

A hulladékgazdálkodási köszolgáltatási rendszer átalakítása

Tudományos diákköri dolgozat

Jelige: szemétből aranyat

2014. november 4.

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	4
Bevezetés	5
Fogalmi háttér	9
Közzolgáltatás	9
Hulladék	12
Hulladékgazdálkodás	15
A közfeladatok ellátásának formái	17
Állami szerepvállalás kontra liberalizáció	20
Privatizáció	20
Liberalizáció	21
Állami szerepvállalás	27
Díjszabás	29
A környezetjogi alapelvek érvényesülése az új hulladéktörvényben	32
Az EU versenypolitikájának hulladékgazdálkodással kapcsolatos rendelkezései	35
Az Európai Bíróság joggyakorlata	36
Nemzetközi kitekintés	38
Konklúzió	39
Felhasznált irodalmak	43
Egyéb források	45

„A hulladékiparban dolgozom, de rám sűtik, hogy maffiózó vagyok.

Nem elég, hogy ez közhely, de még sértő is!” (Tony Soprano)

Rövidítések jegyzéke

Belső piaci irányelv	az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról
Bíróság	Európai Bíróság
EUMSz	Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSz	Európai Unióról szóló szerződés
Hgt.	a hulladékgazdálkodásról szóló 2010. évi LXIII. törvény
Ht.	a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény
Hulladék keretirányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
Mötv.	Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
Rezsitv.	rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény
Transzparencia irányelv	A Bizottságnak 2006/111/EK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról

Bevezetés

A hulladékok kezelésével, a hulladékgazdálkodással való foglalkozás jelentősége a XX. század óta folyamatosan növekszik. A téma jelentőségét adja, hogy a nagymértékű műszaki fejlődés, a gazdasági változások és a fokozódó urbanizáció hatására nemcsak a hulladékok mennyisége növekszik, melynek jelenleg nagy részét lerakják, de megváltozott annak összetétele is: olyan anyagok kerülnek hulladékként a természetbe, melyek nem illeszkednek annak körforgásába. A hulladék ma olyan új, részben mérgező anyagok kémiai elegye, amely évszázadok alatt sem bomlik le.¹ A gondolkodásban is fontos változás következett be: a fogyasztói társadalmak lassanként ráébrednek a szemétnek tekintett anyagok környezetkárosító hatására és annak veszélyeire, ezért a jogi szabályozásban is előtérbe került a hulladékkeletkezés megelőzése, a keletkező hulladék hasznos feldolgozása és a nem hasznosítható hulladékok ártalmatlanítása.

A környezetre ugyanis rendkívüli módon szennyező hatással vannak a hulladékok: a *lerakás* következtében a hulladékból szivárgó anyagok (csurgalék) a talajba jutnak, mely idővel a talajvíz, a felszín alatti- és a felszíni vizek szennyeződéséhez vezet. A szennyezett víz nemcsak közvetlen elfogyasztásával fejt ki káros hatást az élőlények egészségére, hanem a megtermelt élelmiszerekbe jutva közvetve is egészségkárosító. A hulladékokból felszabaduló gázok (elsősorban a metángáz és a szén-dioxid) útján a levegő is szennyezetté válik, nem szólva a fertőzésveszélyről, amely a nem megfelelő hulladékkezelés miatt, vagy a lerakók környékén elszaporodó rágcsálók és rovarok miatt jelent fokozott veszélyforrást. A felelőtlenül eldobott szemét, az illegális- és a nem megfelelően elhelyezett hulladéklerakók pedig esztétikai szempontból rontják a városképet és az ott lakók közérzetét. A más módon nem kezelhető hulladékok ártalmatlanítási módszere az *égetés*, mellyel nagy mennyiségű szennyezőanyag jut a levegőbe. A változó összetételű és víztartalmú hulladékok égetése során a tüztérben kiszámíthatatlan a vegyi anyagok reakciója, mely során számos mérgező anyag és dioxinok keletkeznek. Ezek teljes kiszűrésére a legmodernebb hulladékégetők technikája sem képes, rákkeltő hatásukkal még az emberi szervezetre is komoly veszélyforrást jelentenek.²

A hulladék másrésről lehet értékes alapanyag is: egyes fejlett régiókban másodlagos energiaforrásként hasznosítják (például úgy, hogy a szemétegetéskor keletkezett hőből energiát nyernek) vagy másodnyersanyagként újra felhasználják (mint például a műanyag

¹ Dr. Rédey-Dr. Tamaska (2003) 181. o.

² Dr. Rédey-Dr. Tamaska (2003) 208. o.

palackokat a ruhaipar). A hasznosítás gazdaságossá teheti a hulladékkezelést, és új iparágként gazdaságélénkítő szerepe is lehet.

A korszerű hulladékgazdálkodást minden fejlett nyugat-európai ország igyekszik megvalósítani az EU-s normákkal összhangban. A fenntartható fejlődés és a környezetvédelem az Európai Unió összes szakpolitikájában alapelveként jelennek meg, így az EU hulladékgazdálkodási stratégiájában is. Az erről szóló bizottsági közlemény³ rögzíti többek közt a megelőzés elvét a káros hatások utólagos elhárításával szemben, a keletkezett hulladék hasznosításának és újrafelhasználásának követelményét és az életciklus-szemlélet bevezetését.

