

Az integráció elvének érvényesítése a hulladékgyazdálkodás jogi szabályozásában

dr. Szilágyi Szilvia
EMLA Egyesület
Budapest, 2013. Február



A tanulmány a Humusz Szövetség megbízásából, a Vidékfejlesztési Minisztérium 2012. Évi Zöld Forrás programjának támogatásával készült.

Bevezetés

Az alapelveknek igen fontos szerepük van valamennyi szabályozási terület meghatározásában, érvényesítésében; különösen igaz ez a megállapítás a környezetvédelmi szabályozás területére, ahol sok esetben a szabályozás tényleges tartalmának gyakorlati meghatározásához, értelmezéséhez az alapelveket kell segítségül hívni.

Jelen anyagban az integráció elvének gyakorlati „hasznára”, jelentőségére szeretném felhívni a figyelmet és a rövid terjedelmű keretek között azt megvizsgálni, hogy az integráció elvét érvényesítve mely más, a környezetvédelmi szabályozás területén kívüli területeken lehetne a hulladékgazdálkodás alapelveinek, ezek közül is a megelőzés alapelveinek érvényt szerezni.

Mit jelent mindez közelebbről?

A megelőzés elve alapján a legmegfelelőbb környezetvédelmi politika a környezetszennyezés és környezetterhelés keletkezésének a forrásnál történő megelőzését jelenti, és nem azt, hogy az okozott hatásokat utólag próbálják megszüntetni. Az integráció elve pedig azt kívánja meg, hogy egyrészt, a környezetvédelem követelményei beépüljenek valamennyi jogterület szabályozásába, legyen szó akár az adórendszerről, akár az építési jogról. Másrészt pedig azt jelenti, hogy a különböző környezeti elemek (levegő, víz, talaj, természeti elemek stb.) terhelését és szennyezését nem külön-külön, hanem komplex módon, egységesen kell vizsgálni.¹

A fenti elveket a gyakorlat nyelvére lefordítva, ha például az egyes intézményi közbeszerzési eljárások során előnyt élvez a megelőzés elve és valamilyen szempontrendszer alapján a „környezetbarátnak” minősített eszközök, vagy ilyen feltételeknek megfelelő szolgáltatások beszerzése, akkor a megelőzés elve mentén a környezetvédelmi szempontokat a közbeszerzési eljárások során sikerül érvényesíteni. Vagy, ha az építési beruházások kapcsán előnyt élveznek a kisebb anyagfelhasználással járó, vagy környezetvédelmi szempontból kedvezőbb építkezések, beruházások, akkor feltételezhető, hogy ezek egy idő után, akár pénzügyi, akár környezetvédelmi szempontok alapján, de előnybe kerülnek a kevésbé környezetbarát megoldásokkal szemben.

A következőkben azt szeretném röviden áttekinteni, hogy milyen olyan, a termelést és fogyasztást szabályozó jogszabályok (és elsősorban törvények) léteznek ma hazánkban, amelyek szövegébe legalább alapvető szinten be lehetne építeni a hulladék megelőzésének elvét. A nagyobb (stratégia szintű) és kisebb (rendeleti szintű) eszközökre jelen munka keretei között sajnos nincs lehetőség kitérni.

A hulladék keletkezésének megelőzése mind uniós szinten,² mind pedig hazai szinten³ a környezetvédelmi politika alapvető célkitűzése, továbbá a felülvizsgált uniós Hulladék

¹ dr. Szilágyi Szilvia: A környezeti hatásvizsgálati eljárás és az ingatlanjog összefüggései. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Továbbképző Intézete Ingatlanforgalmi Szakjogász Képzés. Szakdolgozat. Budapest, 2011. 47.o.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

³ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

Keretirányelv⁴ megköveteli a tagállamoktól, hogy legkésőbb 2013. december 12-ig megalkossák nemzeti hulladék megelőzési programjukat. A szóban forgó jogszabályok felmérése azért is hasznos, mert általános szinten ugyan, de áttekintést ad arról, hogy a megelőzés elvének érvényesítésére milyen, további, jogszabályi lehetőségek vannak.

Mindez hosszú távon a hulladék keletkezésének megelőzését, a keletkező hulladékok mennyiségének csökkentését célozza és szolgálja.

Alapfogalmak

A jelen vizsgálatunk szempontjából érdekes, a környezet védelmével kapcsolatos alapvető fogalmakat magában a környezetvédelmi törvényben,⁵ valamint a hulladékról szóló törvényben⁶ találjuk.

A környezetvédelmi törvény 4.§ 31. pontja szerint a megelőzés: *„a környezethasználat káros környezeti hatásai elkerülésének érdekében a leghatékonyabb megoldások, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technika alkalmazása a döntéshozatal legkorábbi szakaszától”*.

A törvény 6. §-ának (1) bekezdése szerint a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy

- a) a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő;
- b) megelőzze a környezetszennyezést;
- c) kizárja a környeztkárosítást.

