

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

**Az inert hulladék problémaköre hatósági szemmel**

Szerző:

dr. Bánáti Bálint

Pécs, 2017. november 2.

## **I. Bevezetés**

A környezetvédelmi hatóságoknak a lakossági bejelentések kivizsgálásán és saját észlelésén alapuló tapasztalása egyaránt megerősíti, hogy az építőipar volumenének növekedésével egyidejűleg az elmúlt években jelentősen elszaporodott az építési-bontási tevékenységből származó, elsősorban inert hulladékok illegális elhelyezése.

A sajnálatos jelenség okai és kezelésének hatósági buktatóiból a szerző a legfontosabbakat igyekszik összegyűjteni és hulladékgazdálkodási, jogi szempontból röviden bemutatni, de függetlenül attól, hogy a téma felvetés az inert hulladékokkal végzett tevékenységet jelöli meg a jelen írás tárgyaként, az ismertetésre kerülő szabályozás és a szerző megállapításai sok esetben valamennyi hulladékra vonatkoztatva értelmezhetőek.

A téma megértéséhez szükséges alapfogalmak és alapintézmények tömören a következőkben foglalhatók össze.

### **1. Az inert hulladék**

Az inert hulladékok fogalmát a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet 2. § 9. pontja határozza meg a következőképp: inert hulladék: olyan hulladék, amely semmilyen jelentős fizikai, kémiai vagy biológiai átalakuláson nem megy át; jellemzője, hogy nem oldódik, nem ég, sem más fizikai vagy kémiai reakcióba nem lép, biológiai úton nem bomlik, vagy nincs kedvezőtlen hatással a vele kapcsolatba kerülő más anyagra oly módon, hogy környezetszennyezést okozna, vagy károsítaná az emberek egészségét; további jellemzője, hogy teljes kioldhatósága, szennyezőanyag tartalma, valamint a

csurgalékvíz ökotoxicitása elhanyagolható, és nem veszélyezteti a felszíni vizek, illetve a felszín alatti víz minőségét.

Fontos azonban hangsúlyozni: igaz ugyan, hogy a keletkező építési és bontási hulladék legnagyobb hányada a fenti definíció szerint inert hulladéknak minősül, de az építési-bontási hulladék egyéb hulladékokat is tartalmaz(hat) (pl. fahulladék, fémhulladék) ezért az inert hulladék, valamint az építési és bontási hulladék fogalmak nem azonos jelentéstartalommal bírnak, egymással nem helyettesíthető meghatározások.

Az inert hulladék annak lerakására szolgáló hulladéklerakóban helyezhető el, és ezen lerakókba kizárólag inert hulladék ártalmatlanítható.

## **2. Alapvetések**

A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (Ht.) 31. § (1) bekezdése szerint a hulladék kezelésének kötelezettsége a hulladékbirtokost terheli, aki ezen kötelezettségének a Ht. 31. § (2) bekezdésében meghatározott módokon tehet eleget, így többek között a hulladék hulladékkezelőnek, közszolgáltatónak történő átadásával, illetve az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben, vagy berendezéssel végzett művelet elvégzésével. Hulladékbirtokosnak minősül az értelmező rendelkezés szerint a hulladéktermelő, továbbá bárki, akinek a hulladék a birtokában van. A jogszabályi rendelkezések szerint az építési-bontási tevékenység végzése során keletkező hulladék, így az inert hulladék kezelési kötelezettsége alapesetben a tevékenységet végző személy, vagy szervezet felelősségi körébe tartozik.

A Ht. 61. § (1) bekezdése alapján a hulladéktól megválni a 31. §-ban meghatározottakra figyelemmel, csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet.

Általánosságban elmondható, hogy a bejelentéshez, a nyilvántartásba vételhez, vagy az illetékes környezetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységnek bejelentés, nyilvántartásba vétel, vagy engedély nélkül, illetve attól eltérve történő megvalósítása illegális tevékenységnek minősül.

E körbe illeszkedik az inert hulladékkal engedély nélkül végzett azon tevékenység, melyet a jelen írás inert hulladék illegális elhelyezésként említ és melynek eredményeként az inert hulladék nem az annak elhelyezésére hivatott inert hulladéklerakóban kerül szabályozott ártalmatlanításra, hanem attól birtokosa többnyire más helyen, de ami fontosabb, ellenőrizetlen körülmények között válik meg.

## **II. A hatósági jogalkalmazás egyes kérdései**

### **1. Hulladéklerakási járulék**

Az inert hulladékok illegális elhelyezése nem új keletű probléma, azonban súlyosbodásában vitathatatlanul közrejátszott a 2013. január 1. napján hatályba lépett új hulladékgazdálkodási törvény, a Ht. által nevesített hulladékgazdálkodási járulék intézményének megjelenése.

A járulék megalkotásának indokaként az az alapvetően támogatható elképzelés szolgált, hogy pénzügyi természetű ösztönzőként segítse a Ht. 7. §-ban megfogalmazott hulladékhierarchia által kifejezett hulladékgazdálkodási célok elérését, konkrétan, hogy a hulladékbirtokosok a hierarchia sorrendjében előrébb álló tevékenységeket, például a hulladékképződés megelőzését, hasznosítását részesítsék előnybe és így csökkenjen a Ht. 2. számú mellékletében meghatározott egyes ártalmatlanítási műveletekkel ártalmatlanításra kerülő hulladék mennyisége.

A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a járulék bevezetése éppen ellenkező hatást váltott ki. A keletkező, hasznosításra nem szánt inert hulladékok egyre nagyobb hányada nem a szabályozottan, érvényes hulladékgazdálkodási engedéllyel üzemelő lerakókba kerül ártalmatlanításra, hanem többnyire ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett hulladékként valamely erdő szélén, elhagyott területeken találkozunk velük a lakosság és a környezetvédelmi hatóság.

