

B. GYURKÓ BRIGITTA*

Az új területi hulladékgazdálkodási hatóságok szerepe az elhagyott hulladék felszámolásában

The Role of the New Territorial Waste Management Authorities in the Eradication of Abandoned Waste

ABSZTRAKT

2021 márciusában a Kormány a környezetvédelem szervezeti oldalát tovább alakítva új hulladékgazdálkodási hatóságokat hozott létre. Az országos és területi hulladékgazdálkodási hatóságok a vármegyei kormányhivatali rendszerbe ágyazódtak. A hulladékgazdálkodási hatóságok feladatai szerteágazók, azonban a végrehajtási rendeletek nem minden esetben állnak rendelkezésre.

Az elhagyott hulladék felszámolásában jelentős szerepet játszanak a területi hulladékgazdálkodási hatóságok. Az elmúlt években, az európai uniós előírásoknak eleget téve az engedély nélkül működő depóniákat megszüntették. A hatóságok által, a jogellenesen elhagyott hulladékok esetében kivetett szankciók hozzájárulnak az illegálisan elhelyezett hulladék mennyiségének csökkentéséhez. Az új hulladékgazdálkodási hatóságok elősegíthetik a körforgásos gazdaság megteremtését, de csak abban az esetben, ha a jogalkotó megteremti a hiányzó jogszabályi és technikai feltételeket.

Kulcsszavak: hulladék, hulladékgazdálkodási hatóság, kormányhivatal, körforgásos gazdaság

ABSTRACT

In March 2021, the Government further transformed the organizational side of environmental protection and created new waste management authorities. The national and regional waste management authorities are embedded in the county government office system. The responsibilities of the waste management authorities are multifaceted, however, implementing regulations are not available in all cases.

Regional waste management authorities play a significant role in the elimination of abandoned waste. In recent years, in compliance with European Union regulations, landfills operating without a permit have been abolished. Sanctions imposed by the authorities in the case of illegally abandoned waste contribute to reducing the amount of illegally disposed waste. The new waste management authorities can promote the creation of a circular economy, but only if the legislator creates the missing legal and technical conditions.

Keywords: waste, waste management authority, government office, circular economy

Már 15 éve annak, hogy az Európai Unió megfogalmazta a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelvét¹ (a továbbiakban: EK irányelv), amely többek közt létrehozta a hulladékhierarchiát,² megerősítette a szennyező fizet

* Dr. B. Gyurkó Brigitta, doktorjelölt, Debreceni Egyetem Marton Géza Állam- és Jogtudományok Doktori Iskola. E-mail: gyurko.brigitta@gmail.com. A kézirat lezárásának időpontja 2023. 12. 20.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről, HL L 312, 22.11.2008, p. 3–30.

² Lásd bővebben: CSÁK Csilla–OLAJOS István: Hulladékgazdálkodás. In: Raisz Anikó: (szerk.) *Környezetjog – Különös rész*. Miskolci Egyetemi Kiadó, Miskolc, 2022, 136–137. (https://doi.org/10.53707/2021.ra.kornykul_iil)

elvet,³ és bevezette a gyártói felelősséget. Meghatározta – a hulladékkezelést végző létesítmények és vállalkozások számára – az engedélyek és a nyilvántartásba vétel rendszerének alapvető szempontjait. Rögzítette ezen felül, hogy az illetékes nemzeti hatóságoknak hulladékgazdálkodási terveket, valamint hulladékmegelőzési programokat kell kidolgozniuk. Deklarálta a hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciók bevezetését.

Az Európai Parlament és a Tanács 2018/851. számú, az EK irányelv módosítására vonatkozó irányelve⁴ (a továbbiakban: módosító irányelv) az előírásokat a körforgásos gazdaságról szóló intézkedéscsomag részeként megváltoztatta. A körforgásos gazdaság koncepciója a hulladékproblémák megoldásához is kötődik, de túlép a szűkebben vett hulladékgazdálkodási ágazaton, és teljes gazdaságszerkezeti átalakításban gondolkodik.⁵ A módosító irányelv (23) preambulumbekzdése kijelenti, hogy a közigazgatási szervek jelentős szerepet kell, hogy játszanak a települési hulladék összegyűjtésében és kezelésében, illetve a lakossággal való kommunikációban. A módosító irányelv (34) preambulumbekzdése értelmében a hulladékelhagyás elleni küzdelem az illetékes hatóságok, a gyártók és a fogyasztók közös erőfeszítése.

A körforgásos gazdaság megvalósulásának a kiterjesztett gyártói felelősség (EPR) az egyik alappillére. A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III.14.) számú Korm. rendelet szabályozza a gyártók (és forgalomba hozók) regisztrációs és díjfizetési kötelezettségét, ezzel megfelelően az uniós irányelveknek és segítve azt, hogy az adott termékek hulladékkezelése (az életciklus végén) a gyártók fizetési kötelezettségeként jelentkezzen.

E tanulmány a hatósági oldal szerepét vizsgálja, abból indulva ki, hogy a hulladékelhagyás felszámolásának (fő) felelőse a hatóság. Hulladékgazdálkodási feladatot ellátó hatóságok korábban is jelen voltak a hazai intézményi rendszerben (kormányhivatalok, jegyzők). 2021 márciusában, a környezet- és természetvédelmi feladatoktól elkülönítve, önálló hatóságként hívta életre a Kormány, a hulladékgazdálkodási hatóság kijelöléséről szóló 124/2021. (III. 12.) Korm. rendeletében (a továbbiakban: kormányrendelet) a hulladékgazdálkodási hatóságokat. A tanulmány célja, hogy bemutassa a vármegyék fő hulladékgazdálkodási szerveit és megvizsgálja, megfelelnek-e az Európai Unió körforgásos gazdaság megteremtésére irányuló törekvéseinek, kiváltképp a jogellenesen elhagyott hulladék felszámolása terén.

Ennek érdekében az alábbiakban áttekintem a hatóságok feladatait a hatályos jogszabályok értelmezése révén, a hatóságok saját adatai, illetve a releváns bírói gyakorlat figyelembe vételével. Szakirodalom a hatályos jogszabályi környezetre vonatkozóan még nem áll rendelkezésre, e munka a hiányt hatósági nézőpontból igyekszik pótolni.

1. A hatóság átalakulása és feladatai

A kormányrendeletnek köszönhetően új dimenzióba került a hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági szervezetrendszer. A környezetvédelmi hatóságok (amelyek hulladékgazdálkodási feladatokat is elláttak a jegyzők mellett) 2021 márciusa előtt a megyei kormányhivatalok főosztályain működtek. A kormányrendelet hatályba lépését követően a különböző szervekhez tartozó hatósági és nem hatósági hulladékgazdálkodási hatáskörök a

³ Bővebben: CsÁK Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. *Miskolci Jogi Szemle*, 2014/1, 16–32.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2018/851 irányelve (2018. május 30.) a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról, HL L 150, 14.6.2018, p. 109–140.

⁵ FODOR László: Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapvető kérdések). *Pro Futuro*, 2020/2, 50. (<https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8436>)

kormányhivatali szervezetrendszerbe integrálódtak, méghozzá oly módon, hogy egy elkülönült szervezeti egységet hoztak létre, amely egyszerre lát el engedélyezési, ellenőrzési, szankcionálási (bírságolás) és egyéb, végrehajtási feladatokat. Minden olyan hatósági és nem hatósági feladatot az új hulladékgazdálkodási hatóság lát el, amely korábban más hatóságokhoz (területi és országos környezetvédelmi hatóság, jegyző stb.) tartozott.

A feladatok olyannyira szerteágazóak, hogy felmerülhet a kérdés: nem túl sok-e mindez egyetlen hatóságnak. Az első fejezetben e feladatok bemutatására tesztek kísérletet.

