

**JOGÁLLAMI ÉS FENNTARTHATÓ IS EGYBEN? –
NÉHÁNY GONDOLAT A HULLADÉKMENNYISÉG MÉRÉSE KAPCSÁN**

Fodor László¹

A hulladékok súly (szabatosan: tömeg) szerinti átvételének igényét fogalmazta meg Fogarasi József egy hozzászólásban.² Ez a megoldás³ paradigmaváltást feltételez egyfelől annak megítélésében, hogy az ingatlanhasználók alapvető jogai mennyiben korlátozhatók környezetvédelmi érdekből (hol az egyediesítés határa?), másfelől abban a tekintetben is, hogy milyen szempontok szerint kell a közszolgáltatások (nem csak a hulladékkezelés) díjszabását kialakítani. A tanulmány ezt a két kérdést veti fel, s igyekszik a válaszadás lehetséges irányait felvázolni.

1. A kérdésfelvetés háttere

2012 végéig a települési önkormányzatok szabályozási jogköre a szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás terén a jelenlegihez képest teljesebb volt: a szolgáltatásnyújtás tartalmi kérdései mellett a szolgáltatásért fizetendő díj mértékének meghatározására is kiterjedt. Ezt a hatáskört legutóbb két lépcsőben korlátozták, s mára csak bizonyos kiegészítő díjakra vonatkozik a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény⁴ (a továbbiakban Ht.) 35. § (1) bekezdés e) pontja értelmében. A rendszerváltást követő, 2012 végéig terjedő időszak e hatáskör gyakorlását illetően legalább két szakaszra bontható, mivel a hulladékgazdálkodásról szóló 2000:XLIII. törvény megszületéséig nem voltak törvényben szabott korlátai. A törvényi szabályozást megelőzően, a helyi szabályozási gyakorlatban mutatkozó visszasságokra válaszul elsősorban az Alkotmánybíróság rögzített szempontokat.⁵ A taláros testület arra törekedett, hogy az alkotmányi értékrend egyes elemeinek érvényt szerezzen. A díjszabással kapcsolatos jogállami követelmények közt kiemelte például a diszkriminációmentességet.⁶ Magánjogias megközelítésben a díjszabás arányossága⁷ is szerepet kapott, s ennek mibenléte a hulladék mennyisége és a díj mértéke közötti viszonyban, utóbbinak az előbbihez igazításában állapítottatott meg. A jogalkotó 2000-ben törvénybe iktatta a legfontosabb elveket. Ez a megoldás azonban törekeny látszategyensúlyt hívott életre, illetve tartott fenn, amely mára anakronisztikussá vált. A mennyiséget ugyanis ténylegesen nem mérte senki, ehelyett a hulladékgyűjtő edény űrtartalmát vették (ahogy veszik még ma is) figyelembe.

A megoldás látszatjellege egyfelől abban ölt testet, hogy csaknem teljesen zárt és ellenőrzött anyagáramként vette alapul a hulladékkezelést és -kezelést, miközben a valóság ettől eltért és eltér ma is: nem annyi hulladék keletkezik, mint amennyit a közszolgáltatónak átadunk. A díjfizetési kötelezettség – ha csekély környezeti tudatossággal párosul – mindig a rendszer

¹ Fodor László, tanszékvezető egyetemi tanár, DE ÁJK. A tanulmány a K 115530 ny. sz. kutatási projekt keretében, a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal támogatásával készült.

² <http://www.kozjavak.hu/en/van-e-jo-megoldas>

³ Amely egyébként a jelenlegi kormányzati intézkedések elemei között is szerepel. <http://kozjavak.hu/hu/kesik-kozpontosított-szemetszállítás-bevezetése>

⁴ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=156602.316385#foot_107_place

⁵ http://www.kozjavak.hu/sites/default/files/szilagi.emese.mennyit_e_r_a_kozszolgáltatás.pdf

⁶ Azonos élethelyzetre legyen azonos a szabályozás, de eltérőre különböző; így a nyaralótulajdonos és a lakóingatlan tulajdonosa eltérő díjat legyen köteles fizetni.