A folyamat okainak feltárása során nem kell különösebben hosszas elemzésekbe kezdeni, elegendő, ha a járulék bevezetésének a gazdasági élet szereplőit érintő anyagi kihatásaira gondolunk.

A járulékot a lerakó üzemeltetője, illetve az ártalmatlanítási műveletet végző köteles megfizetni, aki ezen költségeket megkerülni nem tudja, így természetesen a járulék teljes összegében igyekszik áthárítani a hulladékbirtokosra.

A járulék bevallásának, majd megfizetésének elkerülésére a hulladéklerakó üzemeltetője és a hulladékbirtokos cinkos együttműködése esetén sincs reális lehetőség, hiszen a Ht. 69/A. § az üzemeltető kötelezettségévé tette egy elektronikus megfigyelő- és beléptető rendszer kiépítését, illetve folyamatos működtetését, amely alkalmas mind a hulladék beszállításának, mind a tömegének figyelemmel kísérésre és rögzítésére. A rendszer kiépítését, üzemeltetését, valamint a járulék bizonylatait a környezetvédelmi hatóság jogosult ellenőrizni.

A lerakási járulékot - mint az fentebb szerepel - az ártalmatlanítási művelettel érintett hulladék mennyisége után kell megfizetni, ezért a Ht. hatályba lépését követően elszaporodtak azon hulladékgazdálkodási kérelmek, melyek a hulladékgazdálkodási szakmai szempontból valójában ártalmatlanítási műveletnek minősülő tevékenységet hulladék hasznosításként kívánták engedélyeztetni. Például tájsebek megszüntetése inert hulladékkal történő feltöltéssel, terület

rekultivációk. Ezen ügyeknél gyakran már messziről látszott, hogy az engedélyes célja kizárólag a jogszabály kijátszása révén a járulékfizetési kötelezettség elkerülése, mely törekvésnek azonban az eljáró környezetvédelmi hatóságok következetes jogalkalmazása legtöbbször gátat szabott.

Tekintettel arra, hogy a lerakási járulék elkerülésére többnyire nincs lehetőség, így általában a hulladék, és köztük az építési-bontási tevékenységből származó inert hulladék szakszerű és jogszerű kezelését a hulladéklerakási járulék jelentős mértékben drágította.

Ennek következményeként látható, hogy a járulék bevezetése nem a hasznosítási arány növekedésének irányába hatott, sokkal inkább a korábban ártalmatlanítani szándékozott hulladékok illegális elhelyezésének volumenét növeli. A tendenciát vélhetően érzékelték a jogalkotó is, mivel az eredetileg lépcsőzetesen növekvő összegben meghatározott egységár a bevezetett - építési-bontási hulladék körében például 6.000,-Ft/tonna értékben meghatározott - összegről nem változik a Ht. 5. számú mellékletének 2015. január 1. napjától, majd a Ht. 68. § (2) bekezdésének 2017. január 1. napjától hatályos módosítása értelmében.

Megfontolásra érdemes lehet e körben, hogy a járulék megszüntetése, vagy összegének jelentős csökkentése mellett más ösztönző alkalmazásával (szelektív gyűjtés erősítése, ehhez kapcsolódó hulladékszállítási díjkedvezmény, kompenzáció adókedvezmény vagy más mentesség formájában stb...) igyekezzen a kormányzat változtatni az ártalmatlanításra és hasznosításra kerülő hulladékok arányán.

## **2. Nehézségek a közigazgatási eljárásban**

Függetlenül az inert hulladék elhelyezésének jogsértő módja mögött meghúzódó motivációktól és indokoktól, a fellelt illegális hulladékhalmozatokhoz kapcsolódó hatósági eljárásokat az illetékes

környezetvédelmi hatóságoknak le kell folytatniuk. A jogalkalmazói tevékenység során az eljáró szervezeteknek azonban számos nehézséggel kell szembenéznük.

Amennyiben lakossági bejelentés, vagy saját hatósági észlelés folytán az illetékes környezetvédelmi hatóság látókörébe kerül az illegális hulladéklerakás, úgy a hatóság a közigazgatás eszközrendszerét felhasználva tényállás tisztázása útján igyekszik felderíteni a felelős személy, szervezet kilétét, mivel a Ht. 61. § (2) bekezdése alapvetésként megfogalmazza, hogy az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli.

## **2.1.Fogalmi elhatárolás**

Az egzakt fogalom meghatározások hiány miatt az első kérdés mely problémaként felmerül a hatósági gyakorlatban az illegális hulladéklerakás jogi minősítése. A Ht. 61. §-ában írt tevékenységek, így a hulladék elhagyása és az ellenőrizetlen körülmények közötti (jogellenes) elhelyezése mind tartalmában, mind az esetükben eljáró hatóság és az alkalmazandó jogkövetkezmény szempontjából elkülönülnek a hulladék engedély nélkül végzett lerakásától, mint ártalmatlanítási művelettől.

A környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet 11. § (4) bekezdése szerint főszabályként a települési önkormányzat jegyzője jár el a Ht. 61. § (6) bekezdésében foglalt környezetvédelmi hatóságként. (Érthető módon kivételt képeznek azok az esetek, amikor a hulladék tulajdonosa vagy az, aki a hulladéktól jogellenesen megvált vagy az ingatlantulajdonos maga az önkormányzat.) A hulladékok engedély nélküli ártalmatlanításakor viszont az illetékes járási hivatal rendelkezik hatáskörrel.