1.1. A hatóság jogállása

A közigazgatási hatósági ügyekben három szinten eljáró hulladékgazdálkodási hatóságokat különíthetünk el: területi és országos hulladékgazdálkodási hatóságok (vármegyei kormányhivatalok) és minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság (a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter⁶ által kijelölt szervezeti egység).⁷ A minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság – annak megfelelően, hogy a hatályos kormánystatútum szerint az ágazat irányításáért az energiaügyi miniszter felel – az energiaügyi miniszter által kijelölt szervezeti egységek útján látja el a feladatait. A miniszter gyakorolja a szakmai irányítást az országos és a területi hulladékgazdálkodási hatóságok felett, emellett a Pest Vármegyei Kormányhivatal és a vármegyei kormányhivatalok hatáskörébe tartozó közigazgatósági hatósági ügyekben a felügyeleti jogkört is a miniszter látja el.

A hulladékgazdálkodási hatóságok vertikálisan két szintre különülnek el. Az országos hatóság (Pest Vármegyei Kormányhivatal)⁸ feladatai között található a műanyagtermékekkel kapcsolatos tevékenységek nyilvántartásának vezetése, tanúsítványok ellenőrzése és felügyelete. Abban az esetben, ha több hatóság illetékességi területe áll fent, a Pest Vármegyei Kormányhivatal adja ki a vonatkozó engedélyeket. Országhatárt átlépő hulladékszállítás⁹ esetében felügyeleti szervként jár el. Ezen felül edukációs szerepet kapott, hiszen e szerv koordinálja a hulladékgazdálkodási előírásokra vonatkozó hatósági képzés és vizsgáztatás felügyeletét, illetve a képzés követelményeinek kidolgozását.

A hulladékgazdálkodási hatósági ügy – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a területi hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörébe tartozik.¹⁰ A területi hulladékgazdálkodási hatóság illetékessége a székhelye szerinti vármegyére terjed ki azzal az eltéréssel, hogy a Pest Vármegyei Kormányhivatal illetékessége Pest vármegyére és Budapest főváros területére vonatkozik.¹¹

A területi hulladékgazdálkodási hatóságok kivétel nélkül részt vesznek a hulladékgazdálkodási engedélyezési eljárásokban, illetve a hulladékgazdálkodási hatósági ügyek lefolytatásában. Arra, hogy mit is tekintünk hatósági ügynek, konkrét választ a kormányrendelet nem ad, így az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) generális szabályát¹² kell alkalmazni. A következő alfejezet a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) egyes szakaszai alapján részletezi a területi hulladékgazdálkodási hatóság feladatait.

⁶Az NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt., az NHSZ Nemzeti Hulladékgazdálkodási Szolgáltató Kft., valamint a Nemzeti Vízművek Zrt. feletti tulajdonosi jogokat jelenleg (több epizódot követően) az Energiaügyi Minisztérium (EM) gyakorolja.

⁷ Kormányrendelet 1. §.

⁸ Kormányrendelet 1. § (3) bek.

⁹ CSÁK-OLAJOS: i. m., 142.

¹⁰ Kormányrendelet 2. § (1) bek.

¹¹ Kormányrendelet 1. § (2) bek.

¹² Az Ákr. 7.§ A hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyben (a továbbiakban: ügy) és a hatósági ellenőrzés során e törvény rendelkezéseit alkalmazza

1.2. A területi hatóság feladatai

A Ht. 78./B §-a felsorolást ad a hulladékgazdálkodási hatóságok feladatairól. A hatóságok tevékenységi körét e szakasz 32 pontba foglalja, azonban nem bontja meg területi és országos hatáskör szerint, csupán sorra veszi azokat. A pontosítást a kormányrendelet 3. §-ában találjuk. A Ht. nem tipizálja a feladatokat, az átláthatóság érdekében a teljesítés iránya szerint végzem el a bemutatásukat. A tanulmány szűk keretei közt maradván, kizárólag a területi hulladékgazdálkodási hatóság feladatait nevezem meg, illetve azok jelentőségét foglalom össze röviden.

1.2.1. Az államszervezet működtetésével kapcsolatos feladatok

Az államszervezet működésének segítése a közigazgatás egyik alapvető funkciója. A törvény-előkészítés, más szervekkel való összehangolt munka, az adminisztrációs és adatelemzési feladatok e kategóriába sorolhatók.

1. Működteti a Ht. hatálya alá tartozó engedélyköteles vagy nyilvántartásba vételi kötelezettség alá vont termékek, létesítmények, eszközök, természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek, illetve tevékenységek adatait tartalmazó hulladékgazdálkodási nyilvántartást.¹³ A teljeskörű, mindenre kiterjedő hulladékgazdálkodási nyilvántartás szükséges eleme a hulladékgazdálkodási kultúra fejlődésének és egyben a környezet magasabb szintű védelmének is, hiszen ezekből gyorsan és egyszerűen kikereshetők az engedéllyel rendelkező ügyfelek, egy esetleges káresemény bekövetkezésekor a felelőséggel¹⁴ tartozó fél.

2. Részt vesz a hulladék azonosítási és nyilvántartási rendszerének kialakításában és működtetésében, valamint ellátja a hulladék azonosításával és nyilvántartásával kapcsolatos ellenőrzési feladatokat.¹⁵ A körforgásos gazdaság egyik alappillére a másodlagos nyersanyag hasznosíthatóságának növelése.¹⁶ Az, hogy mit tekintünk hulladéknak, meghatározza a hasznosíthatóság kereteit. Ha egy anyag nem definiálható hulladékként, akkor az továbbra is termék, illetve melléktermék. Így kijelenthető, hogy egy új, a körforgásos gazdaság elvei alapján működő azonosítási rendszer létrehozása szükséges a másodnyersanyagok piacának megszilárdításához.

3. Elvi jelentőségű jogértelmezési kérdésekben, a miniszterrel szükség szerint egyeztetve, állásfoglalásokat ad a hatóság.¹⁷ Nem tisztázott, mit tekint a Ht. elvi jelentőségű kérdésnek. A Kúria Pfv.V.21.323/2022/2. számú döntése szerint (felülvizsgálat engedélyezése körében) elvi jelentőségű jogkérdésnek általában az a jogkérdés minősül, amely egy jogszabály rendelkezésének értelmezésével, az alkalmazandó norma alapvető tartalmával és az ahhoz kapcsolódó esetleges jogkövetkezményekkel függ össze.¹⁸

4. Figyelemmel kíséri a Ht., valamint a végrehajtására kiadott jogszabályok érvényesülését, kezdeményezi az arra jogosultnál a szükséges jogszabályok megalkotását, módosítását.¹⁹ Ennek révén a jogalkotó első kézből értesül a hatóságot érintő szabályok alkalmazhatóságáról,

¹³ Ht. 78./B. § (2) bek. 30.

¹⁴ A környezeti felelősségről bővebben: KECSKÉS Gábor: A környezeti felelősségi irányelv hazai végrehajtásának tapasztalatai, felülvizsgálata, a jövőbeli változások iránya. *Pro Futuro*, 2020/2, 29–41.

¹⁵ Ht. 78./B. § (2) bek. 32.

¹⁶ HORVÁTH Ágnes–BERECZK Ádám: A körforgásos gazdaság és az ipari szimbiózis megoldások, mint a fenntartható erőforrásgazdálkodás eszközei. *Multidiszciplináris tudományok*, 11. kötet. 2021/2. 226. (<https://doi.org/10.35925/j.multi.2021.2.29>)

¹⁷ Ht. 78./B. § (2) bek. 3.

¹⁸ <https://kuria-birosag.hu/en/node/17497> (2023. 11. 07.).

¹⁹ Ht. 78./B. § (2) bek. 4.

illetve szükségességéről. A hatóság véleményezői szereppel való felruházása a szabályozás megfelelése szempontjából garanciális jellegű. A területi hulladékgazdálkodási hatóságok közvetlenül és azonnal észlelik a jogszabályok hatásait, így tapasztalataik beépítésével egy szilárd (hosszabb időtávon át alkalmazható) jogszabály hozható létre, ami a téma fontosságát figyelembe véve jelentős előrelépés lehet a környezet védelme érdekében.