⁷ A szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűsége.

lyukai felé tereli a hulladékáram egy részét.⁸ Másrészt lyukaknak éppen a környezettudatosság fejlődése érdekében is lennie kell: például a kerti hulladékot lehessen a kertben komposztálni,⁹ a külön gyűjtött csomagolási hulladékot külön vegyék át,¹⁰ vagy (ahol előbbire még nincs mód, ott) ingyenesen az erre kijelölt gyűjtőpontokon a megfelelő edényekbe lehessen helyezni.¹¹ Mindez végeredményben oda vezet, hogy egyfelől a hulladékkezelés költségeit bizonyos mértékig áthárítjuk a következő nemzedékekre, illetőleg az ingatlanhasználók helyett az adófizetőkre, másfelől viszont – a szelektálással, illetve az azt követő hasznosítással vagy a komposztálással – csökkenthetjük azokat.

Ezzel újabb, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében rögzített környezethez való joggal összefüggő, alkotmányossági problémákhoz érkeztünk, amelyek közül az egyikre a legújabb idők ombudsmani gyakorlata találóan mutat rá.¹² Eszerint gyakran hiányzik a kisebb edényzet rendelkezésre bocsátása, illetve az olyan feltételek meghatározása, amelyek a szelektív hulladékgyűjtést és a vegyes összetételű, háztartási hulladék mennyiségének a csökkentését ösztönöznék. A két felvetett probléma egymáshoz kapcsolódása nyilvánvaló: a szolgáltató által biztosítandó edények méretének előírása, illetőleg – az önkormányzati rendelet és a közszolgáltató gyakorlata alapján biztosított kínálatból – a gyűjtőedény méretének kiválasztása határozza meg a fizetendő díj mértékét.

Ideális esetben tehát a díj akkora, amekkora az átadott hulladék mennyiségének megfelel, ekkor teljesülnek az Alkotmánybíróság elvei. A környezethez való jog szempontjából azonban ez önmagában kevés. E jog szempontjából azt is el kellene érni, hogy a díjmérték megfeleljen a szennyező fizet elvének (fedezzen minden felmerülő költséget), s hogy minden hulladékot – környezeti szempontból – megfelelően kezeljenek.

Ennek a jognak a gyűjtőedény méretére nézve is további szempontja van: ideális esetben az edény akkora, amekkora a hulladékot képes befogadni. Legalább akkorának kell lennie, hogy az átadásra kerülő hulladék a gyűjtés alatt se okozzon problémákat, s legfeljebb akkorának, mint a kezelendő hulladék mennyisége, hogy az így elérhető díjcsökkenés komposztálásra, szelekcióra ösztönözzön. Az ideális eset azonban egyediesítést igényel. De lehet-e annyiféle méretű edényt kínálni, amennyi a tényleges hulladékmennyiség szerinti differenciálást lehetővé teszi? – Mint az ombudsman rámutat, e téren is vannak hiányosságok.¹³ És lehet-e településtípusok illetve ingatlantípusok szerint differenciálni?¹⁴ Figyelünk-e a nem kívánatos jelenségekre?¹⁵ Biztosítunk-e kellő rugalmasságot az egyediesítés során?¹⁶ Ahelyett, hogy elkalandoznék a környezetvédelem szabályozásának a módszertana irányában,¹⁷ visszatérek a szűkebb témához.

⁸ Illegális lerakás, hulladékégetés kertben vagy akár fűtőberendezésben, nem csak a komposztáló hulladék „elhasználása”, a szomszéd edényének használata.

⁹ Így csökken a kezelendő hulladék mennyisége.

¹⁰ Így inkább teljesülhetnek a szelektív gyűjtésre illetőleg a kommunális lerakók egyes frakcióira előírt arányok.

¹¹ Megjegyzem, a Ht. 39. §-ában foglalt előírás, miszerint a gyűjtőpontok szolgáltatásait csak az veheti igénybe, aki megfizette a közszolgáltatási díjat, nem tűnik végrehajthatónak.

¹² Ld. erről egy kommentemet: <http://www.kozjavak.hu/en/jogallami-de-fenntarthato-0>

¹³ Bár egyes, nagyobb településeken már akár hatféle is választható. http://srvcom.debreceen.hu/testulet_tartalom/Testuletianyagok/hatrend/2013/402013.HTML

¹⁴ Hiszen nem mindegy, lehet-e otthon komposztálni, van-e gyűjtőpont az elkülönítetten gyűjtött hulladéknak, illetőleg melyek az adott települési közszolgáltatás helyi sajátosságai.