Az eljáró hatóság által alkalmazandó jogkövetkezmények közötti különbségtétel kérdésének megválaszolása előtt foglalkozni kell a Ht. e tárgykörben alkalmazott alábbi jogi megoldásával is.

A Ht. 61. § (3) bekezdése vitatható módon és főként nem szerencsés megfogalmazással az ingatlan ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállításának és kezelésének kötelezettségét az érintett ingatlan használójára - és nem tulajdonosára! - telepíti két esetben is. Egyrészt akkor, amikor a hatóság erőfeszítései ellenére sem állapítható meg a hulladék tulajdonosának, vagy korábbi birtokosának, illetve annak a személye, aki a hulladékot jogsértő módon helyezte el, másrészt akkor is, ha ezen személy az elszállításra, kezelésre vonatkozó kötelezettségét önként nem teljesíti.

Az első esetben a jogalkotó a környezetvédelem társadalmi érdekének áldozatává teszi azt az ingatlan használót, akinek a mulasztása legfeljebb abban érhető tetten, hogy az általa használt ingatlanon nem akadályozta meg a hulladék elhelyezését. Feltételezve, hogy a környezetvédelmi hatóság a rendelkezésére álló jogi eszköz igénybevételével minden tőle telhetőt megtesz a jogsértés körülményeinek feltárása és az elkövető felkutatására, az ingatlan használójának, mint „szükségbeli kötelezettnek” kizárólag az ingatlan használói minőségén alapuló, erősen objektivizált felelőssége megítélésem szerint indokolható.

A második esetkör kapcsán viszont erősen megkérdőjelezhető ugyanez az állítás. Elsőként meg kell jegyezni, hogy a jogszabály helyes értelmezéséhez a rendelkezést - legalább gondolatban - ki kell egészíteni azzal, hogy a kötelezett kötelezettségének a hatóság kötelező határozatában foglalt előírás ellenére nem tesz eleget önként. Ezen kiegészítés nélkül a hivatkozott rendelkezés szó szerinti értelmezése ad absurdum oda vezetne, hogy valamennyi illegálisan elhelyezett hulladék kezelési kötelezettsége automatikusan az érintett ingatlanhasználót terhelné, mivel önmagából az illegális elhelyezés tényéből megállapítható, hogy a hulladék birtokosa, korábbi tulajdonosa a jogszerű kezelésre vonatkozó kötelezettségét önként nem teljesítette, helyette az illegális utat választotta.

Azonban még a kiegészítéssel együtt is kétséges, hogy a rendelkezés összhangban lenne a jogalkotó céljával, mert alkalmazása olyan joggyakorlat kialakulásához vezetne, amelyben a jogsértést elkövető kötelezett a hatóság jogerős és végrehajtható határozatában foglalt határidős kötelezettségének végrehajtása alól a jogszabály másik rendelkezésének erejénél fogva mentesülne, hiszen önkéntes teljesítése hiányában nem a vele szemben folytatandó végrehajtási eljárásnak lenne helye, hanem az ingatlanhasználó kötelezésének.

A bizonytalanságot tovább növeli a Ht. 61. § (6) bekezdésének szövegezése, mely szerint a környezetvédelmi hatóság - általában az önkormányzat jegyzője - a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére azt a személyt kötelezi, aki e § rendelkezéseire figyelemmel a 31. § (1) bekezdésében megállapított kötelezettségének önként nem tesz eleget.

Megítélésem szerint, ha az eljárás során ismertté válik a hulladék tulajdonosának, vagy korábbi birtokosának, illetve annak a személye, aki a hulladékot jogsértő módon elhelyezte az ingatlanon, úgy az elszállítási és kezelési kötelezettség ezt a jogalanyt terheli, míg ellenkező esetben az ingatlanhasználójának kötelezésére van mód.

Mindezekre figyelemmel azt is rögzíteni kell, hogy mind a jogsértő személyt, mind az ingatlanhasználót kötelezheti a hatóság hulladék elszállítására is kezelésre, a szankciók körében az egyetlen különbség, hogy a jogsértő személlyel szemben a kötelezésen túl a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályi rendelkezés megsértése miatt hulladékgazdálkodási bírságot is alkalmazni kell.

Meg kell jegyezni a fentiek kiegészítéseként, hogy növelhetné a jogbiztonságot és egyszerűsíthetné a jogalkalmazói munkát, ha egyértelmű törvényi definíciók, értelmező rendelkezések születnének a hulladék elhagyása és az ellenőrizetlen körülmények közötti elhelyezése témakörben, de ezen

definíciók nélkül is alá kell húzni már most, hogy az inert hulladék illegális elhelyezése sohasem a hulladékgazdálkodási engedély nélkül, vagy az engedélytől eltérő módon végzett hulladék ártalmatlanításként jelenik meg, hanem kivétel nélkül a Ht. VII. fejezete szerinti jogellenes hulladék elhelyezésként, vagy elhagyásként jelenik meg a gyakorlatban.

## **2.2. Végrehajthatóság**

Mint már tudjuk, ha a hatóság sikeresen beazonosította a hulladékot jogellenesen elhelyező személyt, vagy szervezetet, akkor hivatalból indított eljárás keretében többnyire a hulladék elszállítására, kezelésére való kötelezést ad ki és hulladékgazdálkodási bírsággal szankcionálja az eljárás alá vont jogalanyt.