A hulladékgazdálkodásban érvényesített környezetvédelmi szemlélet olyannyira fontos uniós szinten, hogy idén (2014-ben) júliusban befejeződött a 2008-as hulladék keretirányelv felülvizsgálata, melynek eredményeként megszületett egy jogalkotási javaslat⁴ és az ahhoz kapcsolódó melléklet is. Ebben hangsúlyos szerepet kap többek közt az újrahasznosítás és újrafelhasználás jelentőségének növelése,⁵ a hulladéklerakás fokozatos megszüntetése 2025-ig és a keletkező élelmiszerhulladékok mennyiségének csökkentése⁶ is.

Arthur C. Pigou 1920-ban publikált művében dolgozta ki az externáliák internalizálására vonatkozó elméletét,⁷ melyben abból indul ki, hogy minden gazdasági tevékenységnek továbbgyűrűző hatásai vannak nemcsak a gazdálkodó szervezetre nézve, hanem akár harmadik személyekre, akár a környezetre nézve. Ezek a külső gazdasági hatások, vagyis externáliák a tevékenység gyakorlója számára pozitívként, a jólétét növelőként jelennek meg, ugyanakkor más, harmadik személyek jólétét negatívan módosítják. Egy példán keresztül érzékeltetve: a hulladékgazdálkodó a háztartási hulladék elszállításával és ártalmatlanításával saját maga számára optimális esetben profitot termel és a lakosságot a fenyegető járvány- és környezetvédelmi veszély alól felszabadítja. Abban az esetben azonban, ha az elszállított hulladékot csak lerakja, annak újrahasznosításáról illetve újrafelhasználásáról tartósan nem gondoskodik, akkor a természeti környezetben, az élővilágban és az emberi egészségben károkat okoz. Az ilyen károk megelőzése, kezelése és helyreállítása végső soron állami és

³ 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]

⁴ Elérhető itt: <http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/Legal%20proposal%20review%20targets.pdf>

⁵ „getting gold from garbage”

⁶ L. bővebben: http://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/prevention_guidelines.pdf

⁷ Pigou (1932) 213-228. o.

társadalmi források igénybevételeivel oldható csak meg. Az ezzel kapcsolatos költségeket Pigou javaslata szerint a szennyezőre adó formájában kell telepíteni, így kompenzálva az áldozatot, amely saját jólétének növelésével járt – vagyis a társadalmi költségeket a termelő szintjén internalizálni kell. Álláspontja szerint tehát intenzív állami beavatkozás és a termelés egységére kivetett adó szükséges a szennyező arra való ösztönözéséhez, hogy a termelését a társadalmilag optimális szintre csökkentse, illetve ott tartsa, így az adó mértékét minimalizálja. Ezáltal a termelő és a társadalom szintjén is optimális helyzet alakulhat ki.⁸

A hulladékkezelés megelőzésének célkitűzése jegyében a környezetvédelmi szempontokat már a termelés és a fogyasztás folyamatában is érvényesíteni kell. Ennek körében kidolgozták a termelésintegrált környezetvédelem és a termékintegrált környezetvédelem kategóriáit is, ezek részletes kifejtése azonban meghaladná jelen dolgozat terjedelmi kereteit, ezért itt csupán utalni kívánunk ezekre.⁹

A téma aktualitását egyrészt a hazánkban 2012-ben hatályba lépett az új hulladéktörvény adja, mely a korábbi hulladékgazdálkodási törvényt a 2008-as keretirányelv rendelkezéseinek megfelelően alakította át. Az új törvény gyökeresen megváltoztatta az addig működő közszolgáltatási rendszert: fokozatosan hatályba lépő rendelkezései alapján ma már csak többségi állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdasági társaságok láthatnak el közszolgáltatási feladatokat és kizárólag nonprofit alapon. A közszolgáltatók helyzetét nehezíti, hogy a törvény lerakási járulék fizetésére kötelezte őket, adminisztratív pluszkötelezettségekkel terhelte és a közszolgáltatási díj tekintetében is szigorú szabályokat állapított meg. Számos új törvény és kormányrendelet is született az új hulladéktörvény felhatalmazása alapján: ezek nyomán említendő egyik gyökeres változás, hogy ma már csak olyan gazdasági társasággal köthető közszolgáltatási szerződés, amely rendelkezik a – szintén állami tulajdonban álló – Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Kft. által kiadott minősítési okirattal. Mindeközben a rezsicsökkentés hatása immár érezhető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjaiban is.

⁸ Pigou elmélete a szennyező fizet elvének előképe volt, bár abban az adót még a termeléshez, nem a szennyezőanyag kibocsátáshoz mérte, feltételezve, hogy egységnyi termelés egységnyi szennyezést okoz. Ez ugyanakkor gazdaságilag nem megalapozott, tekintettel a termelési formák különbözőségére és nem is lehetséges megállapítani az egységnyi termelés által a környezetben okozott károkat.

⁹ „A termelés- és termékintegrált környezetvédelem a termelési, fogyasztási technológia teljes vertikumába szorosan beépült, annak tervezése, megvalósítása, szervezése és ellenőrzése során alkalmazott környezetvédelmi szemléletmód és gyakorlat együttese, amely alapvetően a technológia és az ennek révén előállított termék környezetszennyező hatásainak megelőzésére szolgál.” (Forrás: A hulladékgazdálkodás általános kérdései, alapelvei – Hulladékgazdálkodási Szakmai Füzetek 1.)

Ezen kívül a hulladékgazdálkodással kapcsolatos joganyag tanulmányozása a hulladék keretirányelv nemrégiben lezárult felülvizsgálata miatt is aktuális, ennek részletesebb vizsgálata azonban sajnos meghaladja e dolgozat terjedelmi kereteit.