A megelőzés elvének érvényesítése érdekében továbbá a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, valamint a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.⁷

A törvény 7.§-a mindemellett felhatalmazást ad arra, hogy a 6. §-ban foglaltak érvényesítése érdekében jogszabály előírja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó, vagy tiltó rendelkezéseket állapítson meg.

Mit jelent mindez a gyakorlat nyelvére lefordítva? Egyrészt azt, hogy a környezethasználat káros környezeti hatásai elkerülésének érdekében a gyakorlatban a leghatékonyabb megoldások érvényesítésére kell törekedni, illetve azon tevékenységek esetében, ahol ezt jogszabály előírja, az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni. Másrészt, a környezethasználatot a törvényben felsorolt szempontok szerint kell megszervezni és végezni. Lehetőség van továbbá arra, hogy jogszabályban⁸ a

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

⁵ 1995. évi LIII. törvény a környezet védelméről

⁶ 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról.

⁷ 1995. évi LIII. törvény 6.§ (3) bekezdés.

⁸ „Jogszabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az önkormányzati rendelet.

jogalkotó a fenti szempontok érvényesítése érdekében előírja a környezethasználat feltételeit, illetőleg korlátozó, vagy tiltó rendelkezéseket állapítson meg.

A jogszabályi felhatalmazás a megelőzés elvének érvényesítésére (akár más szabályozási területeken is) tehát létező és a környezetvédelmi törvényben lefektetett szabály.

A hulladékról szóló törvény 2.§ 39. pontja értelmében a megelőzés az anyag vagy termék hulladékká válását megelőzően hozott olyan intézkedés, amely csökkenti

- a) a hulladék mennyiségét, többek között a termékek újrahasználata, vagy a termékek élettartamának meghosszabbítása révén,
- b) a képződött hulladék környezetre és emberi egészségre gyakorolt káros hatásait, vagy
- c) az anyagok és a termékek veszélyes anyag tartalmát.

A megelőzés elve tehát tartalmát tekintve több elemet is magában foglal; egyrészt a hulladék mennyiségének csökkentését, másrészt a képződött hulladék káros hatásainak csökkentését, harmadszorban pedig az anyagok és termékek veszélyes anyagtartalmának csökkentését.

A megelőzés elvének érvényesítése érdekében a törvény szerint⁹ előnyben kell részesíteni:

- a) az anyag- és energiatakarékos, hulladékszegény technológiák alkalmazását;
- b) az anyag termelési-fogyasztási körfolyamatban tartását;
- c) a legkisebb tömegű és térfogatú hulladékot, továbbá a kevesebb szennyező anyagot, illetve kisebb környezetterhelést eredményező termékek előállítását;
- d) a hulladékként kockázatot jelentő anyagok kiváltását.

A hulladékképződés megelőzése érdekében törekedni kell továbbá arra, hogy a technológiából származó, de a technológiai folyamatba visszavezetett gyártási maradék, anyag, valamint a már használt, de eredeti céljára ismételten felhasználható termék, illetve melléktermék a gyártás-felhasználás ciklusban maradjon. Az anyag vagy termék, illetve melléktermék a gyártás-felhasználás ciklusból történő kilépésekor válik hulladékká.¹⁰

Témánk szempontjából a megelőzés elvének fogalmi elemei közül a hulladék mennyiségének csökkentése és ezen kíváncsom más szabályozási területekbe történő integrációja érdemel elsősorban figyelmet, hiszen a képződött hulladékok környezetre és emberi egészségre gyakorolt káros hatásainak csökkentése, illetve az anyagok és termékek veszélyes anyagtartalmának csökkentése mind elsősorban a környezetvédelmi jog területére eső és a környezetvédelmi jogi szabályozás keretein belül megvalósítható célkitűzés.

Az uniós szabályozás egyes elemei

Az unió jelenlegi hulladékgazdálkodási politikája a hulladékhierarchiaként ismert koncepción alapszik. Ez azt jelenti, hogy **az elsődleges kíváncsom a hulladék keletkezésének megelőzése,** ha pedig ez nem

Jogszabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete. Magyarország Alaptörvénye T) cikk (2) bekezdés.

⁹ 2012. évi CLXXXV. törvény 5.§. (1) bekezdés.

¹⁰ 2012. évi CLXXXV. törvény 5.§. (2) bekezdés.

lehetséges, akkor a lehető legtöbb hulladék esetében kell alkalmazni az újrahasználatot, az újrafeldolgozást és az energetikai hasznosítást úgy, hogy a hulladéklerakókba a lehető legkevesebb hulladék kerüljön. Környezetvédelmi szempontból a hulladéklerakón való elhelyezés a legrosszabb alternatíva, mivel ez az erőforrások elveszését jelenti és később környezetvédelmi felelősségi problémát jelenthet.¹¹

A hulladék-megelőzés a politikai döntéshozatalnak egy meglehetősen átfogó területe és közvetlen jelentősége van a környezetvédelmi politikán kívül még számos más szabályozási terület vonatkozásában is.