5. Véleményezi a körforgásos gazdasággal, a hulladékgazdálkodással és a hulladékgazdálkodási hatóság működésével kapcsolatos jogszabálytervezeteket, valamint jogalkotási koncepciókat.²⁰ A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 48. § (3) bekezdése szerint a települési önkormányzat a környezetvédelmi tárgyú rendeleteinek, határozatainak tervezetét, illetve a környezet állapotát érintő terveinek tervezetét, a környezetvédelmi programot az illetékes környezetvédelmi igazgatási szervnek véleményezésre megküldi.²¹ A hulladékokkal kapcsolatos igazgatási szerv 2021 márciusa óta a területi hulladékgazdálkodási hatóság. Noha a 2023. július elsején hatályba lépett változások következtében a helyi önkormányzatok hulladékokkal kapcsolatos jogai és kötelezettségei megritkultak,²² az elhagyott hulladék felszámolásához szükséges helyi intézkedésekkel²³ kapcsolatos szabályok megalkotása ebbe a kérdéskörbe tartozik, így a területi hatóság véleménnyel látja el azokat.²⁴

6. Javaslatot tesz a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó hazai jogszabályokra, egyéb szabályozókra.²⁵ A Ht. 9. §-a (az EK irányelvvel összhangban) konkrétan meghatározza, hogy mi a módja annak, hogy egy hulladék elveszítse ebbéli státuszát. Az Európai Bíróság az *AS Tallinna Vesi As* ügyben²⁶ a hulladékstátusz megszűnésével kapcsolatban a következőket állapította meg: Ha közösségi szinten nem határoztak meg megszűnési kritériumokat,²⁷ a tagállamok eseti alapon határozhatnak arról, hogy egy konkrét hulladék megszűnt-e hulladék lenni, az alkalmazandó esetjog figyelembevételével. A Kúria Kfv.37781/2016/9. számú precedensképes határozata kimondja, hogy a minősítés jogi kategória, aminek megítélése a bíróság feladata, igazságügyi szakértő igénybevételére nincs szükség. Ez azért érdekes, mert európai uniós szinten a hulladékstátusz megszűnését, azaz tulajdonképpen az átminősítést, csak tanúsító szervezet állapíthatja meg, méghozzá minősítési eljárás során.²⁸ Így nem világos, hogy a hulladékstátusz megszűnésének megállapítása jogalkotási, hatósági vagy külső szerv feladata-e. A hatáskörök tisztázására szükség van a jövőben.

²⁰ Ht. 78/B. § (2) bek. 5.

²¹

https://www.bagamer.hu/images/Documents/Kozerdeku/Eloterjesztes/2022jan31/2_napirend_a_hulladeggazd_re_elf.pdf (2023. 11. 07.)

²² BARTL Bálint: A (válság)bírászkodás szerepe a körforgásos gazdaságban. Hatása az állam, az önkormányzat és a magánszféra közötti feladatmegosztásra. In: Bándi Gyula–Pogácsás Anett (szerk.): *Jog válság idején*. Doktorandusz tanulmányok 7. Pázmány Press, Budapest, 2022, 239–241. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/458015/file/Bandi_Pogacsas_Law_in_times_of_crisis_Jog_valsg_idejen_pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=232 (2023. 12. 20.)

²³ CSEH Balázs: Az önkormányzatok lehetőségei a hulladékgazdálkodás területén. *Jegyző és közigazgatás*, 2023/6.

²⁴ Példa: A Veszprém Vármegyei Kormányhivatal VE/30/05874-2/2023. számon kiadott állásfoglalásában kifogást nem emel, a Balatonalmádi Város Önkormányzatának az elhagyott hulladék felszámolása érdekében tett intézkedéseiről szóló önkormányzati rendelete ellen. https://balatonalmadi.hu/data/file/2023/06/22/04_elhagyott-hulladek-felszamolasa-erdekeben-tett-intezkedesekrol-szolo-rendelet-megalkotasa.pdf (2023. 11. 07.)

²⁵ Ht. 78/B. § (2) bek. 13.

²⁶ A C-60/18. számú *AS Tallinna Vesi As* ügyben 2019. március 28-án hozott ítélet 8. pont (ECLI:EU:C:2019:264).

²⁷ A kritériumok szükség esetén a szennyező anyagok határértékeit is tartalmazzák, és figyelembe veszik az anyag vagy a tárgy lehetséges káros környezeti hatásait.

²⁸ Hulladékstátusz megszűntetése az Európai Bizottság rendeleteinek követelményei szerinti hitelesítési eljárás alapján, például a Tanács egyes fémtörmelék típusoknak a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról szóló 333/2011/EU rendelete, a Bizottság a tört üvegnek a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó 1179/2012/EU rendelete.

7. A miniszter egyetértésével kidolgozza a hulladékgazdálkodási szabványokat és ököcímkeket.²⁹ A szabványok önkéntes iránymutatások, amelyek műszaki leírással szolgálnak bizonyos termékekről, eljárásokról.³⁰ Úgy vélem, hogy a szabványok célja itt a környezet és a lakosság egészségének védelme. A hulladékgazdálkodási szabványok megnevezés azonban túlságosan tág; kérdés, vajon meddig terjed ki a hulladékgazdálkodási szabványok határa. Szabványosított mérési módszerek például nagyban megkönnyítenék az adatok összehasonlíthatóságát, így a statisztikák egységesítését, hiszen – mint az illegális lerakók felszámolására irányuló, vármegyei intézkedésekre vonatkozó adatoknál is látni fogjuk – nem mindegy, hogy tömegben (kg, tonna) vagy térfogatban (m³) határozzák meg a hulladék mennyiségét.³¹

8. A hatóság folyamatosan hulladékgazdálkodási adatelemzéseket végez a miniszter utasításának megfelelően.³² A Ht. nem tér ki arra, hogy milyen adatokon és milyen módszerrel kell elvégezni az elemzést, így utasításonként változhat az adathalmaz.

9. Folyamatos piacelemzést végez, a miniszter rendelkezésének eleget téve.³³ Hazánkban 2023. július 1-jétől (sok más országgal egyetemben, mint Franciaország, Kína, Brazília) koncessziós³⁴ formában működik a hulladékgazdálkodás jelentős része.³⁵ A hatóságok monitorozzák a koncesszió jogosultját a megfelelő működés érdekében. A fenti pontnál tett észrevétel itt is érvényes, a Ht. elemzési módszert nem határoz meg.

10. Elvégzi az ellenőrzések során vett minták vizsgálati eredményeinek országos értékelését és annak eredményét negyedévente megküldi a miniszter részére.³⁶ E feladat ellátásának biztosításához szükséges az akkreditált labor megléte, illetve, hogy a hatósági ellenőrzést végzők megfelelő módszerrel abszolválják a minta levételét, ami laboratóriumi gyakorlatot feltételez.

11. Ellátja a körforgásos gazdaságra történő átállás támogatásához szükséges jogszabályban meghatározott feladatokat a miniszter utasításának megfelelően.³⁷ A lineáris gazdaságról való átállás 2015 óta elsődleges szempont a környezetvédelem és a gazdaság érdekében, így ennek külön megjelenítése szükséges, de konkrétumok nélkül nem elégséges a feladat mibenlétének a megállapításához. Ilyen jellegű miniszteri utasítás eddig nem érkezett a kormányhivatalok felé.

12. Egységes elveken alapuló kockázatbecslési eljárásokat dolgoz ki és a minisztert tájékoztatja azok eredményeiről.³⁸ A feladat megnevezésén kívül nem tér ki a Ht. arra, hogy

²⁹ Ht. 78/B. § (2) bek. 14.

³⁰ A szabványok európai uniós szerepének áttekintését lásd az EU hivatalos honlapján. https://europa.eu/youreurope/business/product-requirements/standards/standards-in-europe/index_hu.htm (2023. 12. 11.).