Fogalmi háttér

Közzolgáltatás

A közzolgáltatásra nincsen általánosan elfogadott fogalom. Nemcsak a fogalmi keretek nem egyértelműek, hanem a közzolgáltatás körébe tartozó szolgáltatások köre is gyorsan változó mind időben, mind államonként. Az EU sem alkotott egységes szabályt és figyelemmel a tagállamok eltérő fejlettségi- és vagyoni helyzetére, azt is a tagállami szabályozásokra bízta, hogy mit tekintenek közzolgáltatásnak. Az EU jogszabályaiban alkalmazott fogalomhasználat, az „általános gazdasági érdekű szolgáltatások” valamint az „általános (nem gazdasági) érdekű szolgáltatások” gyakorlatilag lefedik a közzolgáltatások körét. Olyan – gazdasági és nem gazdasági jellegű – szolgáltatásokat foglalnak magukban, amelyeket a hatóságok általános érdekűeknek tekintenek, és a közzolgáltatással kapcsolatos különös kötelezettségek vonatkoznak rájuk.¹⁰ Azt, hogy egy adott tevékenység gazdasági jelleggel bír-e, mindig csak az adott tevékenység természetét vizsgálva lehet eldönteni, általános szabály nem adható. A Bíróság joggyakorlata alapján a vizsgálandó szempontok közé tartoznak a térítés ellenében történő szolgáltatásnyújtás, a szolgáltatás megszervezésének módja és finanszírozása.¹¹ A hulladékgazdálkodást az általános gazdasági érdekű szolgáltatások közé soroljuk.

Az EU jog alapján amennyiben egy tevékenység gazdasági jellegű és érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, a versenyszabályokat kell alkalmazni rá. A versenyjogon kívül, a közzolgáltatások komplexitása folytán az EU állami támogatási politikája és közbeszerzési politikája is felmerül a joganyag vizsgálatakor.

A különböző tudományterületek más és más oldalról közelítik meg a definíciót, egyes sajátosságait kiemelik, másokat figyelmen kívül hagynak. Ugyanakkor a fogalmi keretek tisztázásának álláspontunk szerint alapvető szerepe van a jogi szabályozás szempontjából, ezért a következőkben megkíséreljük bemutatni a különböző értelmezéseket.

Közgazdasági értelemben az olyan, alapvető fontosságú, egyetemes szolgáltatásokat tekintjük közzolgáltatásnak, amelyek kínálatában az állam meghatározó szerepet játszik, és amelyek elosztási mechanizmusa speciális. Kínálati szempontból az állam közvetlenül (állami tulajdonú szervezetek útján), közvetve (magántulajdonban lévő, de az állam által jelentősen

¹⁰ COM(2007) 725 final

¹¹ COM(2007) 725 final

befolyásolt szervezetekkel) vagy ezek kombinációjaként jelenik meg a szolgáltatók piacán. Fogyasztói szempontból a közszolgáltatás specialitását adja azok egyetemessége (tehát hogy maga a szolgáltatás mindenki által keresett, mindenki számára elérhető és mindenki számára megengedhető). Az elosztási mechanizmus folytán speciális a közszolgáltatás, hiszen az többnyire nem piaci közvetítéssel jut el a fogyasztókhoz, illetve ha mégis akkor tökéletlenül versenyző piacokon keresztül.¹²

A közgazdaságtani szakirodalom a közszolgáltatások további sajátosságaiként emeli ki annak természetes monopólium jellegét, azaz azt, hogy egyes közszolgáltatások esetén nincs mód arra, hogy több szolgáltató versenyző szolgáltatása legyen jelen egyszerre egyazon földrajzi értelemben vett piacon. A hálózat kiépítése ugyanis magas költségráfordítással jár, és gyakorlatilag lehetetlen, hogy ugyanazon a területen egyszerre több szolgáltató hálózata épülhessen ki. Ez főleg a hálózatos szolgáltatásokra igaz, de álláspontunk szerint ugyanúgy érvényes a hulladékgazdálkodásra is: irracionális, hogy egy átlagos magyar város különböző részei (ad absurdum az egyes ingatlantulajdonosok) különböző gazdálkodókkal kössenek hulladékszállítási szerződést, majd az elszállított szemet elhelyezése céljából ugyanazon ellátási körzetre több különálló lerakóhelyet alakítsanak ki. Nemcsak technikailag megoldhatatlan, de nagy költségráfordítással is járna, továbbá a hatékonyság és a méretgazdaságosság követelményeinek sem tenne eleget. A piacra lépés nehézségeire az Amszterdami Szerződéssel bevezetett liberalizációs politika igyekezett megoldást találni.

Jogi-igazgatástudományi szempontból azt szokás kiemelni, hogy közszolgáltatásnak tekintünk minden olyan feladatellátást, amely adott feltételek között bizonyos mértékig közösségi szervezést igényel és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálja.¹³ A szolgáltatások körét alapvetően determinálja a hely és az idő, azaz a történelmi kor és az egyes országok (térségek) gazdasági ereje, valamint hagyományai. A szakirodalomban gyakran felvetődő kérdés, hogy minden gazdasági relevanciával járó tevékenység – így a közhatalmi tevékenységek és az állami támogatások, transzferek is - tekinthetők-e közszolgáltatásnak. Létezik olyan álláspont, mely szerint az állam által a polgároknak nyújtott minden szolgáltatás közszolgáltatásnak minősül, valamint olyan is, amely a közhatalmi szolgáltatásokon kívüli szolgáltatásokat tekinti annak. Más szerzők szerint kizárja ezen tevékenységek közszolgáltatáskénti elismerését az, hogy ezek valójában nem gazdasági

¹² Valentiny (2008) 232-236. o.