Az Európai Unió szintjén egy sor olyan jogszabály, akcióterv, közlemény, illetve más dokumentum született a mai napig, amelyek a hulladék keletkezésének megelőzését és az elv különböző, környezetvédelmi relevanciával bíró szabályozási területekbe történő integrációját hivatottak elősegíteni.

Ide sorolhatjuk az Európai Bizottság közleményét a természeti erőforrások fenntartható használatáról,¹² az integrált termékpolitikáról,¹³ a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló irányelvet,¹⁴ a közösségi környezeti vezetési és hitelesítési rendszerben való önkéntes részvételről szóló rendeletet,¹⁵ valamint az uniós ökocímkeről szóló rendeletet,¹⁶ az ökotervezésről szóló irányelvet,¹⁷ a REACH rendeletet,¹⁸ a környezettechnológiai közösségi cselekvési tervet,¹⁹ a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról szóló cselekvési tervről szóló közleményt,²⁰ a zöld közbeszerzésről szóló közleményt,²¹ vagy a hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégiát.²²

¹¹ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az erőforrások fenntartható felhasználásának előtérbe helyezése: a hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégia. COM(2005) 666 végleges.

¹² A Bizottság Közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról / COM/2005/0670 végleges/.

¹³ Integrált termékpolitika – A környezeti életciklus alapú gondolkodásra való építés” (COM(2003) 302).

¹⁴ A Tanács 96/61/EK irányelve (1996. szeptember 24.) a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről.

¹⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 1221/2009/EK rendelete (2009. november 25.) a szervezeteknek a közösségi környezetvédelmi vezetési és hitelesítési rendszerben (EMAS) való önkéntes részvételéről és a 761/2001/EK rendelet, a 2001/681/EK és a 2006/193/EK bizottsági határozat hatályon kívül helyezéséről.

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 66/2010/EK rendelete (2009. november 25.) az uniós ökocímkeről.

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 2009/125/EK irányelve (2009. október 21.) az energiával kapcsolatos termékek környezetbarát tervezésére vonatkozó követelmények megállapítási kereteinek létrehozásáról.

¹⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete (2006. december 18.) a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről.

¹⁹ A fenntartható fejlődést ösztönző technológiák: Környezettechnológiai Cselekvési Terv az Európai Unió számára. COM(2004)38 végleges.

²⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv /COM/2008/0397 végleges/.

²¹ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, a Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Környezetvédelmi szemléletű közbeszerzés /* COM/2008/0400 végleges */.

²² A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának Az erőforrások fenntartható felhasználásának előtérbe helyezése: a

A hulladék-megelőzés szempontjából jelentőséggel bíró területek közül azokat a szabályozási területeket kell elsősorban kiemelni, amelyek meghatározzák a gazdaság szerkezetét, a gazdasági és szociális haladás irányát és az infrastruktúra fejlesztését. Ezen szabályozási területek határozzák meg ugyanis a hulladék-megelőzés keretfeltételeit és azt az összefüggés-rendszert, amelyben aztán magának az alapelvnek érvényt lehet szerezni.

Ezen területek közé tartozik a gazdasági fejlesztés, az ipar és a mezőgazdaság, a közlekedés, valamint az infrastruktúra, az innováció területe, a szabványosítás, a foglalkoztatás, oktatás, a fogyasztóvédelem, a lakásügy, vagy éppen a közegészségügy. Ezen területek aztán tovább csoportosíthatók a szerint, hogy a termék tervezéséről, előállításáról, kereskedelméről és a fogyasztókhoz való eljuttatásáról, majd használatáról van-e szó.

A hazai helyzetkép

Hazánkban jelenleg nagyrészt hiányoznak azok a jogi és nem jogi eszközök, amelyek megadnák a hulladék-keletkezés megelőzésének kereteit, ahogyan nincs tapasztalat az elért eredmények kimutatására, nyomon követésére sem. További problémát jelent az is, hogy a megelőzési cél eléréséhez az ún. „hagyományos” környezetvédelmi eszközök nem elegendőek, hiszen a termelés, a termékforgalmazás és a vásárlási szokások területén kell célokat elérni, a megfelelő szabályokat megalkotni, azaz, az integráció elvét érvényesíteni. Ez egyben azt is jelenti, hogy a megelőzés elvének a különböző, ágazati jogszabályok integrált részévé kell válnia, ráadásul úgy, hogy eközben figyelemmel kell lenni a műszaki megvalósíthatóságra, a gazdasági életképességre és az általános környezeti, emberi egészségi és társadalmi hatásokra, tiszteletben tartva a belső piac megfelelő működését.²³

A következőkben azon, hazai szabályozási területeket és jogszabályokat vesszük sorra, ahol a hulladék-megelőzés érvényesítésének kiemelt jelentősége és szerepe lehet. Az egyes területeket a fentiekben leírtak szerint egy hármas szempont-rendszer alapján csoportosítjuk,²⁴ nevezetesen, hogy a megelőzés elvének érvényesítése ezen területek gyakorlatában

- a természeti erőforrások fenntartható használatát
- a fenntartható termelést, avagy
- a fenntartható fogyasztást

segíthetné-e elő.