³¹ Az Országos Környezetvédelmi Tanács kiegészített és módosított észrevételei, javaslati és véleménye az illegális hulladéklerakás felszámolásáról és a hulladékgazdálkodási ágazat racionalizálásának első lépéseként a hulladékgazdálkodási hatóság felállításáról, továbbá egyes törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló, 2020. november 5. napján kelt véleményében felhívja a figyelmet a kazuisztikus tényállás-meghatározás elkerülésére.

³² Ht. 78/B. § (2) bek. 11.

³³ Ht. 78/B. § (2) bek. 12.

³⁴ A koncesszió jelen esetben olyan megállapodás (szerződés), amely révén az ajánlatkérő szerv megbíz egy (vagy több) magángazdasági szereplőt szolgáltatás nyújtásával és irányításával. Lásd bővebben: COM(2023) 460 final A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU irányelv működéséről és a 12. cikkben meghatározott kizárásoknak a belső piacra gyakorolt hatásáról. Brüsszel, 2023.7.28.

³⁵ PÁNOVICS Attila: The new concession model for municipal waste management in Hungary. In: Uroš, Čemalović; Dunja, Duić (szerk.): *EU Integration and Environmental Law*. Institut za evropske studije, Hanns-Seidel-Stiftung, Belgrád, 2024, 39–42.

³⁶ Ht. 78/B. § (2) bek. 16.

³⁷ Ht. 78/B. § (2) bek. 9.

³⁸ Ht. 78/B. § (2) bek. 20.

mire irányuló kockázatot kell megbecsülnie a területi hulladékgazdálkodási hatóságoknak. Feltehető, hogy a jogalkotó az előre nem látható problémák megoldására akar felhatalmazást adni, így általános, széleskörű feladatmeghatalmazásra törekedett.

13. Ellátja a hatósági feladatokat annak érdekében, hogy minden új hulladékgazdálkodási létesítmény, különösen a hulladéklerakó, vagy egyéb hulladékártalmatlanító helyszín kijelölése, az ilyen tevékenység megkezdése, kizárólag a hulladékgazdálkodási hatóság előzetes szakhatósági állásfoglalása vagy engedélye birtokában legyen lehetséges.³⁹

A depóniák, illetve az ártalmatlanítók nem szabályszerű működése (mint a műszaki védelem hiánya, túl alacsony kemencehőmérséklet) több környezeti elemre ható, vissza nem fordítható károkat okozhat, ezért szükséges a szigorúbb engedélyezési eljárás.

14. Ellátja a hatáskörébe utalt egyéb feladatokat.⁴⁰

1.2.2. Belső igazgatási feladatok

A belső igazgatási feladatok alatt a kormányhivatali rendszeren belüli irányítást, a gördülékeny működés biztosítását érthetjük. A Ht. az alábbiak ellátását várja el a hatóságoktól:

15. A hatóság a honlapján napra kész statisztikát vezet a folyamatban lévő ügyekről.⁴¹ A kormányhivatalok ezzel lehetővé teszik a lakosság általi ellenőrzést, átláthatóbbá és pontosabbá válik a hatósági ügyintézés, valamint a konkrét ügyszámoknak köszönhetően hosszú távon kimutatható a hatóság eredményessége is (a bejelentéstől az utóellenőrzésig). Meghatározott minta azonban nem szolgál alapul, így minden kormányhivatal a „maga szája íze szerint” készíti el a statisztikáit.⁴²

16. Az integrált többéves nemzeti ellenőrzési terv alapján a hatóság kidolgozza a termék értéklánc valamennyi elemére kiterjedő, kockázatalapú, területi éves ellenőrzési tervet, irányítja, szervezi és ellenőrzi annak végrehajtását.⁴³ Végrehajtási rendelet nélkül e pont is nehezen megfogható. A termék értéklánc szoros ellenőrzése pedig a körforgásos gazdaság eleme, így a szabályozása nélkülözhetetlen a gazdasági modellváltáshoz. E feladatkör tisztán bürokratikus jellegű. Célja az eljárások átláthatóvá tétele, illetve az ügyintézés technikai javítása.

1.2.3. A társadalom felé irányuló feladatok

A nem állami szervek és polgárok ellenőrzése, igazgatása és felügyelete az egyik legjelentősebb tevékenysége a hatóságoknak. A Ht. a következőkkel bízza meg a területi hulladékgazdálkodási hatóságokat:

17. Kialakítja, működteti, valamint honlapján közzéteszi a jogorvoslati határozatok nyilvános adatbázisát, a hulladékgyűjtő pontok⁴⁴ és a hulladékudvarok⁴⁵ listáját.⁴⁶ A hulladékgyűjtő pontok, illetve az udvarok ismertetése a lakosság számára tájékoztató erővel

³⁹ Ht. 78/B. § (2) bek. 25.

⁴⁰ Ht. 78/B. § (2) bek. 10.

⁴¹ Ht. 78/B. § (2) bek. 1.

⁴² https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/baranya/2023-08/3373-8_2023.pdf (2023. 11. 07.); https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/somogy/2023-07/01482_7-zpi_kozlemany-eljarasinditas.pdf (2023. 11. 07.).

⁴³ Ht. 78/B. § (2) bek. 18.

⁴⁴ https://kormanyhivatalok.hu/system/files/dokumentum/veszprem/2023-02/hulladekgyujto_pontok_veszprem.pdf (2023. 11. 07.).

⁴⁵ Az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól szóló 246/2014. (IX.29.) Korm. rendelet 4. § (6) bekezdése értelmében ez a koncesszori társaság, a koncesszori alvállalkozó és az önkormányzatok feladata is. Feltehető a kérdés, hogy minek duplikálni a feladatokat.

⁴⁶ Ht. 78/B. § (2) bek. 2.

bír, elősegíti, hogy megfelelő módon történjen a hulladékok elhelyezése. Azonban az, hogy a jogorvoslati határozatok téra nem minden vármegyében érhető el (például Veszprém⁴⁷), már a hatósági döntések átláthatóságának mértékét csökkenti.

18. A hatóság felügyeli és ellenőrzi a hulladékgazdálkodás szereplőinek tevékenységét, tapasztalatairól beszámol a miniszternek.⁴⁸ Az engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezetek szűrőpróbaszerű ellenőrzése általános gyakorlat, ezen felül az elektronikus adatbázisok és (például a hulladékégetők esetében) kibocsátásmérők biztosítják az állandó felügyeletet.

19. Ellátja a hulladékgazdálkodási ágazat piacfelügyeleti ellenőrzési feladatait.⁴⁹ Nem teljesen világos, hogy a Ht. mit ért piacfelügyeleti ellenőrzés alatt. Feltehető a kérdés, hogy az Ákr.-ben foglalt hatósági ellenőrzésen túli elemeket tartalmaz-e. Ha igen, akkor (jelenleg végrehajtási rendelet hiányában) lex generalisként a termékek piacfelügyeletéről szóló 2012. évi LXXXVIII. törvényt, illetve az egyes veszélyes anyagok elektromos és elektronikus berendezésekben való alkalmazásának korlátozásáról szóló 347/2012. (XII.18.) Korm. rendeletet⁵⁰ kell-e alkalmazni. A körforgásos gazdaságra való átállás érdekében, a csomagolási hulladékok⁵¹ esetében lenne a legnagyobb jelentősége az ellenőrzésnek.

20. Központi kockázatkezelési rendszert működtet a hulladékgazdálkodási szabályok megsértésére irányuló cselekmények megelőzése, felszámolása, utókezelése, valamint a hatósági intézkedések koordinációja érdekében.⁵² Általánosságban igaz a hulladékgazdálkodási szabályok megsértésére, hogy nem csupán anyagi kár keletkezhet, hanem jelentős a környezetkárosítás veszélye, így a kockázatkezelési rendszerek kiépítése és működtetése fontos szempont, azonban ennek az elvárt módja jelenleg szintén nem ismert. A környezetvédelmi hatóságokkal való szoros együttműködés e pontban elengedhetetlen.