¹⁵ Például megakadályozzák-e a hivatalok az illegális hulladékégetést?

¹⁶ Ha esetenként több hulladék keletkezik, mint amennyi az edénybe befér, elérhető-e extra szolgáltatás?

¹⁷ Hogyan lehet javítani a hatósági munka hatékonyságát, ösztönözni az ingatlanhasználók környezettudatos magatartását, miért nem lehet az üzemekhez hasonlóan szabályozni a háztartások anyagáramát?

2. A tömeg szerinti átvétel/díjfizetés kérdéséhez

A gyűjtőedény térfogatához igazodó díjszabás ötlete nem ördögtől való volt a maga idején, az tulajdonképpen ma is megfelel az európai szabályozási gyakorlatnak. Más kérdés, hogy a lakosság hogyan viszonyul magához a szolgáltatáshoz; azokban az országokban,¹⁸ ahol már több évtizedes gyakorlata van a szelektív gyűjtésnek, a közintézmények példamutató gyakorlatának, a szolgáltatókkal való partneri viszonynak, kialakult a hulladékhasznosítási iparág, minden bizonnyal kevesebb probléma merül fel. A tömeg szerinti mérést ugyanakkor indokolhatja például, hogy a hulladékkezelési ágazat egyéb szegmenseiben¹⁹ a tömeget veszik alapul a díjszabásnál, vagy hogy a tömeg pontosabban mérhető az átvételkor, mint a térfogat.²⁰

A jogi kérdés azonban valójában nem a térfogat vagy tömeg szerinti átvétel dilemmája, hanem a mért (valós) és a fiktív mennyiség szerinti díjfizetés különbsége. Az előbbiről az utóbbira való átállást az indokolhatja, hogy a valós mennyiség utáni fizetés “jogállamibb,” s környezeti szempontból fenntarthatóbb.²¹ A gyűjtőedénnyel kapcsolatos kérdésfeltevések közül a jogállamisági követelményként értelmezettek nagyrészt okafogyottá válnak,²² ha megvalósul a mérés szerinti átvétel illetve díjfizetés. Környezetvédelmi oldalról persze ez sem lehet tökéletes, hiszen a hulladék összetétele rendkívül sokféle, s a kezelés – vagy már akár az ingatlanon való gyűjtés – szempontjából sokszor nem csak a tömeg, hanem a térfogat is meghatározó szempont. Gondoljunk csak a pillepalackokra. Azonban ahol és amennyiben megoldható az elkülönített gyűjtés,²³ az átvétel/mérés is ennek megfelelően történik, és az ingatlanhasználók környezettudatosan törekednek a térfogat csökkentésére,²⁴ ez a kétely könnyen eloszlatható.

De van itt egy “súlyosabb” probléma is. Fogarasi József felvetette, hogy a tömeg szerinti átvételnek infrastrukturális feltételei vannak, amelyek jelenleg még nem teljesülnek, s beruházást igényelnek.²⁵ Másrészt, mint arra a Települési Önkormányzatok Szövetségének elnöke rámutat,²⁶ a “súly alapján fizetés... nem hatékony, mivel a szemétszállító cégek költségeinek a 75 százaléka állandó kiadás, és csak a negyede függ az elszállított hulladék súlyától, illetve mennyiségétől.”

3. A kéttényezős díj

A tényleges tömeg (súly) szerinti díjfizetés persze nem szükségszerűen egytényezős közszolgáltatási díjat jelent. Nemcsak a hálózatos közszolgáltatások esetén alkalmazzák már régtől fogva a kéttényezős díjak (alapdíj – szolgáltatási díj) rendszerét, annak alkalmazását például a 64/2008 (III. 28.) Korm. rendelet²⁷ a hulladékágazatban is lehetővé tette. Ezzel a fogyasztó egyfelől az igénybevett szolgáltatás mennyisége, másfelől a szolgáltató

¹⁸ Például Németország.

¹⁹ A hulladékkezelő létesítményekbe, pl. egy égetőműbe való hulladékszállítás esetén.