A hulladékok több mint 97%-a öt ágazatban, a villamos energia iparban, a feldolgozóiparban, az építőiparban, a közösségi szolgáltatásokban és a mezőgazdaságban keletkezik. A hulladék anyaga szerint közel 90%-a erőművi és kohászati salak, bányászati meddő, valamint víz-, illetve szennyvízkezelési iszap volt.²⁵

hulladékkeletkezés megelőzésére és a hulladékok újrafeldolgozására irányuló tematikus stratégia. COM(2005) 666 végleges.

²³ Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-ig (OHT II.) Forrás: <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597>

²⁴ Tisztában vagyunk vele, hogy számtalan más csoportosítási mód is létezhet, és mint minden csoportosítás, ez, az általunk alkalmazott is bizonyos szempontból önkényes, ám a területek szóban forgó csoportokba történő besorolásával (a termékek életciklusához való igazodással) a könnyebb áttekinthetőséget kívánjuk elősegíteni.

²⁵ Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-ig (OHT II.) Forrás: <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597> 84.o.

E módon az alábbi szabályozási területeket és a kapcsolódó, törvényi szintű jogszabályokat tekintjük át röviden:

Természeti erőforrások fenntartható használata:

- bányászat
- építőipar
- mezőgazdaság
- energia-termelés
- közlekedés

Fenntartható termelés és fogyasztás:

- szabványosítás
- közbeszerzés
- reklám-tevékenység
- adórendszer

Természeti erőforrások fenntartható használata

A hulladékok keletkezésének megelőzhetősége számos tényezőtől függ. Megelőzés csak úgy érhető el, ha befolyásolni lehet az életciklus különböző szakaszaiban hozott gyakorlati döntéseket a termékek tervezése, előállítás, fogyasztókhoz való eljuttatása, és végül használata során.²⁶

„Minden felhasznált termék természeti erőforrásra épül. Az európai gazdaságok jelentős mértékben függenek a nyersanyagoktól mint az ásványok, a biomassza és a biológiai erőforrások; a környezeti elemektől mint a levegő, a víz, a talaj; a megújuló erőforrásoktól mint a szél, a geotermikus energia, az árapály vagy a napenergia; valamint a tértől (földterülettől). Az erőforrások felhasználásakor és átalakításakor tőkeállomány halmozódik fel, amely hozzájárul a jelenlegi és jövőbeli generációk jólétéhez. Azonban ha Európában folytatódik az erőforrások felhasználásának jelenlegi mintája, folytatódni fog a környezet állapotának romlása is, és tovább zsugorodnak a természeti erőforrások. Jelenlegi erőforrás-felhasználásunk nagyságrendje olyan, hogy veszélybe kerül a jövő generációinak – és a fejlődő országoknak – az esélye, hogy az őket megillető igazságos mértékben részesedjenek a szűkös erőforrásokból. Az erőforrások fenntartható használata, ideértve a fenntartható termelést és fogyasztást is, mind az EU-ban, mind pedig globálisan a hosszú távú jólét kulcseleme.”²⁷

1.1. bányászat

1993. évi XLVIII. törvény a bányászatról

„2. § (1) E törvény hatálya alá tartozó tevékenységeket az emberi élet, az egészség, a környezet, a termőföld és a tulajdon védelmének, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodási követelmények érvényesülésének biztosításával szabad végezni.”

A törvény már az alapelvek között rögzíti, hogy magát a bányászati tevékenységet (ásványi nyersanyagok kutatása, feltárása és kitermelése, az e tevékenységek során keletkező hulladékok kezelése, valamint az ásványvagyongazdálkodás), a környezet védelmének biztosításával szabad végezni.

²⁶ A Bizottság közleménye a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának - Tematikus stratégia a természeti erőforrások fenntartható használatáról /COM/2005/0670 végleges/

²⁷ http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/policies/environment/article_7295_hu.htm Letöltés: 2013.02.18.

Nyilvánvalóan, azt, hogy pontosan mi is minősül a környezet védelmével összhangban lévő tevékenységnek, az egyes tételes környezetvédelmi jogszabályok és előírások határozzák meg. A megelőzés elvének a bányászatról szóló törvény rendelkezései közé történő beiktatásával, továbbá az alapelv gyakorlati érvényesítésével a bányászati tevékenység során tényleges lépéseket lehet tenni a bányászati hulladék mennyiségének csökkentése és a természeti erőforrások fenntarthatóbb használata érdekében.²⁸

1.2. építőipar

1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről²⁹

„3. § (1) Az épített környezet alakítását és védelmét:

- a) a jogszabályokkal összhangban álló településfejlesztési koncepció, integrált településfejlesztési stratégia, településrendezési eszközök és építészeti-műszaki dokumentáció alapján,
- b) a jogszabályokban előírt építészeti, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban,
- c) a humánus környezetre és az esztétikus kialakításra tekintettel, valamint
- d) a résztvevők együttműködésével

kell megvalósítani.”