21. Biztosítja a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellátó gépek, berendezések, felszerelések műszaki felülvizsgálatára vonatkozó tevékenység szakmai felügyeletét.⁵³ A cél ebben az esetben is a környezet védelmének biztosítása, hiszen egy meghibásodott, vagy nem szabványszerű eszköz ronthatja a védelem szintjét (példa: kibocsátás technológiák esetén). Az ellenőrzés tárgya specifikus szaktudást igényel, ugyanakkor az ellenőrzés módszere jelenleg kiegészítő jogszabály hiányában nem meghatározott.

22. Ellátja a hulladékgazdálkodási követelmények érvényesítésével összefüggő megfelelési és minőségbiztosítási feladatokat.⁵⁴ Az előző ponthoz hasonlóan, a végrehajtásra vonatkozó jogszabály hiányában jelenleg nehezen értelmezhető a feladatkör.

23. Ellenőrzi a különböző termékek forgalomba hozatalára, illetve a használatához kapcsolódó hulladékgazdálkodási korlátozásokra vonatkozó jogszabályi előírások betartását.⁵⁵ Mivel a Ht. nem ad ehhez támpontot, az ellenőrzési tárgyak száma elviekben végtelen. A jelenlegi szabályozási környezetben a jogalkotó a körforgásos gazdaság nagy vívmányára, az egyszerhasználatos műanyag termékekre vonatkozó⁵⁶ korlátozásokra gondolhat.

⁴⁷ <https://kormanyhivatalok.hu/kormanyhivatalok/veszprem/megye/kornyeztvedelmi-nyilvantartasok> (2023. 11. 07.).

⁴⁸ Ht. 78/B. § (2) bek. 17.

⁴⁹ Ht. 78/B. § (2) bek. 19.

⁵⁰ A kormányrendelet teljes termékcsoportokra vonatkozó (pl. háztartási nagygépek, szórakoztató elektronikai berendezések, világítótestek) szakmai háttérrel rendelkező piacfelügyeleti hatóságokat jelöl ki.

⁵¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20231019-1> (2023.12.29.)

⁵² Ht. 78/B. § (2) bek. 24.

⁵³ Ht. 78/B. § (2) bek. 26.

⁵⁴ Ht. 78/B. § (2) bek. 8.

⁵⁵ Ht. 78/B. § (2) bek. 27.

⁵⁶ Az Európai Parlament és a Tanács az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló 2019/904. számú irányelve az egyes műanyag termékek környezetre gyakorolt hatásának megelőzése és csökkentése, illetve a körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében az egyszer használatos műanyag termékeket betiltja. A hazai jogba való beemelése az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb

24. Ellenőrzi a települési szennyvíziszap előírásoknak megfelelő elszállítását és lerakását.⁵⁷ A szennyvíziszap⁵⁸ energetikailag és a mezőgazdaságban is hasznosítható, ám magas lehet a nehézfém-tartalma, így kezelésének ellenőrzése nem elhanyagolható feladat. Abban adott esetben más (például a talajvédelmi) hatóságnak is szerepe lehet.

25. Ellátja a hulladékgazdálkodási hatósági, piacfelügyeleti, tanúsítási feladatokat.⁵⁹ Úgy vélem, hogy a piacfelügyeleti és a tanúsítási feladatok speciális szaktudást igényelnek, így a hatóságok szakemberállományát ilyen irányban bővíteni szükséges. Végrehajtási rendelet hiányában a feladat ebben a formában jelenleg megfoghatatlan.

Az utóbb említett feladatok esetében a hulladékgazdálkodási hatóságok aktív tevékenységet (jelenleg) nem végeznek. Bár a Ht. a feladatokat megnevezte, ezzel a hatósági célokat kitűzte, de kivétel nélkül hiányoznak a végrehajtásra vonatkozó rendeletek, így a megvalósulásuk várta magára.

26. Kockázatbecslést végez, illetve felkérésre közreműködik más szervek által végzett kockázatbecslésben és a minisztert tájékoztatja e tevékenységek eredményéről.⁶⁰ Nem egyértelmű, hogy az általa kidolgozott eljárásokon keresztül végzi a feladatot (amely nem konkretizált) vagy külön eljárásrend szerint. Mind a két alternatíva esetében nélkülözhetetlen a végrehajtási rendelet kibocsátása.

27. Engedélyezi vagy bejelentés alapján nyilvántartásba veszi a hulladékszállítás céljára használt szállítóeszközöket és ellenőrzi a hulladék szállítását, a szállítóeszköz szállításra való alkalmasságát, a kísérő dokumentációt és a szállítóeszközt.⁶¹ A hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezésről szóló 439/2012. (XII.29.) Korm. rendelet szerinti módon végzi a hatóság az engedélyezést, illetve a nyilvántartásba vételt. Nem világos azonban az ellenőrzés módja (ebben az esetben sem). A területi hulladékgazdálkodási hatóságnak joga van szállítás közben a járművet megállítani és elvégezni a kívánt ellenőrzést? Ha igen, akkor a rendőrséggel társhatóságként eljárva, együttesen ellátott feladatként kell megjeleníteni.

28. A termék értékláncban kivizsgálja és felderíti az elhagyott hulladékot, feltárja a hulladékgazdálkodási jogsértő cselekményeket, azok okait, nyilvántartja, összegzi és elemzi az eseményeket, és megteszi a szükséges intézkedéseket azok megelőzése érdekében.⁶²

Tulajdonképpen ez az a feladat, amely aktív környezetvédő szereppel ruházta fel a hatóságot. Az elhagyott hulladék észlelése (bejelentés vagy hatósági ellenőrzés útján) és azonosítása (típusa szerinti besorolás) után, a hulladéktulajdonos személyének bizonyítása, ennek hiányában az ingatlantulajdonos beazonosítása (adatbázisok vagy társhatóságok bevonásával), majd értesítése az a pont, ahol a lakosság találkozik a területi hulladékgazdálkodási hatóság munkájával és a Ht. új céljaival.

E feladattípus szabályozása és kivitelezése tekinthető a legkiforrottabbnak, ezáltal a legeredményesebben ellátottnak. A hatósági jellegű feladatok elvégzésekor tűnik ki leginkább, hogy a hulladékgazdálkodási jog a közigazgatási jog különös részéhez (is) tartozó jogterület.⁶³ A háttérjogszabály ennek megfelelően az Ákr., ezen felül rendelkezésre áll (analógia útján)

műanyagtermékek forgalom hozatalának korlátozásáról szóló 301/2021. (VI.1.) Korm. rendelet formájában történt meg.

⁵⁷ Ht. 78/B. § (2) bek. 28.

⁵⁸ A szennyvíziszapról bővebben: VARGA Terézia–BOKÁNYI Ljudmilla: Települési szennyvíziszap energetikai kezelése és az alkalmazható előkezelések a biogázhozam fokozása érdekében. *Hulladék Online*, 2010/1, 8.

⁵⁹ Ht. 78/B. § (2) bek. 7.

⁶⁰ Ht. 78/B. § (2) bek. 21.

⁶¹ Ht. 78/B. § (2) bek. 31.

⁶² Ht. 78/B. § (2) bek. 29.

⁶³ IVÁN Dániel: A hulladékgazdálkodási jog (hulladékjog) helye a honi jogrendszerben. *Acta Humana – Emberi Jogi Közlemények*, 2023/2, 80. (<https://doi.org/10.32566/ah.2023.2.5>)

alkalmazható bírói gyakorlat is, így biztosítva erősebb alapot a hatósági jellegű feladatok ellátásához.