A lerakott hulladék mennyisége miatt jelentősebb ügyek jellemzően az építőiparban tevékenykedő gazdasági társaságokhoz kötődnek. Ezen eljárásokban az illegális hulladéklerakás felszámolását célzó határozatban foglalt előírások a kötelezett önkéntes teljesítésének hiányában nehezen érvényesülhetnek. A határozat végrehajtására ugyanis a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvénynek (Ket.) a meghatározott cselekmény végrehajtását szolgáló rendelkezései közül ténylegesen csak az eljárási bírság kiszabása alkalmazható (Ket. 134. § d) pontja), mivel a hatóságnak nincsenek eszközei és forrása arra, hogy a lerakót felszámolja, vagy megelőlegezze a kötelezettség teljesítésének költségeit, és így maga elvégeztesse a szükséges műveleteket (Ket. 134. § a) pontja). A felmerülő költségek utólagos behajtására pedig nem mutatkozik remény, különösen akkor nem, ha az érintett cég felszámolás alá kerül, amelynek nagy az esélye, különösen akkor, ha a hatóság ráadásul kigazdálkodhatatlan mértékű bírságot is kiszab a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendeletben foglaltaknak megfelelően. (E kormányrendelet egyébként a korábbi hulladékgazdálkodási törvény végrehajtására született, így egyébként is indokolt és régóta időszerű volna a jelenlegi hulladéktörvénnyel összhangban álló új szabályozás megalkotása, ahogy az a

hulladékgazdálkodási rezsim egyes végrehajtási rendeleteinél már megtörtént.) A bírság kiszabása a hatóság számára nem csak lehetőség, hanem kötelezettség, annak mellőzésére kizárólag a csekély súlyú cselekmények esetében van lehetőség a Ht. 86. § (3) bekezdésében és a bírság rendelet 4. § (2) bekezdésében foglaltak értelmében.

Az illegálisan lerakott hulladék eltakarításának gyakori gátja tehát, hogy az erre kötelezhető gazdálkodó szervezet felszámolás alá kerül, és a felszámolás körébe tartozó vagyon nem nyújt fedezetet a művelet költségeire, s a hulladékgazdálkodási bírság, a végrehajtás során kiszabott eljárási bírság, és a kötelező határozatban a kötelezettre áttérhelt költségek („e” , „f”, illetve „g” kategóriás követelésként) megtérülésére pedig nincs remény a felszámolás során az esetek döntő többségében.

Ha a kiszabandó hulladékgazdálkodási bírság összege a jogszabályban mértékletesebben kerülne meghatározásra, nagyobb esély mutatkozna a bírságok önkéntes teljesítésére. Előmozdíthatná továbbá a kötelezettség teljesítését, ha a jogszabály szerint részben vagy egészben mentesülne a bírság megfizetése alól az a kötelezett, aki az illegálisan lerakott hulladék elszállítására és ártalmatlanítására való hatósági kötelezésnek önként, határidőre eleget tesz. Ehhez hasonló jogszabályi lehetőség jelenleg is létezik (alapbírság összegének minimalizálása), azonban nem kellően hatékony a bírságok összegére és a csökkentés korlátjára figyelemmel.

A kötelező határozatban foglaltak végrehajtásának esélye előreláthatólag az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (Ákr.) 2018. január 1-jei hatályba lépését követően sem fog jelentősen változni. Az Ákr. 131. § (2) bekezdése a végrehajtási eljárásokban bizonyos eltérésekkel ugyan, de a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) szabályait rendeli alkalmazni. A Vht. 174. §-a a kötelezett önkéntes teljesítésének hiányában a végrehajtás módjaként a kötelezettnek a meghatározott cselekmény pénzgyenértékének megfizetésére kötelezését, a meghatározott cselekmény kötelezett költségére és veszélyére történő elvégzését, ismételten is kiszabható pénzbírság alkalmazását, valamint a meghatározott cselekménynek a rendőrség közreműködésével történő

kikényszerítését határozza meg. Ezen intézmények a Ket.-ben szabályozott végrehajtási eszközökhöz képest sem teremtenek hatékony fellépési és megoldási lehetőséget az illegális lerakók felszámolása szempontjából.

### **2.3. A lefoglalás és az elkobzás**

A hulladékot engedély nélkül elhelyező személyekkel, szervezetekkel szembeni hatósági fellépés eredményességére leginkább kiható változás a lefoglalás és elkobzás szabályainak Ket.-ben történő megjelenése volt, illetve lehetett volna. A Ket. 85. § (1) bekezdés és 85. § (8) bekezdés a) pontja értelmében a környezetvédelmi hatóság a nyilvántartásba vételhez, illetve hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy minősítési engedélyhez kötött tevékenységet nyilvántartásba vétel, illetve engedély nélkül folytató személytől, valamint attól, aki e törvény rendelkezéseitől eltérő módon hulladékot szállít, hulladékot más ingatlanán, illetve közterületen jogellenesen elhelyez vagy elhagy, a jogsértéssel érintett eszközt, dolgot, illetve a hulladék szállítására használt járművet, valamint bármely dolgot, amelyre a hatóság előtti eljárásban, mint tárgyi bizonyítási eszközre szükség lehet, a helyszínen lefoglalhatja. A lefoglalt eszközt, dolgot, illetve járművet el kell kobozni, ha az ügyben jogerősen bírságot szabtak ki az engedély nélküli, illetve attól eltérően végzett tevékenység miatt és a jogerősen kiszabott bírságot, valamint egyéb költséget a jogsértő személy az előírt határidőig nem fizette meg, és arra részletfizetést vagy fizetési halasztást a környezetvédelmi hatóság a részére nem engedélyezett.