Az épített környezet a környezetvédelmi törvény alapján a környezetvédelmi jogszabályok által védett környezeti elemek közé tartozik.³⁰ Az Étv. hatályos szövege nem tartalmazza külön a hulladék megelőzésének elvét, ugyanakkor utal arra, hogy az épített környezet alakítását és védelmét a jogszabályokban előírt környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban kell megvalósítani.

A megelőzés elvének érvényesítése ebben a szektorban elsősorban a felhasznált építőanyagok mennyiségének, ezen belül is a veszélyes összetevők mennyiségének a csökkentését jelenti, másrészt, hogy a bontott építőanyagok minél nagyobb arányban kerüljenek felhasználásra és a még felhasználható hulladékok ne szennyeződjenek más, veszélyes hulladékokkal, ugyancsak a további felhasználhatóság érdekében.

1.3. mezőgazdaság

2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről³¹

2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről

A mezőgazdasági tevékenység végzése során keletkező hulladék-áramok megelőzése két fő területet érint, egyrésztől magának a termőföldnek, mint korlátozott mértékben rendelkezésre álló és véges erőforrásnak a védelmét, másrésztől pedig maga a mezőgazdasági tevékenység, így az állattenyésztés, növénytermesztés fenntartható módon való folytatását.

²⁸ Hogy a törvényi szintű szabályozáson kívül, miként érvényesül a megelőzés elve az egyes szabályozási területek alacsonyabb (rendeleti) szintű szabályozásában, az nem tárgya a jelen írásnak.

²⁹ Étv.

³⁰ 1995. évi LIII. törvény 4.§ 1. pont.

³¹ Tfv.

Maga a Tfv. számtalan, a föld mennyiségének és minőségének védelmét célzó előírást tartalmaz, ilyen többek között, hogy termőföldet más célra csak kivételesen, elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével - lehet felhasználni,³² továbbá, a földhasználat során a talaj tápanyag-szolgáltatását és a termesztett növények tápanyagigényét figyelembe vevő, környezetkímélő tápanyag-gazdálkodást kell folytatni.³³

Kifejezetten a hulladék-megelőzés elve szerepeltetésének is helye lehet a törvényben, részletesen kifejtve azt, hogy a termőföld védelme kapcsán milyen, konkrét módon lehet az elv érvényesítését megvalósítani.

Maga az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló törvény a növénytermesztés, növényvédelem, illetve állattenyésztés kapcsán a termelési-fogyasztási ciklus egészére koncentrált, több helyen is érvényesítve a környezet és a természet védelmének követelményét.³⁴

A megelőzés elvének érvényesítése a törvény rendelkezései között tovább erősítené a jogszabályban már meglévő, a környezetvédelmi előírások figyelembe vételét előíró rendelkezések érvényesülését és a termőföld védelméről szóló jogszabályi előírásokkal kombinálva hozzájárulhat a mezőgazdasági eredetű hulladék-áramok mennyiségének csökkentéséhez, többek között a következő, a megelőzést szolgáló tevékenységek révén:

- környezetbarát növényvédelem előnyben részesítése
- a növényi maradékok, melléktermékek talajerő-pótlásra történő visszaforgatásának növelése
- a trágya talajerő-pótlásra történő visszaforgatásához a talajvédelmi előírások betartása.

1.4 energia-termelés

2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról³⁵

2008. évi XL. törvény a földgázellátásról

2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról

„A hosszútávon fenntartható fejlődés biztosításának alapvető feltétele a természeti erőforrásokkal való takarékos bánásmód, ami a meg nem újuló erőforrások kitermelésének és felhasználásának mérséklését, a hatékony és takarékos anyag- és energiafelhasználást és a környezet minél kisebb terhelését követeli meg. Mára világossá vált, hogy a hulladékgazdálkodás ezen célok megvalósításához nemcsak a hulladékok káros hatásainak elkerülését biztosító intézkedésekkel, hanem a természeti erőforrások egy részének kiváltásával, helyettesítésével is hatékonyan járulhat hozzá.”³⁶

A megelőzés elvének érvényesítése az energia-termelés területén egyrészt a természeti erőforrások fenntartható felhasználását, másrészt az alternatív, megújuló energiák igénybe vételét és felhasználását jelenti.

A Vet. alapelvi szinten, célként rögzíti a megújuló energiaforrásból és a hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltan termelt villamos energia termelésének elősegítését.

³² Tfv. 11.§ (1) bekezdés.

³³ Tfv. 42.§

³⁴ 2008. évi XLVI. törvény 5.§ (2) bekezdés, 6.§ (2) bekezdés, 17.§ (1) bekezdés c) pont.

³⁵ Vet.