29. Közreműködik az elhagyott hulladék felszámolásában.⁶⁴ Az elhagyott hulladék esetében – ha a hulladéktulajdonos személye ismeretlen – az ingatlan tulajdonosa (akinek területén a hulladékot lerakták) köteles gondoskodni a felszámolásról. E kötelezettség közterület esetében az önkormányzatokra hárul. Akkor azonban, ha a tulajdonos a felszámolási kötelezettségnek nem tesz eleget, a kormányhivatalok végrehajtó szervként végzik el a feladatot.

Ez talán a „leglátványosabb” tevékenység a feladatok tengerében. A teljesítés sikeressége számokban is megmutatkozik: például a Fejér Vármegyei Kormányhivatal 2021. márciusa és 2022. februárja között több mint 600 helyszínen folytatott ellenőrzéseket, az eljárások több mint fele a hulladék felszámolásával zárult. A hatóság fennállása óta 10.000 m³ hulladék került (műszaki védelemmel ellátott) depóniára vagy más hulladékhasználóhoz.⁶⁵ Ez a mennyiség Baranya Vármegyében 7800 tonna.⁶⁶ Hajdú-Bihar vármegye esetében 29 alkalommal került sor a hatóság általi végrehajtásra, amelyek során 1000 tonna hulladék felszámolását látta el a kormányhivatal.⁶⁷

Összességében megjegyezhető, hogy a Ht. változásának egyik célja az volt, hogy egy szervhez kerüljön a hulladékokkal kapcsolatos valamennyi feladat és hatáskör, mégpedig – helyes meglátás szerint – helyi szintre integrálva, így oldva meg a problémák megfelelő észlelését és adekvát kezelését. A végrehajtási rendeletek hiányában azonban a területi hulladékgazdálkodási hatóságok nem tudják a feladathalmaz összes elemét ellátni. Így – bár az elképzelés jó – a hatóságok jelenleg „egy helyben toporognak” a lineáris gazdaság útján.

2. A hulladékgazdálkodási eljárás menete illegális hulladéklerakás esetén

Az előző fejezet alapján láthatjuk, hogy a hatóság a helyszíni ellenőrzéseket követő hulladékfelszámolásban számszerűen kimutatható eredményeket ért el. Az eljárás menetéről azonban a Ht. nem beszél. E fejezet a hulladékgazdálkodási hatóság lépéseit kívánja bemutatni a hulladékgazdálkodási eljárások során, végrehajtási rendelet hiányában, az Ákr. alapján, illetve annak kiegészítéseivel.

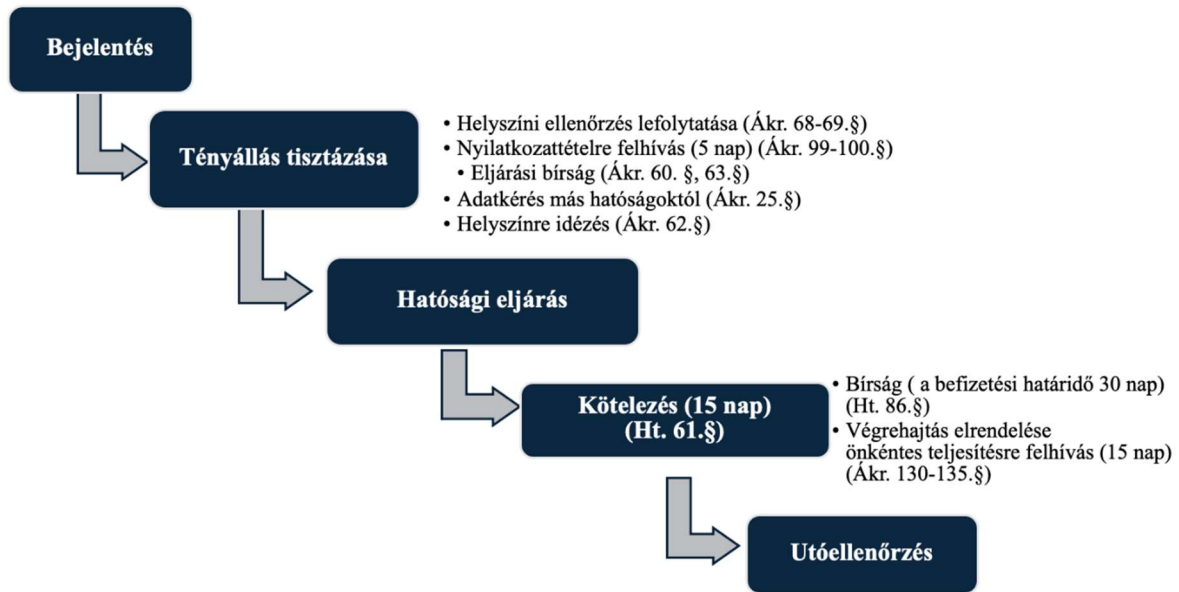
⁶⁴ Ht. 78/B.§ (2) bek. 6.

⁶⁵ <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/fejer/hirek/minusz-10-ezer-kobmeter-illegalis-hulladek> (2023. 11. 07.).

⁶⁶ <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/baranya/hirek/ujabb-jelentos-teruletet-tisztitanak-meg-az-illegalis-hulladeklerakok-elleni-kuzdelem-jegyeben> (2023. 11. 07.).

⁶⁷ <https://www.kormanyhivatal.hu/hu/hajdu-bihar/hirek/teszedd-tobb-helyszinen-is-akcioba-lepett-a-kormanyhivatal> (2023. 11. 07.).

1. ábra A hulladékgazdálkodási hatóság hatósági ellenőrzésének menete



Forrás: saját szerkesztés

Az 1. ábra alapján bejelentés érkezik a területi hulladékgazdálkodási hatósághoz. (Az eljárás hasonlóan néz ki hivatalból történő ellenőrzés alkalmával is.) Ez történhet lakossági bejelentés útján: személyesen, telefonon, írásban vagy applikáción⁶⁸ keresztül. A teljes ügyintézési határidő főszabály szerint 30 nap, amely a panaszokról és közérdekű bejelentésekről szóló 2013. évi CLXV. törvény szerint meghosszabbítható.

Ha a bejelentéskor a tényállás tisztázott, (tehát ismert a hulladék elhelyezkedésének pontos koordinátája, a típusa és a hulladéktulajdonos személye) a hatóság lefolytatja az eljárást a Ht. alapján (kötelezés, bírság). Ha bármely információ hiányos, akkor a tényállás tisztázása érdekében hatósági ellenőrzést végez.

Ha a területi hulladékgazdálkodási hatóság nem rendelkezik az ügyfelekről kellő információval, adatkéréssel fordul más hatóságokhoz, melynek határidejét öt naptári napban határozza meg.

A helyszíni ellenőrzéskor a területi hulladékgazdálkodási hatóság munkatársai ellenőrzik a bejelentésben foglaltakat, elvégzik a hulladék úgynevezett HAK⁶⁹ kódok szerinti besorolását, illetve műszaki becsléssel megállapítják a hulladék tömegét. E technikai és műszaki kérdések megválaszolását követően a hulladék tulajdonosának felderítése a sarkalatos feladat. Ez történhet a hulladék átvizsgálása során (például névvel ellátott hulladék) vagy a tárgyi ingatlan tulajdonosának megkérdezésével (helyszínre idézéssel, vagy nyilatkozattételi felhívással). Ha az ügyfél a nyilatkozattételi felhívásra határidőn belül nem válaszol vagy a helyszínen nem jelenik meg, a területi hulladékgazdálkodási hatóság eljárási bírsággal sújtja.

A hatóság a szükséges adatok birtokában (név, cím) – a tényállás tisztázása érdekében – nyilatkozattételre hívja fel az ügyfelet. A megszabott határidő 5–8 nap. Jogi személyeknek cégkapun/hivatali kapun keresztül, természetes személyek esetén, (nyilatkozatuktól függően) postai tértivevénnyel vagy ügyfélkapun keresztül kerül kiküldésre. Ha a nyilatkozattétel nem

⁶⁸ <https://hulladekradar.hu> (2023.12.10.)