¹³ Horváth M. (2002) 15. o.

tevékenységek, valamint a közhatalmi feladatellátás sajátosságai és az, hogy nem teremtenek új értéket.¹⁴

A közszolgáltatások jellemzően olyan alapfeladatok, amelyeket a társadalom minden tagjának biztosítani kell. Az igénybevétel feltételeit – főleg a fizetendő díjat – tehát úgy kell kialakítani, hogy azok mindenki számára – a legszegényebektől a leggazdagabbakig – teljesíthetőek legyenek.¹⁵ Ez azonban nem követi a piaci logikát: a szolgáltatók e tekintetben ellenérdekeltek, hiszen a gazdasági racionalitás arra ösztönzi őket, hogy minél nagyobb profitra törekedjenek, minél kevesebb ráfordítással. Az érdekek konszenzusát az állam kiterjedt szabályozással és kompenzációk nyújtásával igyekszik megteremteni.

A közszolgáltatás tárgyát a közjavak részének tekintjük, a modern államban nehéz elképzelni, hogy lemondanánk például a vezetékes ivóvíz, a csatornahálózat vagy éppen a hulladékszállítás nyújtotta kényelemtől. Habár lehet nélkülük élni, de egy városi környezetben ez meglehetősen nehéz és súlyos problémákhoz – elsősorban járványokhoz és környezetszennyezéshez – vezetne. A közszolgáltatásokhoz való hozzáférést negyedik generációs alapvető jognak tekintjük.¹⁶ A társadalom tagjai számára a közszolgáltatások az alapvető életminőséget, valamint az egészséghez való jog érvényesülésének biztosítását jelentik, ezért az állam szabályozó szerepe kiemelt fontosságú.

Az állam szerepe kiterjed elsősorban annak a meghatározására is, hogy pontosan mit tekintünk közszolgáltatásnak. Ez elsősorban politikai döntés eredménye, ahogyan az is, hogy az állam milyen formában, minőségben kívánja nyújtani az adott szolgáltatást, milyen szereplők igénybevételével.

A közszolgáltatóknak ugyanakkor számos problémával kell szembenéznük: így például az alacsonyabb lakosságszámú, távoli kistelepüléseket érintő szolgáltatásszervezést érintő optimalizációs, mérethatékonysági kihívásokkal, melyet az egyetemes szolgáltatás intézménye igyekszik orvosolni, valamint a magas díjhátralékok és hazánkban a rezsicsökkentés miatt a működés gazdasági nehézségeivel is.

Az állam közszolgáltatási kötelezettségeinek többféle módon is eleget tehet: ritkábban saját maga gondoskodik róla vagy a feladat ellátását más (államháztartáson kívüli) szervezetre kiszervezi, de gyakran helyi vagy területi közigazgatási szerveket jelöl ki a feladat ellátására.

¹⁴ Hoffman (2009) 24-35. o.

¹⁵ Pump (2012) 167. o.

¹⁶ Magyarország Alaptörvénye XXII. cikk (1) bekezdés

Bármelyik módszer mellett döntsön is a közigazgatás, ebben a relációban nem közhatalmat gyakorló igazgatási szervként lép fel, hanem olyan szolgáltató szervezetként, amely főszabályként mellérendelt pozícióban áll a külső jogalanyokkal, azaz az igénybevevőkkel.¹⁷

Hulladék

Köznapi értelemben a hulladékot a szeméttel azonosítjuk, és annak tekintünk mindent, ami felesleges, amit a szemétbe dobunk. Ugyanakkor hulladéknak tekintjük még többek közt a gazdasági, ipari tevékenység, termelés során keletkező visszamaradt anyagokat, azaz a melléktermékeket, az élőlények élete során keletkező szerves anyagokat, az elhullt állati tetemeiket, a fel nem dolgozott állati termékeket, valamint az elhalt növényi részeket is.

A hulladékok többféleképpen csoportosíthatók. A legelterjedtebb csoportosítás veszélyességük szerint rendezi a hulladékokat, azonban csoportosíthatók még eredetük szerint (települési és termelési hulladékok), halmazállapotuk szerint (szilárd és folyékony) valamint minőségük (fizikai, kémiai és biológiai összetételük, tulajdonságaik) alapján.¹⁸ Ezen jellemzők ismerete nélkülözhetetlen a kezelés, feldolgozás és ártalmatlanítás során.

A hulladék jogi fogalmának azért is van hatalmas jelentősége, mert a hulladékok szállítására, kereskedelmére és kezelésére is sajátos szabályok vonatkoznak, amelyek többletkövetelményeket várnak el a hulladékkal kapcsolatba kerülő kereskedőkkel, feldolgozókkal szemben. Az, hogy mit tekintünk hulladéknak, jelentősen befolyásolja az ilyennek tekintett dolgok további sorsát és értékét is.

A hulladék keretirányelv fogalom-meghatározása rendkívül tömör: eszerint hulladék minden olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválk, megválni szándékozik vagy megválni köteles. Ezt a fogalmat szó szerint átveszi a magyar hulladéktörvény is.¹⁹ A hulladék fogalma nem értelmezhető megszorítóan, hanem tágan, az irányelv céljaira is figyelemmel kell értelmezni. A fogalomnak két alapvető eleme van: egyrészt objektíve a hulladék anyag vagy tárgy, másrészt a birtokos magatartása: a megválás, annak szándéka vagy az arra való köteleesség (ez szubjektív és objektív elemeket is hordoz, hiszen a birtokos szándéka nem bír feltétlen jelentőséggel).²⁰

¹⁷ Pump (2002) 171-172. o.