A hivatkozott szabályozás szerint lefoglalható ugyan például a hulladékot illegálisan elhelyező személy szállító járműve, azonban elkobozni csak akkor lehet, ha az eljárásban bírság kiszabására került sor, amelyet a bírságolt nem fizetett meg. Amennyiben a hatóság nem kötelezte az elkövetőt bírság megfizetésére, vagy a bírság összege a környezetvédelmi hatóság részére megfizetésre került, úgy a lefoglalást meg kell szüntetni függetlenül attól, hogy az illegálisan elhelyezett hulladék kezelésére kötelező határozatban foglaltak teljesültek-e. Az elkobzás szempontjából csak az engedély nélküli tevékenység miatt kiszabott bírságnak, illetve ezen bírság megfizetésének van jelentősége, a kötelezésben foglalt meghatározott magatartás végrehajtása érdekében kiszabható eljárási bírság meg nem fizetése nem alapozza meg a lefoglalt dolog elkobzását. Megállapítható tehát, hogy a lefoglalás és

elkobzás szabályai az engedély nélkül elhelyezett hulladék felszedését és megfelelő kezelését nem segíti elő, azok alkalmazásával csak a hulladékgazdálkodási bírság megfizetésének aránya növelhető, bizonyos keretek között. A keretek szűkösségét befolyásolja egyrészt a környezetvédelmi hatóságoknak a lefoglalt dolgok elszállítására, tárolására, megőrzésére rendelkezésre álló humán és dologi forrásaik. A hulladék szállítására használt tehergépjármű elszállítására például megfelelő vezetési jogosultsággal rendelkező gépkocsivezető, tárolására pedig alkalmas épület, telep szükségeltetik. Ezek nélkül a hatóság kénytelen a Ht. 85. § (2) bekezdés második fordulata alapján a járműnek a jogsértő őrizetében hagyása - elidegenítési és terhelési tilalom egyidejű alkalmazása - mellett foganatosítani a lefoglalást, vagyis a jogsértő továbbra is korlátok nélkül használhatja tevékenysége során a járművet. A lefoglalás hatékonyságát csökkentő másik körülmény a hulladékgazdálkodási bírság összegének korábban már említett problematikája. Sok esetben az engedély nélküli tevékenységgel érintett hulladék jelentős tömegéhez igazodóan kiszabott több milliós, esetenként tízmilliós hulladékgazdálkodási bírság mellett elhanyagolható a lefoglalható dolgok forgalmi értéke, így a lefoglalásnak a bírság megfizetésére kifejtett hatása is.

#### **2.4. Büntető- és szabálysértési jogi összevetés**

A jogsértés elkövetésétől visszatartó erő nagysága alapvetően függ a jogrendben rendelkezésre álló szankciók jellemzőitől. A tulajdonos szándéka szerint eldobható gazdasági társaságokkal szemben alkalmazható, kizárólag a társaság vagyonát érintő intézkedések hatása messze elmarad a büntetőjogi, szabálysértési jogi jogkövetkezményekétől.

Az illegális hulladék elhelyezésben megnyilvánuló elkövetési magatartást a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.) 248. §-ában szabályozott hulladékgazdálkodás rendjének megsértése törvényi tényállása büntettként tartalmazza és a jogalkotó a bűncselekmény minősített eseteként definiálja, ha az elkövető a Ht. szerinti veszélyes hulladékot helyez el engedély nélkül.

A fenti jogszabályhely alapján az inert hulladékot jogsértő módon elhelyező elkövető büntetőjogi felelősségre vonása viszont kizárt, mivel egyrészt az inert hulladék nem alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, így nem teljesül a Btk. 248. § (4) bekezdés a) pontja szerinti hulladékfogalom, másrészt az illegális hulladék elhelyezésben megnyilvánuló magatartás nem sorolható a Ht. értelmező rendelkezései között meghatározott hulladékgazdálkodás fogalomkörébe.

Ugyancsak nem vonható a jogsértés a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló a 2012. évi II. törvény 196. § (2) bekezdésében szabályozott köztisztasági szabálysértés körébe, mivel az inert hulladék a hulladékgazdálkodási szakmai szempontokkal összhangban álló Ht. 2. § (1) bekezdés 21., 22. és 43. pontjában írt értelmező rendelkezések összevetéséből levezethető módon nem települési hulladék.

Így az inert hulladékok illegális lerakásának büntetőjogi és szabálysértési szempontú üldözése a jelen jogszabályi környezetben nem hoz hathatós eredményt.

Magam részéről elfogadom, hogy az inert hulladék jellemzőiből következően az engedély nélküli elhelyezésével megvalósított cselekmény társadalomra veszélyessége nem éri el a bűncselekmény megvalósításához szükséges mértéket és ezért a Btk.-ba foglalt szűk értelmű fogalom meghatározás az inert hulladék esetében a bűncselekmény megvalósítását kizárja. Ezzel együtt az inert hulladékok engedély nélküli elhelyezésével kapcsolatos cselekmények megelőzése érdekében és a hatékonyabb fellépést elősegítendő szükségesnek tartom a Btk. szabályozásához hasonló, inert hulladéokra alkalmazható szabálysértési tényállás megalkotását.

## 2.5. Koncepcionális kérdések

A jogsértő cselekményekkel szembeni utólagos hatósági fellépés visszásságai is jól mutatják, hogy célra vezetőbb és hatékonyabb lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a megelőzésére, az ehhez elengedhetetlen jogi szabályozás megalkotására annak érdekében, hogy a környezetvédelmi hatóság ne az események után fusson, hanem a kellő információk birtokában, már a hulladék keletkezésével járó tevékenység engedélyezése során részt vehessen egyes építéshatósági eljárásokban.