³⁶ Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014-ig (OHT II.) Forrás: <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=1&sid=1&hid=2597> 7.o.

A VET ennek érdekében meghatározza a megújuló energiaforrás,³⁷ továbbá a hulladékból nyert energia³⁸ fogalmát.

A környezet és a természet védelme, a felhasználók ellátása, az elsődleges energiaforrások felhasználásának megtakarítása, valamint a felhasználható energiaforrások bővítése a hatályos szabályozás szerint is célja a jogszabálynak, ugyanakkor a megelőzés elvének érvényesítése, a természeti erőforrások fenntartható használata érdekében további, az elv gyakorlati megvalósítását és a fenti célok érvényesítését célzó rendelkezésekkel lehet a törvény és a kapcsolódó jogszabályok rendelkezéseit bővíteni.

Hasonló elvek alapján kaphatna helyet a megelőzés elve a földgázellátásról, valamint a távhőszolgáltatásról szóló törvényekben is.

1.5. közlekedés

1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről

2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről

A közúti közlekedésről szóló törvény célkitűzései között szerepel a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő korszerű járműállomány és közúthálózat kialakítása és működtetése, a törvény előírja továbbá,³⁹ hogy a hazai járműállomány rendeltetésszerű, biztonságos és a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő működtetéséhez szükséges feltételeket (alkatrészellátás, javítás, karbantartás, tüzelő- és kenőanyag-ellátás stb.) jogi, közgazdasági és hatósági eszközökkel is biztosítani kell.

A megelőzés elvének érvényesítése a közlekedés területén is intézkedések sorát foglalja magában. Egyrészt, ide tartozik, a törvény által is megfogalmazott korszerű, **a környezetvédelmi követelményeknek megfelelő járműállomány létrehozása és fenntartása**. Másrészt az elv érvényesítése magában foglalja **a közúthálózat környezetbarát módon való kialakítását** és fejlesztését, a **különböző tömegközlekedési módok előnyben részesítését** és a jogi környezet e módon való kialakítását.

Fenntartható termelés és fogyasztás

„Termelési és fogyasztási szokásaink hozzájárulnak a globális felmelegedéshez, a környezetszennyezéshez, az anyaghasználathoz és a természeti erőforrások kimerüléséhez. Az Unión belüli fogyasztás hatásai globálisan érzékelhetők, hiszen az EU mind energia, mind természeti erőforrások tekintetében importfüggő. Az Európában fogyasztott termékek ráadásul egyre növekvő arányban a világ más részeiről származnak. (...)A cselekvési terv középpontjában egy olyan dinamikus keretprogram áll, amely javítja a termékek energia- és környezeti teljesítményét, és elősegíti, hogy azok a fogyasztók körében minél inkább elterjedjenek. Ehhez ambiciózus normákat kell kitűzni a belső piacon, biztosítani kell, hogy a termékek az ösztönzők és a közbeszerzés

³⁷ 3.§ 45. pont: Megújuló energiaforrás: nem fosszilis és nem nukleáris energiaforrás (nap, szél, geotermikus energia, hullám-, árapály- vagy vízenergia, biomassza, biomasszából közvetve vagy közvetlenül előállított energiaforrás, továbbá hulladéklerakóból, illetve szennyvízkezelő létesítményből származó gáz, valamint a biogáz).

³⁸ 3.§ 26. pont: Hulladékból nyert energia: hulladéknak - a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási előírások betartása mellett - tüzelőanyagként történő felhasználása során nyert energia.

³⁹ 8.§ (2) bekezdés.

szisztematikus megközelítése révén javuljanak, továbbá egy koherensebb és egyszerűsített címkézési keretrendszerrel jobban kell tájékoztatni a fogyasztókat, hogy ezáltal a kereslet támogathassa a szakpolitikát. A megközelítés olyan termékeket vesz célba, amelyek jelentősen csökkenthetik a környezeti hatásokat. A feladat egy pozitív „ördögi kör” megteremtése: a termékek általános környezeti teljesítményének teljes életciklusuk során történő javítása, a jobb termékek és termelési technológiák iránti kereslet előmozdítása és ösztönzése, valamint a fogyasztók segítése abban, hogy jobban válasszanak – a termékek következetesebb és egyszerűbb címkézésén keresztül.”⁴⁰

A termelési és fogyasztás szokások jelentős mértékben meghatározzák az erőforrások felhasználását és a hulladék keletkezését. A fenntartható fogyasztás gondolata magában foglalja a termékek környezeti teljesítményének életciklus alapú megközelítés révén történő javítását, az újrafeldolgozás előmozdítását, valamint a hulladékkeletkezés megelőzésének előtérbe helyezését.

2.1 szabványosítás

1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról

A törvény rendelkezései alapján⁴¹ a nemzeti szabványosítással többek között az élet, az egészség, a környezet védelmét, a fogyasztói érdekek védelmét és a biztonságot kell elősegíteni.