²⁰ Ez ráadásul már a gyűjtés, előkezelés során is változhat.

²¹ Amennyiben jobban ösztönöz a hulladékmennyiség csökkentésére.

²² Ugyanakkor újra felmerülhet az üdülőingatlanoknál fizetendő díj arányosságának kérdése, amire a Ht. egységesen 50%-ot ír elő.

²³ Például társasházakban ez egyelőre nem megoldott.

²⁴ Ismerik a “tapossa laposra!” előnyeit.

²⁵ Megjegyzendő: az ágazat a 2012 végén kezdődött átalakítás során forráshiányos helyzetbe került, sok helyen maga az ellátás is nehézségekbe ütközik. Megjegyzendő ugyanakkor az is, hogy a tömeget egyes szolgáltatók eddig is figyelembe vették, ha nem is a díjszabás során, hanem amennyiben maximálták az egy-egy gyűjtőedényben elhelyezhető hulladék “súlyát.” Ez azt feltételezi, hogy mérni is tudták a tömeget, ha nem is hitelesített módon. http://www.nhszszolnok.hu/userfiles/Lakossagi_szerzoes_szolnok_2011_jav.pdf

²⁶ http://hvg.hu/gazdasag/20160321_nemzeti_kukaholding_szemetszallitas_hulladekkezeles_kuka

²⁷ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=118146.320191#foot1

rendelkezésre állásával, az infrastruktúra fenntartásával kapcsolatban felmerülő költségek alapján járul hozzá a rendszer finanszírozásához. Európában mindkét megoldást alkalmazzák, például Brémában²⁸ kéttényezős a díj, míg Bécsben²⁹ egytényezős, vagyis csak az úrméretet és az üritési gyakoriságot veszik alapul. A Ht. hatályos 46. és 47. §-ai alapján a közszolgáltatási díj akár egy-, és akár kéttényezős is lehet,³⁰ de a – vegyes, tehát nem elkülönítetten gyűjtött – hulladék mennyiségével³¹ mindenképp arányosnak kell lennie. A díj mértékének meghatározásakor a tágabb értelemben vett költségeket,³² de a különböző támogatásokat és a hasznosításból elérhető bevételeket is figyelembe kell venni. Ennek tükrében a kérdés az lehet, hogy miként, milyen arányban állnak össze a díjban a költségelemek.³³

A hulladékkezelési közszolgáltatásban is célszerűnek tűnik a kéttényezős díj általános alkalmazása, jóllehet nem hálózatos szolgáltatásról van szó. A mért mennyiség figyelembe vétele itt is, ahogyan egyes hálózatos iparágakban is aktuális.³⁴ Persze, meg kell oldani a mérés hitelességét, és kezelni kell az esetleges fogyasztói panaszokat.³⁵ A környezetvédelmi kérdés azonban az, hogy miként biztosítható a szükséges fejlesztések és az infrastruktúra fenntartásának költsége, illetőleg hogyan lehet a fogyasztókat (itt: ingatlanhasználókat) környezettudatos fogyasztásra (hulladéktermelésre) ösztönözni.

Ezek álláspontom szerint nem választhatók el egymástól, ugyanakkor javarészt megint csak – a helyi adottságok szerinti – differenciálást igényelnek. Ha pusztán a pénzügyi szempontokat (megtérülés) nézzük, és egyetlen (nemzeti) közszolgáltatót feltételezünk, akkor az egységes, központi díjszabás akár jó megoldás is lehetne,³⁶ viszont attól tartok, a helyi sajátosságok érvényesítése, a fogyasztók és a közszolgáltató(k) illetve önkormányzatok érdekeltsége – a környezeti és a pénzügyi költségek csökkentésében – nehezebben ösztönözhető.

A kéttényezős díj a környezethez való jog (a környezeti fenntarthatóság) szempontjából is indokolt: a szennyező fizet elvének az felel meg, ha az adott – környezeti vagy környezeti eredetű – szolgáltatás valamennyi járulékos költségét³⁷ fedezik az egyes díjak.³⁸ Ez egyúttal ösztönzi a fogyasztót a tudatos – adott esetben kevesebb – fogyasztásra. Az ösztönző hatás azonban csak akkor érvényesül, ha a fogyasztó pontosan – hiteles és valós idejű adatokból – látja a hulladékmennyiség alakulásának hatását a díjra, és ez kéttényezős díj esetén jobban megvalósítható, mint egytényezős díjnál.