Az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet 10. §-ába foglalt rendelkezések szerint az építető jelenleg csak az építési, bontási tevékenység befejezését követően köteles elkészíteni és a környezetvédelmi hatóság részére benyújtani a tevékenység során képződött hulladék nyilvántartására szolgáló nyilvántartó lapot. Az építési-bontási tevékenységek során képződő hulladék miatt indokolt lehet e tevékenység gyakorlásának hatósági felügyelet alá vonása, például mennyiségileg indokolt esetben a bontási tevékenység megkezdésének és a bontást végző cég személyének bejelentése (közvetlenül vagy akár az építési hatóságon keresztül) a környezetvédelmi hatóság felé. A bejelentés alapján a környezetvédelmi hatóság mérlegelése szerint ellenőrizhetné a bontási tevékenységet annak bármely szakaszában. Ugyancsak célszerű lehetne előírni a bontási hulladék elhelyezésének igazolását a környezetvédelmi hatóság felé, akár egyedi felhívás, akár általános jogszabályi előírás formájában.

Más megközelítést alkalmazva nagy segítséget jelentene egy, az építési-bontási tevékenységből származó környezeti terhek felszámolását megalapozó felelősségbiztosítási rendszer kialakítása és annak biztosítása, hogy csak olyan gazdasági szereplő végezhesen építési, vagy bontási tevékenységet, amely a tervezett építőipari tevékenység volumenéhez mértén megfelelő összegű felelősségbiztosítással rendelkezik. A jogsértő tevékenységéhez kapcsolódó bírságok összege, valamint a következmények felszámolásához szükséges anyagi források önkéntes teljesítés hiányában ennek a biztosításnak a terhére lennének rendezhetőek. Meg kell teremteni a jogszabályi alapját, hogy az építető, fővállalkozó



és minden érintett csak ilyen biztosítással rendelkező céggel köthessen szerződést, illetve az építéshatósági eljárásban is elő kell írni a felelősségbiztosítás fennállásának és fenntartásának igazolását.

A környezetvédelmi felelősségbiztosításra vonatkozó, a Ht. 88. § (1) bekezdés 19. pontja szerinti végrehajtási rendelet megalkotása és elfogadása még várat magára, így a Ht. 71. § b) pontja alapján jelenleg ugyan környezetvédelmi felelősségbiztosítás kötésére kötelezett minden olyan gazdálkodó szervezet, amely hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet végez, azonban a minimum feltételek meghatározása nélkül az elérhető biztosítási konstrukciók és azok fenti szempontok szerinti alkalmazhatóságuk igen eltérőek.

Az inert hulladék műszaki, környezeti jellemzőire figyelemmel megfontolásra érdemes lehet a vonatkozó engedélyezési tárgyú jogszabály módosítása, melynek eredményeként egy egyszerűsített eljárás lefolytatása és az ehhez mérten alacsonyabb összegű igazgatási szolgáltatási díj megfizetése mellett lehetőség lenne a hulladéknak ellenőrzött körülmények között történő felhasználására pl. dűlőutak javításához. Így hazánk az Európai Unió által előírt hulladék hasznosítási arány eléréséhez is közelebb kerülhetne.

### **III. A hulladékstátusz megszűnése**

Az inert hulladék témakörében írt értekezés nem lehet teljes a Ht. 9-10. §-ban szereplő hulladékstátusz megszűnése szabályainak ismertetése és a témával kapcsolatos összefüggések feltárása nélkül, ugyanis az illegális elhelyezésben megnyilvánuló jogsértő magatartások helyett a hulladékbirtokosok rendelkezésére állnak jogszerű megoldások is a keletkező hulladéknak a Ht. 31. §-a szerinti kezelési kötelezettségének teljesítésére.

## 1. Fogalmi elemek

Az inert hulladékok körében ilyen a hulladékkezelőnek történő átadás, majd azt követően lerakással történő ártalmatlanítás mellet például a hasznosítás, annak is egy speciális formája, az inert hulladék ledarálását és osztályozását követően előálló anyag terméké minősítése, melyet a Ht. 9. § (1) bekezdése a hulladékstátusz megszűnésének intézményeként nevesít a következő megszövegezéssel:

A hasznosítási műveleten átesett anyag vagy tárgy a továbbiakban nem tekintendő hulladéknak a következő feltételek együttes teljesülése esetén:

- a) meghatározott célra rendeltetésszerűen, általános jelleggel használják,
- b) rendelkezik piaccal vagy van rá kereslet,
- c) megfelel a rendeltetésére vonatkozó műszaki követelményeknek és a rá vonatkozó jogszabályi előírásoknak, szabványoknak, és
- d) használata összességében nem eredményez a környezetre vagy az emberi egészségre káros hatást.

A Ht. 10. § (1) bekezdése értelmében a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó feltételek teljesítéséhez szükséges egyedi, illetve részletes előírásokat - ideértve a szennyező anyagok határértékeit, továbbá az anyag vagy tárgy lehetséges káros környezeti hatásainak elkerülésére vonatkozó szabályokat - a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 6. cikke (1) bekezdésének végrehajtására kiadott uniós jogi aktus állapítja meg a (2) bekezdésben meghatározott kivétellel.

Ilyen tárgykörben jelenleg az alábbi három uniós aktus van hatályban:

A Tanács 333/2011/EU rendelete egyes fémtörmelék típusoknak a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról, a Bizottság 1179/2012/EU rendelete a tört üvegnek a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról, valamint a Bizottság 715/2013/EU rendelete a réztörmeléknek a 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerinti hulladék jellegének megszűnését meghatározó kritériumok megállapításáról és kidolgozás alatt van a visszanyert papírra vonatkozó szabályozás.

A Ht. 10. § (2) bekezdése alapján, ha egy hulladékáram vonatkozásában a hulladékstátusz megszűnésének feltételeiről uniós jogi aktus nem rendelkezik, a hulladékstátusz megszűnésének további feltételeit, valamint az ilyen feltételek teljesítéséhez szükséges részletes előírásokat kormányrendelet állapítja meg.

Mivel az inert hulladékok hulladék státuszának megszűnésére az említett három uniós jogszabály nem vonatkoztatható, ezért ezen hulladékáram tekintetében a hulladékstátusz megszűnésének további feltételeit kormányrendeletnek kellene megállapítania. Ebben a tárgykörben ugyanakkor még nem került sor jogszabályalkotásra.

A Ht. 10. § (2) bekezdésének megszövegezésére és az uniós, illetve hazai jogalkotás elmaradására figyelemmel két értelmezési lehetőség adott:

Az egyik lehetőség szerint, mivel a hivatkozott kormányrendelet nem létezik, ezért a hulladékstátusz megszűnésének intézménye nem alkalmazható az inert hulladékok esetében. Kevésbé szélsőséges, sokkal inkább gyakorlatias felfogás szerint a kormányrendelet csak a Ht. 9. § (1) bekezdésében írt négy alapkritériumon túlmutató „további feltételeket, valamint az ilyen feltételek teljesítéséhez szükséges részletes előírásokat” tartalmazná. A jogalkotó viszont ilyen többlet előírásokat nem fogalmazott meg,

ezért az inert hulladékok hulladék státuszának megszűnéséhez elegendő a Ht. 9. § (1) bekezdés a)-d) pontjában írtak teljesülése.

## **2. A tanúsító szervezet**

A Ht. 10. § (3) bekezdése szerint a hulladékstátusz megszűnésére vonatkozó feltételeknek való megfelelés igazolását jogszabályban meghatározott tanúsító szervezet végezheti.

Az idézett rendelkezés egyértelműen többes számban használja a „feltételeknek” kifejezést, ezért annak grammatikai értelmezése nem hagy kétséget affelől, hogy valamennyi feltétel teljesülésének igazolására kizárólag tanúsító szervezet jogosult, a környezetvédelmi hatóságok önmaguk nem ítélik meg a kérdést, nem állapíthatják meg a követelmények teljesülését.

Az inert hulladék hulladék státuszának megszűnésének kérdéséhez kapcsolódó közigazgatási hatósági eljárásokban szereplő ügyfelek részéről benyújtott tanúsítványok azonban kizárólag egyetlen feltétel, a Ht. 9. § (1) bekezdés c) pontja szerinti műszaki megfelelésség igazolásáról szólnak, így a további - együttes - feltételek jogszerű tanúsítása hiányzik, hiszen nem ismert olyan tanúsító szervezetet amely valamennyi alapkritériumot egyszerre meg tudná ítélni.

A Ht. 9. § (1) bekezdés c) pontjában foglalt kérdés (műszaki megfelelésség) eldöntése és igazolása tekintetében alkalmasnak tűnik egy, az adott tárgykörben kijelölt megfelelésségértékelő szervezet (2009. évi CXXXIII. törvény a megfelelésségértékelő szervezetek tevékenységéről), amely a kezelési műveleten átesett termék teljesítmény állandóságát tudja értékelni és igazolni az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.) 5. § (5) bekezdése alapján.

„A termék teljesítmény állandóságának értékelésére és ellenőrzésére a (2) bekezdésben felsorolt esetekben a 305/2011/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet V. melléklet 2. pontja szerinti kijelölt szervezetek jogosultak, amennyiben a kijelölési területük kiterjed a teljesítménynyilatkozat alapját képező szabványra vagy a szervezet az adott termékkörben nemzeti műszaki értékelés kiadására jogosult, továbbá a még hatályos építőipari műszaki engedélyt kidolgozta.”

A megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről szóló 2009. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Mftv.) 2. § h) pontja értelmében „megfelelőségértékelési tanúsítás: a megfelelőségértékelési vizsgálat, illetve megfelelőségértékelési ellenőrzés alapján annak megállapítása és igazolása, hogy a termék terve, a termék, a gyártási folyamat - ideértve a létesítményt, technológiát és a folyamatban részt vevő személyeket is - és a termék beszerelése megfelel a termékre vonatkozóan forgalmazási követelményeket előíró jogszabályban, illetve az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában előírt követelményeknek.”

A Mftv. 2. § l) pontja alapján „termék: minden olyan termék, amelyre vonatkozóan jogszabály vagy az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa forgalmazási követelményeket és megfelelőségértékelési eljárásokat ír elő.”

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 305/2011/EU RENDELETE az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről rendelkezéseire figyelemmel az építési termék kimeríti a Mftv. termék fogalmának kritériumait.

(A Rendelet 29. pontja a jogszabályalkotás indokai között rögzíti, hogy az építési termékek sajátosság jellege, valamint az e termékek értékelésére alkalmazott rendszerek sajátos jellemzői miatt a

768/2008/EK határozatban előírt megfelelőségértékelési eljárások és az ott leírt modulok nem megfelelők. Ezért külön módszereket kell kidolgozni az építési termékek által alapvető jellemzőik tekintetében nyújtott teljesítmény állandóságának értékelésére és ellenőrzésére.)

A külön jogszabályban (a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet) felhatalmazott Magyar Kereskedelmi és Engedélyezési Hivatal által kijelölt szervezet tehát megfelelőségértékelési ellenőrzése alapján tanúsíthatja, hogy az általa vizsgált termék megfelel a rá vonatkozó forgalmazási követelményeknek.