A Magyar Szabványügyi Testület a jogalkotó szerv felkérése alapján gondoskodik a közérdekű, különösen az élet, az egészség, a testi épség, a vagyon és az emberi környezet védelmét, továbbá a fogyasztói érdekek védelmét szolgáló jogszabályokhoz kapcsolódó nemzeti szabványok kidolgozásáról, illetve kiadásáról.⁴²

A különböző nemzeti, környezetvédelmi tárgyú, valamint a más szabályozási területekhez kapcsolódó szabványok kidolgozása szintén kiváló kiinduló pontja lehet a hulladék-megelőzés elve érvényesítésének, legyen szó akár a csomagoló anyagok környezetbarát kialakításáról, akár az egyes építéset-technológiai megoldásokról, vagy egyéb más termelési, gyártási folyamatról.

Mindez a termékszabványokban és műszaki követelményrendszerekben a hulladékgazdálkodási szempontokat, így a megelőzési szempontokat (veszélyes anyag tartalom, újrahasználatosság, tartósság, anyaghatékonyság) is figyelembe vevő paraméterek meghatározását jelenti.

2.2. közbeszerzés

2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről⁴³

Az újrahasznosított termékek nagyobb arányú hazai használatának elősegítésében meghatározó szerepet tölthet be a közzsféra beszerzései szempontjainak újragondolása, működtetésének környezetbarátabbá tétele. A hatóságok és közintézmények magatartása példaértékű a társadalom számára, vásárlásai pedig befolyásolják a piaci viszonyokat.

⁴⁰ A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a fenntartható fogyasztásról, termelésről és iparpolitikáról Cselekvési terv /COM/2008/0397 végleges/.

⁴¹ 1.§ e) pont.

⁴² 9.§ (1) bekezdés.

⁴³ Kbtv.

Az erőforrásokkal való fenntartható gazdálkodás és az újrahasznosított termékek használata általános szemléletváltást követel meg, melyet a jogalkotó nehezen követelhet meg, ha saját intézményei nem követik e normákat.

A Kbtv. értelmező rendelkezései között megjelenik a fenntarthatóság szempontjának definíciója,⁴⁴ amely - a fenntarthatósági szempontok érvényesüléséről szóló kormányrendeletben meghatározott szempont, így különösen - az erőforrás- és energiahatékonyság, a dematerializáció, az üvegházhatású gázkibocsátás-csökkentés, valamint az adott termék/szolgáltatás életciklusa során a lehető legkisebb környezeti hatással és terheléssel járó megoldások szempontjait jelenti.

Jelenleg a Kbtv. a következő területeken ad teret a fenntarthatósági, környezetvédelmi szempontok érvényesítésének:

- a beszerzés tárgya meghatározása során a közbeszerzési műszaki leírásban,
- az alkalmassági feltételek körében,
- a bírálati szempontok között,
- a szerződés teljesítése feltételeinek megadásakor.

Amint arra törvényi definíció is utal, a Kbtv. 182. § (1) 20. pontja értelmében kormányrendelet fogja meghatározni a közbeszerzési eljárás valamennyi szakaszára kiterjedő környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági követelmények tekintetében előírható részletes szabályokat, valamint az általa irányított vagy felügyelt költségvetési szervek, alapított közalapítványok, valamint az állami tulajdonú gazdálkodó szervezetek vonatkozásában a környezetvédelmi, fenntarthatósági és energiahatékonysági szempontoknak a közbeszerzésben történő érvényesítése kötelező eseteit és módját.

Az újrahasznosított termékek használatának ösztönzésére szolgáló rendelkezések ezért a közbeszerzés új struktúrájában leginkább e kormányrendeletben jelenhetnének meg részletes követelmények formájában, akár az újrahasznosított termékek kötelező felhasználási aránya tekintetében (építési közbeszerzéseknél a hulladék-felhasználási arányok meghatározása), akár

2.3. reklám-tevékenység

2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról

2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól

A környezetvédelmi termékdíjról szóló törvény a célkitűzései között sorolja fel a környezetszennyezés megelőzését, illetve csökkentését, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzését.

A törvény céljának elérése érdekében környezetvédelmi termékdíjat (a továbbiakban: termékdíj) kell fizetni. A törvény hatálya a termékdíj köteles termékekre és a termékdíj köteles termékkel kapcsolatos tevékenységekre terjed ki. A törvény alkalmazásában termékdíj- köteles termék az akkumulátor, a csomagolóeszköz, az egyéb csomagolóeszköz, az egyéb kőolajtermék, az elektromos, elektronikai berendezés, a gumiabroncs, valamint a reklámhordozó papír.

A hatályos szabályozás szerint a termékdíj összegét az első belföldi forgalomba hozó vagy saját célú felhasználó fizeti meg.

⁴⁴ Kbtv. 4. § 8. pont.