4. Sokat akar a szarka...

A díjszabályozással kapcsolatban sok a bizonytalanság. A Ht-be 2012-ben átmeneti szabályok kerültek, arra az időre, amíg nem születik meg a törvényi felhatalmazáson alapuló miniszteri rendelet. Ez a rendelet azonban máig nem született meg, s továbbra is hatályos a már említett, 64/2008-as kormányrendelet a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj

²⁸ http://transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.64051.de&asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

²⁹ <https://www.wien.gv.at/umwelt/ma48/tarife/hausmuell.html>

³⁰ Utóbbi esetben ún. rendelkezésre állási és üritési díjból tevődik össze.

³¹ A törvény nem mond sem térfogatot sem tömeget.

³² Pl. a lerakó későbbi bezárásának, rekultivációjának költségeit.

³³ Ami nem azon múlik tehát, hogy a mért tömeget vagy a térfogatot veszik-e figyelembe.

³⁴ A víz, távhő- és a gázszolgáltatás körében sem teljes körűen megoldott még a mérés, sokhelyütt átalányt fizetnek a fogyasztók, ami a hulladékágazat eddigi – mérés nélküli – megoldásához hasonlítható.

³⁵ A mérőeszköz itt aligha kerülhet a fogyasztó birtokába.

³⁶ Ámbár a díj mértékének a „rezsicsökkentés” szellemében való rögzítése és/vagy a központosítás költségeinek a beépítése előre kódolhatja a szennyező fizet elvének a feláldozását.

³⁷ Úgy mint kiaknázás, szolgáltatás, infrastruktúra – környezetterhelés, károk helyreállítása, stb.

³⁸ Illetve díjak, járulékok, bírságok, stb. együttesen – tekintettel az anyag- és energiaáramok többszereplős voltára.

megállapításának részletes szakmai szabályairól. A kormányzati kommunikáció³⁹ a lakosság megnyugtatását célozza: a díjak rendszerének változása eszerint a polgárokat nem érinti majd, s a rezsicsökkentés sem vész el.⁴⁰ A díjfizetés módjára vonatkozó változások már körvonalazódnak, a 69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet⁴¹ szerint egy nemzeti koordináló szervezet lép be az ingatlanhasználók s a közszolgáltatók közé. A tömeg szerinti díjszabás hosszabb távú⁴² elképzelésére vonatkozó részletek azonban még nem láttak napvilágot. Összességében úgy tűnik, hogy egy gyökeres változást, „metamorfózist”⁴³ megelő ágazatban, ahol alig követhetők a kormányzati elképzelések, jogszabályváltozások, nehéz egy-egy kérdésben, így a díjszabással kapcsolatban is állást foglalni. Túl sok a „ha,” a spekuláció, s nem történik meg a lakosság felkészítése. A szolgáltatást igénybevevők magatartásán pedig nagyon sok múlik. Különösen akkor, ha a központosítás miatt helyben eleve kevesebb lehetőség nyílik a szereplők ösztönzésére.⁴⁴

³⁹ <http://www.kormany.hu/hu/nemzeti-fejlesztési-miniszterium/fejlesztés-es-klimapolitikaert-valamint-kiemelt-kozszolgaltatasokert-felelos-allamtitkarsag/hirek/aprilistol-indul-az-uj-oroszagosan-egysegese-hulladegszaldalkodasi-rendszer>

⁴⁰ A lényeg egyelőre, hogy a díjak akár még csökkenhetnek is.

⁴¹ http://njt.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=194744.320270

⁴² <http://online-kalkulator.hu/szemetszallitasi-dij-20162017-valtozhatnak-a-szemetdijak/>

⁴³ http://emla.hu/sites/default/files/EMLA_20_kiadvany.pdf

⁴⁴ Az ezeket illető kételyeket jól foglalja össze az Országos Környezetvédelmi Tanács 2015. októberi 29-ei állásfoglalása. <http://www.oktt.hu/>