¹⁸ Vermes (2005) 27-31. o.

¹⁹ Hulladék keretirányelv 3. cikk 1. pont, valamint Ht. 2. § (1) bekezdés 23. pont

²⁰ A korábbi keretirányelv, a hulladékokról szóló, az Európai Parlament és a Tanács 2006/12/EK irányelve egy további fogalmi elemmel is gazdagította a hulladék fogalmát. Eszerint hulladék „az I. mellékletben felsorolt

Az objektív oldal alapján a hulladék megfogható, fizikailag és térben körülhatárolható dolog. A Bíróság értelmezése szerint a hulladék fogalmába tartozhatnak gazdasági újrafelhasználásra alkalmas anyagok és tárgyak is.²¹ Az tehát, hogy a dolog értékkel rendelkezik, nem zárja ki a hulladékká való minősítését, ilyen módon az anyag vagy tárgy további használata jogszerű, de a hulladékstátuszhoz kapcsolódó többletkötelezettségek teljesítéséhez köthető. Azon anyagok, tárgyak, melyeknek újrahasznosítása esetleges és rendkívüli költségárfordítással járna a birtokos számára, tehernek minősülnek, ilyen módon hulladékként való minősítésük megállapítható.²² Az tehát, ha a dolog alkalmatlan az újrahasznosításra, arra utaló körülmény, hogy a hulladékstátusz az ilyen dolog vonatkozásában egyértelműen fennáll.

A „megválni” kifejezés jelentésével meglehetősen sok ügyben foglalkozott a Bíróság. Az ítéletekben rögzített elvi tétel, hogy az összes körülmény figyelembevételével kell vizsgálni, hogy a birtokos magatartása a dologtól való megválásra irányult-e és hogy a dologtól megvált-e, megválni szándékozott-e vagy esetleg jogszabályi kötelezettsége volt-e a dologtól való megválásra. A birtokos magatartásának minősítése során figyelembe kell venni azt is, hogy az az irányelvben foglalt célkitűzéseket és az irányelv hatékonyságát ne veszélyeztesse, ne rontsa le.²³

A megválásra utaló körülmény a Bíróság gyakorlata szerint például az, ha az „anyag vagy tárgy termelési maradék, vagyis olyan termék, amelyet később önmagában nem kívántak felhasználni, s azt a birtokos előzetes megmunkálás nélkül nem tudja gazdaságosan

kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtoka megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles” (1. cikk (1) bekezdés a) pont). A hulladékjegyzék szerepe azonban a Bíróság gyakorlatában is dokumentált módon csak iránymutatás jellegű volt, a hulladékminősítés ugyanis mindenekelőtt a birtokos magatartásán és a „megválni” kifejezés jelentésén alapult, így ez a fordulat a jelenleg hatályos keretirányelv fogalom-meghatározásából már kimaradt. (l. erről bővebben a C-129/96 sz., C-1/03. sz., a C-252/05. sz. valamint a C-194/05. sz. ügyeket)

²¹ Az érintett ügyben a vádlottak védekezése szerint az általuk szállított anyag nem volt hulladéknak tekinthető, mivel attól nem kívántak megválni, tekintve, hogy az anyag értéket képviselt, hiszen a gazdasági újrahasznosításra alkalmas volt. A Bíróság azonban arra jutott, hogy az irányelv rendelkezéseiből – elsősorban a hulladékkezelés fogalmából, valamint a tagállamok arra irányuló kötelezettségéből, hogy tegyék meg a megfelelő lépéseket a hulladékkezelés megelőzése, újrahasznosítása érdekében – egyértelműen megállapítható, hogy a hulladék fogalmából nem zárhatóak ki az olyan anyagok sem, melyek gazdasági újrahasznosításra alkalmasak. A keretirányelvben meghatározott alapvető célok – az emberi egészség és a környezet megóvása – kerülnének ugyanis veszélybe, ha az irányelv rendelkezéseinek alkalmazását attól tennénk függővé, hogy a birtokos szándéka arra irányul-e, hogy kizárja azon anyag vagy tárgy gazdasági újrahasznosítását, amelytől meg kíván szabadulni. (C-206/88 és C-207/88 egyesített ügyek, 8.-12.)

²² C-1/03. 47.

²³ C-418/97. és C-419/97 sz. egyesített ügyek, 36-40. és 97.

újrahasznosítani, akkor az anyag vagy tárgy tehernek minősül, amelytől birtokosa megválnak.”²⁴

Egy későbbi ügyben, a véletlenszerűen a talajba szivárgott szennyezőanyagokkal kapcsolatban a Bíróság azt is kimondta, hogy ezek olyan anyagok, amelyeket a birtokos nem kívánt termelni, és amelyektől – ha nem is szándékosan –, de megválnak. Ezen anyagok nem minősíthetők átalakítás nélkül újrahasznosítható termékeknek, forgalomba hozataluk „esetleges, és – még ha elképzelhető is – olyan előzetes műveleteket tesz szükségessé, amelyek nem gazdaságosak a birtokos számára.” Azzal ugyanis, ha az ilyen anyagra pusztán azért nem vonatkoznának a hulladék ártalmatlanítására és -kezelésére vonatkozó speciális jogszabályok, mert azok véletlenszerűen kerültek a környezetbe, birtokosuk az őt terhelő kötelezettségektől szabadulna, ami az irányelv környezetvédelmi rendelkezéseinek hatásait lerontaná.²⁵ A Bíróság ebben az ügyben magát a talajt és a felszín alatti vizeket is szennyező anyagot is hulladékká nyilvánította.

Hasonló tényállás volt az Erika nevű tartályhajó véletlen balesete folytán a tengerbe ömlő olaj ügye, melynek során a Bíróság egyezően korábbi döntésével, leszögezte, hogy a szénhidrogén olyan anyag, melyet birtokosa nem kívánt előállítani, és attól szállítása során akaratlanul vált meg, az ilyen anyagot tehát hulladéknak kell minősíteni, ugyanis „felhasználása vagy kereskedelmi forgalomba hozatala meglehetősen esetleges, mondhatni hipotetikus. Az is nyilvánvaló, hogy még ha el is fogadjuk, hogy az ilyen felhasználás vagy kereskedelmi forgalomba hozatal technikailag megvalósítható, ez mindenesetre olyan előzetes feldolgozási eljárást feltételezne, amely nemcsak a gazdaságos újrahasznosítástól áll távol, de ezen anyag birtokosa számára valójában jelentős pénzügyi terhet jelentene.”²⁶

²⁴ Az eljárás egy gránitkifejtő engedélyezése kapcsán indult. A maradék követ az engedélykérők oly módon kívánták hasznosítani, hogy azt kavicsként és töltőanyagként használták volna fel a bányában és felhasználásig a szomszédos területen oldották volna meg a tárolását. A maradék kő környezetvédelmi szempontból hulladéknak minősül, melynek tárolására a hulladékokra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni. A Bíróság döntésében úgy látta, hogy a maradék követ az sem zárja ki a hulladékok köréből, hogy annak tárolási helye nem hulladéklerakó, a környezetre és az emberi egészségre nem veszélyes, valamint alkalmas a további felhasználásra. Meghatározó szempont ugyanakkor a minősítésnél az, hogy a maradék kő kitermelése a vállalatnak csak másodlagos terméke (termelési maradékanyag), melynek mennyiségét csökkenteni igyekszik, használata során a környezet védelmére különleges intézkedéseket kell tenni és az újrahasználatát hosszú előzetes tárolási folyamat előzi meg, mely a birtokosra anyagi terhet jelent. (C-9/00. 28-29., 32-33., 37. és 43.). Hasonló tényállású ügyben a Bíróság a Palin Granit ügyben hozott döntését megerősítette és kimondta, hogy abban az esetben nem kell a termelési maradékanyagot hulladékként kezelni, ha a hulladék birtokosa a bánya feltöltésére használja ezeket az anyagokat és ezek azonosítása és tényleges használata ellenőrizhető. (C-114/01. 43.)

²⁵ C-1/03. 47-49.

²⁶ C-188/07.

A hulladék fogalmával kapcsolatosan felmerülő, másik tisztázandó fogalom a melléktermék. Valamely anyagot vagy tárgyat – amely olyan előállítási folyamat során keletkezik, melynek elsődleges célja nem ezen termék előállítása – csak akkor lehet nem hulladéknak, hanem mellékterméknek tekinteni, ha az irányelvben foglalt feltételek teljesülnek. Ilyen, hogy az anyag vagy a tárgy további felhasználása biztosított, további, a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül, közvetlenül felhasználható, valamely előállítási folyamat szerves részeként állítják elő, valamint a további használat jogszerű. A konkrét használat tekintetében az anyag vagy a tárgy megfelel a termék adott használatára, valamint a környezet- és az egészségvédelemre vonatkozó összes követelménynek, és nincsenek a környezetet és az emberi egészséget általánosan károsító hatásai.²⁷

A Bíróság gyakorlata szerint a melléktermék fogalmát szűken kell értelmezni, „azokra az esetekre kell korlátozni, amelyek során a tárgyak, az anyag vagy nyersanyag ugyanazon termelési körben történő előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználása nem csak lehetséges, hanem bizonyos is. (...) Meghatározó kritérium az anyag előzetes feldolgozás nélküli újrafelhasználásának valószínűsége. Ha az adott anyag újrafelhasználási lehetősége mellett az is megállapítható, hogy annak megvalósítása az anyag birtokosa számára tényleges gazdasági előnnyel jár, akkor az ilyen újrafelhasználás valószínűsége magas. Ebben az esetben a szóban forgó anyag már nem teher, amelytől birtokosa meg kíván válni, hanem valódi terméknek minősül.”²⁸

A hulladékstátusz abban az esetben szűnik meg, ha a hulladék hasznosítási műveleten esik át és megfelel az irányelvben meghatározott kritériumoknak, azaz az anyagot vagy tárgyat általánosan használják, adott rendeltetéssel, van piaca, van rá kereslet, megfelel a vonatkozó műszaki követelményeinek és a hatályos jogszabályoknak, valamint felhasználása nem idéz elő káros környezeti és egészségügyi hatásokat.²⁹

Hulladékgazdálkodás

Ahogy az már a korábbiakban is szóba került, a hulladékokkal kapcsolatos politika alapvető célkitűzése a hulladék keletkezésének megelőzése. A tudatos gazdálkodás ellenére mégis keletkező hulladékot azonban kezelni és ártalmatlanítani szükséges, amennyiben lehetséges, hasznosítani vagy újra felhasználni, a hulladéklerakó és újrahasznosító

²⁷ Hulladék keretirányelv 5. cikk (1) bek. Ezzel tartalmilag azonosan: Ht. 8. §

²⁸ C-457/02. 45-46.