A reklámtörvény értelmében minden közlés, tájékoztatás, amely valamely termék vagy áru igénybevételére akár közvetett módon is ösztönöz, vagy e célból a cégnév, a szolgáltatás és termék neve ismertségét növeli, reklámnak minősül.⁴⁵

Valamennyi termékdíj-köteles termék esetében nyilvánvalóan fontos szempont a felhasználás tekintetében a kötelezően fizetendő termékdíj összege. A reklámhordozó papírok esetében a környezetvédelmi termékdíjról szóló törvényben a reklámhordozó papír termékdíj-tételének megemlése az az intézkedés, amely által a papír alapú reklám mennyisége várhatóan csökkenne.

A gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól szóló törvény olyan módon történő módosítása, amely a meglévő rendszer mellett (csak annak küldhető reklám, aki ehhez kifejezetten hozzájárult, ám a vonatkozó listát gazdálkodó szervezeteként külön vezetik) lehetővé tenné egyetlen, közös, valamennyi érintett, gazdasági reklámtevékenységet folytató szervezetre vonatkozó negatív lista létrehozását, szintén a megelőzés elvét szolgálná, a „kéretlen”, papír alapú reklámok visszaszorításával.

Hasonlóképpen, a termékdíj-mentesség szabályain keresztül a megelőzés szempontrendszerét ugyancsak érvényesíteni lehetne.

2.4. adórendszer

2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról

Az adórendszer megfelelő módosításával (így például az újrahasznosított termékek, másodnyersanyagok, valamint előállításuk kedvezőbb adóztatása, az újrahasznosíthatóság, hosszabb élettartam ösztönzése) szintén az újrahasznosított termékek piacának fellendüléséhez, a primer nyersanyagok felhasználásának csökkenéséhez és ezáltal a megelőzés érvényesítéséhez járulhatna hozzá.

Hasonló példa található egyébként már a hatályos ÁFA törvény rendelkezései között is,⁴⁶ így például a távhőszolgáltatás, ideértve a villamos energiáról szóló törvény alapján megújuló energiaforrásnak minősülő energiaforráson alapuló hőszolgáltatást is, 5%-os, kedvezményes kulccsal adózik az általános, 27%-os adókulcshoz képest.

Összefoglalás

Az előzőekben röviden áttekintettük azokat, a nem elsősorban környezetvédelmi tárgyú törvényeket, amelyek megfelelő módosításával a környezetvédelem és a hulladékgazdálkodás egyik legfontosabb alapelvét, a megelőzés elvét érvényesíteni lehet.

Célunk a jelen írással nem az volt, hogy kimerítően bemutassuk a környezet védelméhez a fenti szempontok alapján kapcsolható szabályozást, hiszen nyilvánvaló, hogy bármiféle továbblépés ezen a téren a jelen írás keretein jelentősen túlmutató, átfogóbb és részletesebb vizsgálatokat és elemzést igényel, a tervezési, stratégiai és a rendeleti, végrehajtási jellegű részletszabályokra is kiterjedően.

⁴⁵ 3.§ d) pont.

⁴⁶ 3. számú melléklet II. rész.

Célunk sokkal inkább az volt, hogy rámutassunk a téma összetett jellegére és felhívjuk a figyelmet arra, hogy a hulladékok keletkezésének megelőzése, veszélyességük csökkentése egy átfogó, valamennyi szabályozási területre kiterjedő koncepciót és egységes elvi alapokon nyugvó szabályozást igényel.

dr. Szilágyi Szilvia, EMLA Egyesület, Budapest, 2013. február

Forrásjegyzék

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről.

96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról.

dr. Szilágyi Szilvia: A környezeti hatásvizsgálati eljárás és az ingatlanjog összefüggései. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Deák Ferenc Továbbképző Intézete Ingatlanforgalmi Szakjogász Képzés. Szakdolgozat. Budapest, 2011.

European Commission Directorate-General Environment: Preparing a Waste Prevention Programme. Guidance document. October 2012.

European Environmental Bureau: Tips and advice on how to create an efficient waste prevention programme. EEB June 2012.

Clean Technology Centre and Limerick Clare Kerry Regional Waste Management Office: Waste Prevention Guide for Industry & Business.

dr. Gajdics Ágnes Gabriella: Újrapapír termékek használatára ösztönzés a közszféra működtetésében. EMLA Egyesület, Budapest, 2012.

Érintett jogszabályok listája

- 1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
- 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
- 1993. évi XLVIII. törvény a bányásatról
- 1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
- 2007. évi CXXIX. törvény a termőföld védelméről
- 2008. évi XLVI. törvény az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről
- 2007. évi LXXXVI. törvény a villamos energiáról
- 2008. évi XL. törvény a földgázellátásról
- 2005. évi XVIII. törvény a távhőszolgáltatásról
- 1988. évi I. törvény a közúti közlekedésről
- 2005. évi CLXXXIII. törvény a vasúti közlekedésről
- 1995. évi XXVIII. törvény a nemzeti szabványosításról
- 2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
- 2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról
- 2008. évi XLVIII. törvény a gazdasági reklámtevékenység alapvető feltételeiről és egyes korlátairól
- 2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról