállítása –, ha az alábbi feltételek teljesülnek:

- a) az anyag vagy a tárgy további felhasználása biztosított
- b) az anyag vagy a tárgy további, a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználható
- c) az anyagot vagy tárgyat valamely előállítási folyamat szerves részeként állítják elő

d) a további használat jogszerű, azaz a konkrét használat tekintetében az anyag vagy a tárgy megfelel a termék adott használatára, valamint a környezet-és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelmények és nincsenek a környezetet és az emberi egészsége általánosan károsító hatásai.

A hulladékstátusz megszűnése azt jelenti, hogy egy adott hulladék megszűnik hulladéknak lenni. Ennek előfeltétele, hogy hasznosítási műveleten, beleértve az újrafeldolgozást is, esett át és megfelel az alábbi feltételeknek:

- a) az anyagot vagy tárgyat általánosan használják, adott rendeltetéssel
- b) az anyagnak vagy tárgynak van piaca vagy van rá kereslet
- c) az anyag vagy tárgy megfelel az adott rendeltetések műszaki követelményeinek és a termékekre vonatkozó hatályos jogszabályoknak és előírásoknak
- d) az anyag vagy tárgy felhasználása nem idéz elő általános káros környezeti vagy egészségügyi hatásokat[4].

A hulladékgazdálkodás fogalmát a Ht. tartalmazza, ami, tulajdonképpen, meghatározott tevékenységek köre:

- a) a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, illetve ilyen műveletek felügyelete
- b) a hulladékkal kapcsolatos kereskedői és szállítói tevékenység is ide sorolandó
- c) a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések működtetése, valamint
- d) a hulladékgazdálkodási létesítmények utógondozása.

4. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁS TERÉN ALKALMAZOTT ALAPVETŐ JOGINTÉZMÉNYEK

A fogalmak és elvek alapján a hulladékgazdálkodás tervezése határozza meg a hatóságok és más jogalanyok számára az általánosan követendő irányt.

Hatályos törvényünk nyolc alapelve:

- a) kiterjesztett gyártói felelősség: a gyártó felelős az általa előállított termék és az alkalmazott technológia hulladékgazdálkodási szempontból kedvező tulajdonságának a megváltoztatásáért (ezalatt értendőek még: kezelés, a visszavétel és az egyéb költségek is)
- b) önellátás elve: az országban keletkező hulladékok ártalmatlanítására és hasznosítására legyen megfelelő, önálló belföldi hálózat, illetve kapacitás
- c) közelség elve: biztosítani kell, hogy a nemzeti hálózaton belül a hulladékot az egyik legközelebbi, olyan létesítményben ártalmatlanítsák, illetve hasznosítsák, ahol rendelkezésre állnak az arra leginkább alkalmas módszerek
- d) szennyező fizet elve
- e) újrahasználat és újrahasználatra előkészítés elve
- f) biológiailag lebomló hulladékok hasznosításának elve
- g) költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosítása
- h) keresztfinanszírozás tilalma.

A tervnek megfelelően lehet a későbbiekben a hulladékkal kapcsolatos tevékenységeket engedélyezni, azokat elvégezni. A tervezést követően, erre alapozva, kerül sor az egyes tevékenységek engedélyezésére (hulladékra vonatkozó tevékenységek alapvető feltétele). Az engedély a hulladékra vonatkozó tevékenységek alapvető feltétele, amely alól csak kevés kivétel lehetséges, ez esetben is szükséges a bejelentés. Az engedély meghatározza a tevékenység végzésének legfontosabb feltételeit és egyben arra is lehetőséget ad, hogy a hatóságok folyamatosan ellenőrzésük alatt tarthassák az egyes tevékenységeket.

A bejelentés, adatszolgáltatás, nyilvántartás és tájékoztatás kötelezettségeknek azonos az alapja, egy kötelezettség különböző vetületeit jelentik. Az engedélyezett tevékenységről mindenképpen nyilvántartást kell vezetni, illetve azok egyben bejelentésre is kötelezettek. Azon tevékenységek, melyek egyébként nem engedélykötelesek, szintén nyilvántartás-kötelezettek és általában legalább bejelentésre is kötelezettek. A tájékoztatás pedig az így kialakított nyilvántartási adatok alapján valósulhat meg.

A hatósági ellenőrzés az engedélyezés által adott feltételek megvalósulására, illetve a bejelentett adatok valóságára vonatkozik. Az ellenőrzés – mint minden más esetben – arra szolgál, hogy a

kérdéses hulladékgazdálkodási, -kezelési területért felelős hatóság megfelelő információkat szerezzen a kérdéses tevékenységről, melynek alapján szükség szerint további lépéseket tehet. Utolsó mozzanatként az ellenőrzésre épül a jogkövetkezmények rendszere, illetve a felelősség alkalmazásának lehetősége[3].

5. A HULLADÉKOKRA VONATKOZÓ EGYÉB FONTOS SZABÁLYOK

A hulladékképződés megelőzése és a hulladékgazdálkodás során az alábbi tevékenységek elsőbbségi sorrendként történő alkalmazására kell törekedni:

- a) a hulladékképződés megelőzése,
- b) a keletkezett hulladék újrahasználatra való előkészítése,
- c) a hulladék újrafeldolgozása,
- d) a hulladék egyéb hasznosítása, így különösen energetikai hasznosítása, valamint
- e) a hulladék ártalmatlanítása.

Ezen meghatározott tevékenységek közül azt kell választani, amely az összességében legjobb környezeti eredményt biztosító megoldást hordozza magában, és elősegíti a Ht. szerinti hasznosítási és ártalmatlanítási célkitűzések megvalósítását. Az összességében legjobb környezeti eredményt biztosító megoldás érvényesülése érdekében bizonyos hulladékaromok esetében a tevékenység a hulladékhierarchia szerinti elsőbbségi sorrendtől eltérően is megválasztható. Ennek indokoltságát a hulladékképződés és a hulladékgazdálkodási tevékenységek által gyakorolt összehatásokat bemutató életciklus-szemléleten alapuló vizsgálati elemzéssel kell igazolni.

A hulladék erőforrássá történő alakítása a körkörös működési elven alapuló gazdaság egyik kulcsa. Az európai törvényhozásban meghatározott célkitűzések és célpontok a hulladékgazdálkodás javításának, az innovatív újrahasznosítás stimulációjának, a szemétkorlátozásának, valamint a fogyasztói szokások megváltoztatásának fő mozgatói. Ha újraelőkészítünk, újrahasználnunk és újrahasznosítunk, illetve ha egyik iparág hulladékai egy másik nyersanyagaivá válnak, akkor elérhető a körkörösebb gazdaság, ahol a hulladék megszűnik és az erőforrások felhasználása hatékonyabban és fenntarthatóbb módon történik.

A jobb hulladékgazdálkodás emellett segít az egészségügyi és környezeti problémák csökkentésében, az üvegház hatású gázok emissziójának visszaszorításában (közvetlenül a szemétkorlátozások emissziójának megszüntetésével, közvetve pedig olyan anyagok újrahasznosításával, amelyeket amúgy más módon dolgoznának fel), valamint a negatív hatások elkerülésében helyi szinten, úgymint a szemétkorlátozásnak köszönhető tájleromlás, helyi víz és légszennyezés, valamint szemétkorlátozás.

Az Európai Unió hulladékgazdálkodási politikája a hulladék hierarchián alapul, amely az alábbi prioritási sorrendet tartja szem előtt a hulladékpolitika és hulladékgazdálkodás megszervezésekor operatív szinten: megelőzés, felkészülés az újrafelhasználásra, újrahasznosításra, javításra, illetve legkevésbé előnyben részesített opcióként a hulladéktól való megszabadulás (ez utóbbi magában foglalja a szemétkorlátozást, illetve az energia visszanyerése nélküli szemétkorlátozást).

Ezzel összhangban a 7. Környezeti Akcióprogram az alábbi prioritásokat tartja szem előtt az EU hulladékpolitikája terén:

- a) a termelt hulladék mennyiségének csökkentése
- b) az újrahasznosítás és újrafelhasználás maximalizálása
- c) a szemétkorlátozás kizárólag nem újrahasznosítható hulladékokra történő korlátozása
- d) a szemétkorlátozás fokozatos megszüntetése
- e) a hulladékpolitika célkitűzéseinek teljes megvalósítása minden tagországban [9].

6. ÖSSZEGRÖZÉS

A hulladék mai (jól meghatározott) fogalma egy hosszú folyamat eredménye. Fialat szabályozási területnek számít maga a hulladékgazdálkodás, állandó minőségi változáson mennek át az elvek, a technológiák, illetve ezekhez igazodva a követelmények is. Mindenezek mellett, az alapvető elvárás, hogy a hulladékkal kapcsolatos bármilyen tevékenység csak szabályozottan és felügyelet mellett legyen végezhető. Az EU törekszik arra, hogy a

hasznosítatlan hulladék lerakása ne foglaljon el területet más hasznosítási lehetőségek előtt és ne csökkentse a természetes erőforrások igénybevételének lehetőségeit, mindezek mellett a környezetszennyező, illetve egészségkárosító hatásának mérséklése is cél.

További kutatások témája lehet a hulladékgazdálkodás szabályozásának megítélése, mivel az érintetteknek a témához való hozzáállása igen eltérő lehet.

Summary: *Today's (well-defined) concept of waste is a result of a long process. Waste management itself is a young regulatory area, with the constant variability of the quality in principles, technology, and requirements. The basic requirement is that any activity related to waste should be carried out under controlled conditions. EU strives to ensure that unused waste disposal does not take the field from other uses and does not diminish the potential use of natural resources. Additionally, the reduction of the effects of environmental pollution and damage made to health conditions are also parts of this intent.*

Regulatory assessment of waste management is subject to further research as the attitude of stakeholders can be very different.

6. FELHASZNÁLT IRODALOM

- [1] 2008. november 19. Irányelv a hulladékokról és az egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.
- [2] 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról (röv.: Ht.), 2.§ 23.
- [3] **BÁNDI GY.**, Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2014., pp 467.
- [4] **BÁNDI GY.**, Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest 2014., pp 473.
- [5] C-2/90. sz. ügy, Bizottság kontra Belgium, 1992. július 9. E.C.R. 1992, I-04431.
- [6] **FODOR L.**, Környezetjog, Lícium-Art Kiadó, Debrecen, 2006., pp 202.
- [7] **FODOR L.**, Környezetvédelmi jog és igazgatás, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2012., pp 145.
- [8] Hulladékok listája: 16/2001. (VII. 18.) KÖM rendelet, illetve annak módosításáról szóló 22/2004. (XII. 11.) KvVM rendelet
- [9] <http://ec.europa.eu/environment/waste/>, 2014. október 02. saját fordítás
- [10] <http://www.kvvm.hu/szakmai/hulladékgazd/jogszabalyok/listamin.htm>, 2014. október 01.