²⁹ Hulladék keretirányelv 6. cikk (1) bek., Ht. 9. § (1) bek.

intézményeket pedig gondozni, fejleszteni. Ehhez átfogó szemlélet szükséges, amely a keletkezés megelőzésétől a keletkező hulladék kezelésén át egészen az ártalmatlanításig vagy újrafelhasználásig elkíséri a hulladéknak minősülő anyagot. Ezt a szerepet hivatott ellátni a hulladékgazdálkodás.

A gazdasági fejlettségtől függően a hulladékgazdálkodás másmilyen a fejlett államokban mint a fejlődőekben. Az újrahasznosítás ugyanis fejlett technológiát és gyakran nagyobb ráfordítást is igényel, mint a leggyakrabban alkalmazott lerakás. Az újrahasznosítás arányának növelése jelentős költségekkel jár, ennek ösztönzésére állami és európai uniós forrásokat célszerű elkülöníteni. Ugyan a lerakás is ráfordítással jár, hiszen ki kell építeni a hulladéklerakókat, a környezetet pedig meg kell óvni a káros hatások lehető legnagyobb részétől, azonban szétválogatni a szemetet, vagy azt különválogatva külön elszállítani és a fejlett technológiát megvásárolni és különböző üzemekben alkalmazni az újrahasznosításhoz: még drágább feladat. Ráadásul egy fejlett országban elvárás, hogy a hulladékgazdálkodó szervezet a szemléletformálásra és az oktatásra is fordítson figyelmet, míg ez egy szegényebb államban nem jelenik meg a hulladékgazdálkodás feladatai közt, hiszen ez az egyébként szegényes erőforrásokat alaposan igénybe venné.

A hulladék keretirányelv az alábbi tevékenységeket tekinti a hulladékgazdálkodás körébe tartozónak: a hulladékok gyűjtése, szállítása, hasznosítása és ártalmatlanítása, beleértve az ilyen műveletek felügyeletét és a hulladéklerakók utógondozását, valamint a kereskedőként vagy közvetítőként végzett tevékenységet. A tagállamok döntésén és gazdasági erején múlik, hogy milyen tevékenységeket tekintenek a hulladékgazdálkodás körébe tartozónak. A Ht. némiképp eltérő szóhasználattal, lényegében ugyanezen tevékenységeket érinti hulladékgazdálkodási közszolgáltatás alatt.³⁰

³⁰ Hulladék keretirányelv 3. cikk 9. pont, valamint a Ht. 2. § (1) bek. 27. pont

A közfeladatok ellátásának formái

A közszolgáltatás-szervezés hatékonyságának növelése régóta az elméletek középpontjában áll. Eltérő berendezkedésű államok más-más válaszokat adtak arra a kérdésre, hogy milyen módszerrel lehetne minél hatékonyabban megszervezni a közös szükségletek ellátását biztosító szolgáltatásokat. A közszolgáltatási feladatok megvalósításának leghatékonyabb módszerét a versenyszféra eszközeinek igénybevételével kutató tudományág a közmenedzsment, melynek három fő modellje alakult ki: a napóleoni igazgatási modell, a New Public Management (NPM) irányzata és az új igazgatási modell, vagyis a „das neue Steuerungsmodell”.³¹

Az angolszász államokban a történelem során tapasztaltakból indultak ki: korábban a piacon lévő, közszolgáltatásokat működtető vállalkozások állami tulajdonú, kizárólagos vagy különleges jogokkal felruházott monopolisták voltak. A piacok nyitása nem történt meg, ezáltal a vevők kiszolgáltatott helyzetbe kerültek, a szolgáltatóknak ugyanis nem állt érdekében a hatékonyság növelése és magas volt a korrupciós kockázat. Az állam szabályozói szerepében hatósági árakat alkotott, a keresztfinanszírozás miatt pedig az esetleg képződő profitot legtöbbször nem az adott ágazat fejlesztésére fordították. Az 1970-es évek második felében eluralkodó neokonzervatív gazdaságfilozófia és államfelfogás egyik megnyilvánulásaként az angolszász közigazgatástudományi gondolkodásban mindinkább teret nyert az a felfogás, hogy az állami szférához képest a piaci alapon működő szolgáltatók törekszenek gazdaságosságra és jövedelmezőségre, működésükben a verseny hatására magasabb hatékonyság érhető el alacsonyabb áron. A piac ugyanis árversenyre ösztönöz, amelynek következtében megnövekszik az innovációs kényszer, és előtérbe kerül a fogyasztói igények magasabb színvonalú kielégítése is (minőségi fejlesztés), és mindez a közszolgáltatások megszervezésére is vonatkozik.