⁶⁹ A hulladékok meghatározását a hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet tartalmazza. A rendelet mellékletei tartalmazzák a hulladéktípusokat azonosító kóddal ellátva, amiket röviden HAK kódoknak nevezünk. A kód egy 6 számjegyből álló számsor, amely főcsoportot jelölő 2 számjegy, és az alcsoportot mutató 4 számjegyből tevődik össze (például: 20 03 07: lomhulladék).

elégséges, mert az ügy bonyolultsága megkívánja, helyszínrre idézéssel kell tisztázni a tényállást.

A tényállás tisztázását követően a területi hulladékgazdálkodási hatóság lefolytatja az eljárást. Abban az esetben, ha a helyszíni ellenőrzés során azt tapasztalják a hatóság munkatársai, hogy az elhagyott hulladék befolyásolja a környezeti elemek állapotát, azonnal elrendelik a felszámolás végrehajtását.

A Kúria Kfv.37400/2022/9. számú precedensképes határozata megmutatja, hogy mennyire jelentős a tényállás tisztázásának lépése mind hatósági, mind lakossági oldalról: ahogy már szó volt róla, ha nem merül fel adat a hulladék tulajdonosának vagy korábbi birtokosának személyére, az elhagyott hulladék felszámolására az ingatlantulajdonos köteles, mivel a Ht. 61.§ (2) és (3) bekezdései alapján ő tekintendő szennyezőnek. Abban az esetben, ha a hatóság az eljárása során, több ízben hatósági felhívással él az ingatlantulajdonos felé, aki (indoklás nélkül) nem tesz nyilatkozatot, akkor a bizonyítási eljárás során azt a közigazgatási perben nem pótolhatják, és a Kp. 78.§ (4) bekezdése szerinti önhiba hiányának fennállása nem állapítható meg. Ezen felül, az ingatlantulajdonosok saját indokolatlan mulasztásuk mellett nem hivatkozhatnak arra sem, hogy a közigazgatási perben a bizonyítási teher átfordulásával a hatóság köteles a tényállás valóságának bemutatására.

A Veszprémi Törvényszék K.70074862022/16. számú határozata megerősíti, hogy a hulladék elszállítására irányuló kötelezés (szigorúan véve tehát, maga a hulladékgazdálkodási eljárás) esetén, a megelőző eljárásban is az ingatlan tulajdonosát terheli a bizonyítás, hogy ki helyezte el az ingatlanán a hulladékot. Ha az ingatlantulajdonos, bár a felhívásnak – megfelelő határidőn belül – eleget tesz, de a hulladékelhelyező személyét beazonosítani nem tudja, a hulladék elszállítására irányuló kötelezés alól nem mentesülhet.

A Ht. 61. § értelmében, az elhagyott hulladék felszámolása tárgyában a kötelezést a hulladékgazdálkodási hatóság a közérdek védelme miatt azonnal végrehajthatónak nyilvánítja. A hulladék felszámolásával összefüggésben felmerülő költségek szintén a kötelezettet terhelik. Az elhagyott hulladék felszámolására kötelezett személy a kötelezést megállapító közigazgatási hatósági döntés véglegessé válásától számított 30 napon belül gondoskodik a hulladék ingatlanról történő elszállításáról, és a hulladéknak a megfelelő hulladékkezelési helyre történő elszállítása tényét a hulladékgazdálkodási hatóság ingatlan fekvése szerint illetékes szervénél teljes bizonyító erejű magánokiratokkal igazolja.

Maga az igazolás menete nehézkes és tisztázatlan volt, ezért a miniszter az elhagyott hulladék ingatlanról történő elszállításának és a megfelelő hulladékkezelési helyre történő elszállítás tényének igazolásáról szóló 10/2023. (VI.29.) EM rendeletében egyértelműbb helyzetet teremtett az érintett felek számára. Az elhagyott hulladék ingatlanról történő elszállítás tényéről kiállított igazolás a következőket tartalmazza: az elhagyott hulladék felszámolása tárgyában meghozott hatósági kötelezés iktatószámát, az érintett település megnevezését, az ingatlan címét és helyrajzi számát. (Ezek a pontok nyilvánvalóan a hatóság munkájának a megkönnyítését szolgálják.) Szükséges elemek még az átvett hulladék azonosító kódja és megnevezése, (veszélyes és nem veszélyes hulladéktípusok szerinti bontásban), az átvett hulladék mennyisége, az átvevő megnevezése és címe, környezetvédelmi ügyfél jele (KÜJ), környezetvédelmi területi jele (KTJ), az engedély száma és a hulladék átvételének időpontja, valamint az átvevő cégszerű aláírása.

Az igazolást a hulladék átvételre hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező hulladékkezelő létesítmény üzemeltetője vagy a hulladékgyűjtő udvart üzemeltető átvevő állítja ki. Abban az esetben, ha az igazolás kiállítása valamilyen okból kifolyólag akadályba ütközik, akkor a kötelezett az elszállítás tényét teljes bizonyító erejű magánokirattal igazolja⁷⁰ és a

⁷⁰ Veszélyes hulladék esetén, az igazolás a veszélyes hulladékkal kapcsolatos egyes tevékenységek részletes szabályairól szóló 225/2015. (VIII. 7.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdése szerinti szállítási lappal, vagy gyűjtőjárással történő szállítás esetén a 11. § (3) bekezdése szerinti bizonylattal történik.

hulladékgazdálkodási hatóság részére továbbítja. E magánokirat kötelező tartalmi elemeit szintén megadta a 10/2023. (VI.29.) EM rendelet: A kötelezett a tárgyi okiratban feljegyzti a fent említett igazolási elemeken túl az arra vonatkozó indokolást, hogy az átadás tényét milyen okból nem lehetett a Ht. 61. § (4) bekezdésében meghatározott módon igazolni, valamint a Ht. 61. § (4) bekezdésétől eltérő, de a Ht. más rendelkezése által a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében megengedett átadás módját és időpontját.

A hulladékgazdálkodási hatóság (a kötelezéssel egy időben) a Ht. 86. §-a alapján bírságot állapít meg,⁷¹ ha a természetes vagy jogi személy, egyéni vállalkozó, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabály, közvetlenül alkalmazandó uniós jogi aktus vagy hatósági határozat előírásait megsérti.⁷² Ha a jogsértés mértéke alacsony, azaz a hulladék tömege és fajtája alapján kiszabott⁷³ bírság a tízezer forintot nem éri el, hulladékgazdálkodási bírság kiszabása helyett – az elhagyott hulladék felszámolása mellett – a hulladékgazdálkodási hatóság által szervezett képzésen való részvétel írható elő.⁷⁴

A Kúria Kfv.37364/2015/6. számú precedensképes határozata kimondja, hogy a hulladékgazdálkodási szabályok megsértésekor az eset összes körülményét kell vizsgálni, enélkül a döntés megalapozatlan.

A bírság mértékét két tényező befolyásolja: a hulladék típusa és mennyisége. Ha e két elem nem pontosan kerül meghatározásra, a bírság mértéke nem egyenesen arányos a jogsértés súlyával. Ehhez fontos a helyszíni ellenőrzések során az alapos és szakszerű hatósági munka, amelybe beletartozik a fotódokumentáció és a jegyzőkönyv vezetése is. Mivel a hulladék sok esetben lehet erősen környezetkárosító, illetve az állagváltozás (mechanikai behatások, időjárás) akadályozhatja az eset megfelelő kivizsgálását, így a lehető legrövidebb időn belül kell a bejelentést megvizsgálni.