Az építési termék teljesítményét a termékre vonatkozó műszaki előírásnak való megfelelőségét hitelesen igazoló teljesítménynyilatkozat ugyanakkor az építési termék gyártója állítja ki a Korm. rend. 2. § 15. pontja értelmében.

### **3. A tanúsító szervezet feladata**

Az építési termékek teljesítmény állandóságának tanúsítására jogosult szervezetek között nyilvántartott megfelelőségértékelő szervezetek tanúsító tevékenysége az alábbiakban foglalható össze:

Az építési-bontási hulladékokból előállított újrahasznosított termékek vizsgálata a vonatkozó termékstandard alapján történik, ilyen pl. az MSZ EN 12342:2002+A1:2008 (kötőanyag nélküli és hidraulikus kötőanyagú hidraulikus kötőanyagú keverékek) szabvány, amely harmonizált európai szabvány és részben éppen az újrahasznosított keverékekkel szemben támasztott követelményeket tárgyalja.

A vizsgálatok gyakorisága a megrendelő és a megfelelőségértékelő szervezet közös egyetértésével születő megállapodástól függ, de a vizsgálatok gyakoriságát a termékszabványok is előírják. Magától értetődő, hogy a vizsgálat eredménye mindig a már legyártott termékekre vonatkozik, nem pedig a gyártási folyamat kerül minősítésre. A vizsgálatok eredménye alapján a termék teljesítményéről nyilatkozni a vonatkozó jogszabályi előírások alapján mindig a gyártó feladata, kötelessége egyben felelőssége is.

A Ht. 10. § (4) a hulladékstátusz megszűnésének igazolására alkalmas minőségbiztosítási rendszert az arra feljogosított tanúsító szervezet negyedévente ellenőrzi.

Az inert hulladékból előállított termékek esetében is alkalmazható az ún. „minőségbiztosítási rendszer” (pl. ISO 9001), és hulladékok feldolgozása esetén célszerű volna megkövetelni a környezetközpontú irányítási rendszer működtetését is (ISO 14001 szerint), azonban ami jelenleg egyedül kötelezi az inert hulladékot feldolgozó gyártót, az a termékszabványban előírt üzemi gyártásellenőrzési (ÜGYE-) rendszer működtetése. Ennek elemeit az aktuális termékszabvány írja elő. Gyakorlatilag az ISO 9001 elvét követeli meg termékspecifikus előírások mellett.

A teljesség kedvéért meg kell jegyezni, hogy az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet 6. § -a értelmében a kezelt építési és bontási hulladékból, illetve annak felhasználásával készült termékek építési célra szolgáló forgalomba hozatalánál az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló külön jogszabályban foglalt előírásokat kell alkalmazni.

Az itt hivatkozott, az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendeletet az építőipari láncartozás megakadályozását segítő intézkedésekről szóló 109/2013. (IV. 9.) Korm. rendelet hatályon kívül helyezte. Ezt „váltotta fel” a Korm. rend.

A fentiekben összefoglalt jogi környezet alapján megítélésem szerint mindenképpen kérdéses az inert hulladékok hasznosítása útján előállított anyag termék mivoltának megítélése, függetlenül attól, hogy a környezetvédelmi hatóságok kényszerűségből milyen jogalkalmazói gyakorlatot folytatnak e tekintetben.

#### **4. Engedélyezési anomália**

További adalékul szolgál még az inert hulladék ledarálását végző eszköz és annak működése a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet tükrében. A bontási tevékenység végzése során képződött hulladék hasznosítása a legtöbb esetben a bontási helyszínre, vagy a deponált hulladék mellé ideiglenesen telepített mobil törőgép segítségével történik. Ezen eszköz működtetése a hivatkozott jogszabály vonatkozó rendelkezésének egyik értelmezésében előzetes vizsgálat és annak eredményétől függően akár egységes környezethasználati engedély köteles tevékenység, tekintettel arra, hogy ezen berendezések műszaki paraméterei alapján számítható kapacitása meghaladja a jogszabályban írt küszöbértéket.



#### IV. Összefoglalás

Összefoglalva kijelenthető, hogy az inert hulladékok témakörében számos olyan jogkérdés merül fel, amelyek megválaszolása komoly kihívások elé állítja az eljáró környezetvédelmi hatóságokat. Hiába adnak azonban ezekre a fontos kérdésekre a hatóságok hulladékgazdálkodási mérnöki és jogi szemszögből egyaránt adekvátnak tekinthető válaszokat, ha egyedül maradnak az inert hulladékok illegális elhelyezése ellen folytatott küzdelemben, mert például az építőipari kivitelezési tevékenységek profitorientáltsága miatt mindig a legolcsóbb ajánlattevő kap megbízást a bontási tevékenységre, aki természetesen nem kalkulálta be vállalásdíjába a hulladéklerakási járulék összegét, így eleve esély sem mutatkozik arra, hogy a keletkező hulladék lerakóban kerüljön ártalmatlanításra.

A hatóság erőfeszítései sok esetben azért is hiábavalók, mert továbbra is hiányzik a hatékony fellépést segítő jogszabályi környezet kialakítása.

## Felhasznált jogszabályok jegyzéke:

- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
- a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet
- a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet
- az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló a 2012. évi II. törvény az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendeletet
- a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet

- AZ EURÓPAI PARLAMENT ÉS A TANÁCS 305/2011/EU RENDELETE az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről
- a megfelelőségértékelő szervezetek tevékenységéről szóló 2009. évi CXXXIII. törvény
- az építési termék építménybe történő betervezésének és beépítésének, ennek során a teljesítmény igazolásának részletes szabályairól szóló 275/2013. (VII. 16.) Korm. rendelet