Érdemes megemlíteni a Ht. 86. § (4) bekezdését, mely szerint, ha a kötelezett a bírság megfizetésére előírt határidő lejártá előtt az eredeti állapotot helyreállítja, illetve a jogellenes állapotot megszünteti, a hulladékgazdálkodási hatóság a bírságot kérelemre a bírság legalacsonyabb mértékéig csökkentheti.⁷⁵ Ez a bekezdés gyakran a „vétlen” kötelezetteknek ad némi könnyebbséget. A szántók, erdők (tehát nem lakóingatlanok) esetében gyakori a harmadik személy által, jelentős mennyiségű (sok esetben veszélyes, például hullámpala) hulladék lerakása. Ekkor néhány tonna mennyiség már igen magas bírságot eredményez. E jogszabályhely bevezetésével az ingatlantulajdonosok a bírság megfizetése alól nem mentesülnek, de jelentősen csökkenhet az összeg, főleg arra tekintettel, hogy az eredeti hulladéktulajdonos ismeretlen.

Ha a kötelezés eredménytelen, tehát a hatóság által megszabott határidőn belül a hulladék nem került felszámolásra, a hulladékgazdálkodási hatóság a Ht. 78/E 1. § b) pontja alapján végrehajtást foganatosító szervként elrendeli a meghatározott cselekmény elvégzését. Ez tulajdonképpen nem jelent mást, mint hogy a hatóság (közbeszerzési eljárás során) kiválasztja a konkrét elszállítást végző alvállalkozót, majd a hulladék elszállításának és kezelésének költségét az Ákr. 124. §-a, és annak viseléséről az Ákr. 129. § (1) bekezdése alapján, végzés

⁷¹ A Ht. 86. §-ának összevetését más jogágakkal, lásd MARSOVSZKI Sára Lili: Az Illegális hulladékkereskedelem és hulladéklerakás jogi szabályozásának vizsgálata az Európai Unióban, különös tekintettel az igazgatási és a büntetőjogi szabályok párhuzamosságára. *Külügyi Műhely*, 2023/1–2, 19–21. https://kulugyimuhelyalapitvany.hu/wp-content/uploads/2023/07/2023_1-2_szam_1_cikk.pdf (2023. 11. 30.)

⁷² Ezen az alapeseten kívül bírság kerül megállapításra, ha engedély nélkül végez valaki hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve ha a melléktermékkel való tevékenység nem szabályszerűen történik.

⁷³ A hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet.

⁷⁴ Ht. 86.§ (2) bek.

⁷⁵ Kivételt képez ez alól, ha a jogsértés visszafordíthatatlan környezetkárosítást okozott, ha ismétlődő jogsértés történt, vagy ha a hatóság félrevezetése vagy akadályozása valósult meg.

formájában kötelezi az ingatlantulajdonost a végrehajtási költség megfizetésére.⁷⁶ A Ht. 12. § 1c) pontja előírja a hulladékgazdálkodási hatóság számára, hogy (a Magyar Állam javára) a végrehajtási cselekményekkel összefüggő követelés és kamatai összegéig jelzáloggal terhelje meg a kötelezéssel érintett ingatlant. Az ingatlanügyi hatóság a jelzálogjogot az ingatlan-nyilvántartásba soron kívül bejegyzi.

A Ht. így lehetőséget teremtett a hulladékgazdálkodási hatóságok számára, hogy a kötelezéseikben foglaltak ténylegesen foganatosítsák, akár az eredeti kötelezett, akár alvállalkozó útján. Ennek köszönhetően a hatóságok hulladékfelszámoló szerepe és egyben eredményessége jelentősen megugrott a korábbi környezetvédelmi hatóságokéhoz képest.

3. Összegző gondolatok

2012 óta a hulladékgazdálkodás hazai rendszere számos változáson esett át,⁷⁷ azonban 2021 márciusában teljes „fazonigazítás” történt. A hulladékgazdálkodási hatóságok a környezetvédelem aduászaként léptek színre, igen jelentős számú feladattal: vannak adminisztratív, felügyeleti, véleményezési, végrehajtói, adatelemzési és egyéb hatósági feladataik egyaránt. A végrehajtási rendeletek hiányában néhány feladat jelenleg még nem teljesen egzaktt, van köztük olyan, amelyik csak felsorolás szinten létezik (mint a piacfelügyelet).⁷⁸

Az elhagyott hulladék felszámolásának ügyében azonban kimondható, hogy a hatóságok „hozzák a számokat.” Az évtizedek óta jogellenesen működő depóniák országsszerte felszámolásra kerültek. A bejelentési lehetőség elérhetővé tételével (Hulladékradar applikáció) a hatóságok gyorsan tudnak reagálni, így az elhagyott hulladékok mennyisége folyamatosan csökken. Az állandó helyszíni ellenőrzéseknek köszönhetően a hatóság monitorozza a kötelezésben foglaltak teljesítését, és ha az eredménytelen volt, akkor végrehajtó szervként gondoskodik a terület megtisztításáról. Az oktatáson való részvétel lehetősége csökkent az elkövetés ismétlését és megmutatja, hogy a Ht. is értékeli az edukáció fontosságát.

Az Európai Unió által elvárt, a körforgásos gazdaság felé történő lépések közül az elsöket megtettük, azonban az immár több éve hiányzó végrehajtási jogszabályok nélkül csak gyermekcipőben.

Feltehetjük a kérdést, hogy valóban betöltik-e a hatóságok a nekik szánt összes szerepet. Úgy vélem, hogy a területi szinten dekoncentráltan és integráltan működő hatóság a hulladékgazdálkodás területén már régóta hiányzott a környezetvédelmi szervek palettájáról. Az is látható, hogy az utóbbi években romló hatékonyságú környezetvédelmi hatóságok⁷⁹ közül való kiemelés és általános (a hatósági feladatok teljes körét ellátó) hulladékgazdálkodási hatóságként való működtetése az általa ellátott hulladékgazdálkodási feladatok eredményességét javíthatja. Azonban látnunk kell, hogy a szerteágazó feladatkörök és a már-már végtelen számú feladat egyetlen szerv kezében nem vezethet olyan eredményre, mintha ténylegesen specifikálnánk a hatóságnak szánt tevékenységeket (konkrét, szakemberek bevonásával elkészített, feladattípusonként meghatározott eljárásrendek, más hatóságokkal való jogszabályban rögzített együttműködés stb.), nem beszélve a már meglévő, csonka és túl generális szabályozásról, valamint a hiányzó végrehajtási rendeletekről.

⁷⁶ Például a győri hulladékgazdálkodási hatóság KE/046/03667-2/2022. számú végzése.

⁷⁷ FODOR László: A magyar környezetjog három évtizede (Unortodox áttekintés). *Iustum Aequum Salutare*, 2022/2, 19–20.

⁷⁸ FODOR László: Egyszer volt, hol nem volt... Néhány gondolat a „hulladékjogról” a körforgásos gazdaságra való áttérés ürügyén. In: Tahyné Kovács Ágnes (szerk): *Vox Generationum Futurarum*. Ünnepi kötet Bándi Gyula 65. születésnapja alkalmából. Pázmány Press, Budapest, 2021, 105–106.

⁷⁹ A környezetvédelmi hatóságok kormányhivatali integrációjával összefüggésben lásd az Alkotmánybíróság 4/2019. (III. 7.) AB határozatát.

Már korábban, a környezetvédelmi hatóságok kapcsán is felmerült problémaként,⁸⁰ hogy kapacitásaik és feladataik közt nincs, illetve romlik az egyensúly.⁸¹ Félő, hogy ez az új, hulladékgazdálkodási hatóságokra is igaz lesz.

POSTPRINT

⁸⁰ A hatósági feladatellátás minőségének csökkenését jelezte a jövő nemzedékek szószólója elvi állásfoglalásában: A környezetvédelem szervezeti rendszerével kapcsolatos elvárások, különös tekintettel a hatósági szervezetrendszer kérdéseire. Budapest, 2018. 05.08. AJB-2683-1/2018.

⁸¹ JÁVOR Benedek–NÉMETH Krisztina: Reformok, megszorítások és a környezetvédelem hatósági rendszere. *Politikatudományi Szemle*, 2008/3, 35–60.