Éppen ezért a New Public Management képviselői célul tűzték ki, hogy az üzleti életben bevált megoldásokat a közigazgatásra kell adaptálni. Ennek körében a közszolgáltatások tekintetében piacosítást és privatizációt hajtottak végre, bevezették az ügyfélbarát fogyasztói- és a menedzserszemléletet a közszolgáltatás-szervezésben, a közszolgáltató kapcsolatát a

³¹ Horváth M. (2005), 27. oldal

A tipizálás és az egyes modellek jellemzőinek leírása Horváth M.: Közmenedzsment c. munkájának 2. fejezetén alapul. Léteznek más csoportosítások is, így például Torma András a New Public Management mellett a Good Governance és az Új Weberizmus irányzatait különíti el egymástól aszerint, hogy az állam milyen megközelítési módot alkalmaz: szabályozási (Új Weberizmus), technikai (Új Közmenedzsment) vagy érték- és részvétel alapút (Jó Kormányzás elmélete). Forrás: Torma (2010), 331. o.

megrendelővel és a fogyasztóval pedig szerződéses úton rendezték. Az irányzat a teljesítményt és a hatékonyságot állította a célrendszer középpontjába, ennek érdekében újfajta kontroll- és értékelési mechanizmusokat építettek be. A költségvetési megtakarítások elérése érdekében a közfeladatok decentralizációja valósult meg, a magánszektor szerveinek való kiszervezéssel és feladatátadással. Ez a gondolkodásmód a későbbiekben az EU jogalkotására is jelentős hatást gyakorolt a liberalizációs irányelvek megalkotásánál.

A liberalizáció eredményeképpen a fogyasztók költségsökkenést vártak a díjakban és az addigiaktól eltérően fogyasztóorientált szemléletet a piaci szereplők döntéshozatala és eljárásai során, a közszolgáltatók pedig termelékenységük emelkedését az innováció és a keresztfinanszírozás megszüntetésének hatására.

Az NPM-mel szemben gyakran kritikaként fogalmazódik meg, hogy a tiszta piaci alapon szervezett közszolgáltatás nem képes közvetíteni a társadalmi „összhasznosságot”,³² a közsférában az eredményesség és a hatékonyság mérésére a piaci eszközök nem megfelelőek, valamint kétségbe vonják azt is, hogy a vállalt ideálja a közszektorban egyáltalán alkalmazható.³³

Franciaországban a New Public Management hatása és szerepe csekély maradt, tekintettel arra, hogy a magánszektorral való kapcsolat a franciáknál már a XIX. század óta komoly szabályozási hagyományai vannak, és a szolgáltatóval kötött közigazgatási szerződések mögött is kidolgozott dogmatikai és gyakorlati háttér áll. A feladat ellátása eszerint történhet saját hatáskörben, állami ill. önkormányzati részvételű magántársaság útján, feladatátruházással vagy egyedi megbízás keretében. A szolgáltató magánszerv állami támogatásban nem részesül, költségeit a beszedett díjak fedezik.

A német fejlődésben a hangsúly az igazgatásracionalizáláson volt, azaz a bürokrácia tevékenységének ésszerűsítésén. Ettől külön kezelték az állam tulajdoni részesedéseinek menedzsmentjét, amikor az állami ill. önkormányzati (többségi) tulajdonban álló szervek szigorúan magánjogi jogalanyként lépnek fel a közfeladat ellátása során. E körben a közigazgatás a stratégiai menedzsment szabályai alapján jár el, azaz úgy, ahogy egy magántulajdonú társaság tenné.

³² Gajduschek (2009) 79. o.

³³ Gajduschek (2009) 55. o.

A települési hulladékok kezelésére vonatkozó feladatok ellátását a helyhatóságok ezen feladatok megjelenésétől kezdődően szerződésekkel, magánjogi úton szervezték meg (magánjogi modell). Habár közjogi elemek a közhatalom szolgáltatásszervező funkciójának megjelenésétől kezdve jelen voltak a rendszerben, előtérbe kerülésükre, ezzel a közjogi modell kialakulására csak később kerülhetett sor.³⁴

Az EU csatlakozással azonban a közjogi modellt fel kellett számolni – hiszen az állami támogatásokra vonatkozó közösségi politika nem teszi lehetővé az állam és szervei számára, hogy valamely szolgáltatás díját kizárólag adóbevételekből finanszírozzák –, és létre kellett hozni egy vegyes jellegű rendszert, ahol a díjat az igénybevevők fizetik, de a helyi lakosok számára szociális alapon támogatást biztosítanak a közszolgáltatási díjakhoz.

³⁴ Pump (2011) 56-60. o.

Állami szerepvállalás kontra liberalizáció

Privatizáció

Ahogy a fentiekben láttuk, a közszolgáltatások ellátására az eltérő berendezkedésű államok eltérő megoldásokat alakítottak ki. Az angolszász államokban privatizáció érvényesült, francia területen a közfeladatok átadása, a német rendszerben pedig az igazgatás szétválasztása útján.

Privatizáció alatt a legtágabb értelemben nemcsak az állami vagyon magántulajdonba adását értjük, hanem minden olyan tevékenységet, amelynek révén a magánszféra szerepe erősödik a feladatellátásban. Ez különféle formákban történhet meg: például úgy, hogy a feladatot teljes egészében magánkézbe adják az azt szolgáló javakkal együtt, de akár úgy is, hogy tulajdonba adás nélkül, szerződés alapján látja el a külső jogalany a feladatot. A privatizáció számos formában létrejöhet.

A privatizáció mellett számos érv szól. A szakirodalom csoportosítása³⁵ négyfajta érvcsoportot különít el: a pragmatikus érveket (melyek szerint a közszolgáltatás költséghatékonyságát a privatizáció javítja), az ideologikus érveket (melyek az állami szektor további növekedése ellen érvelnek, ami a demokráciát veszélyezteti), az üzleti (mely szerint a magánszektor nagyobb szerepvállalásával az állami kiadások csökkenthetők lennének) és a populista érvcsoportot (amely a szélesebb választási lehetőségekkel érvel). Ezek az elméletek azzal érvelnek, hogy a magános jobban gazdálkodik a tulajdonában álló vagyonnal, mint a kiszámíthatatlan tulajdonosi célokkal bíró állam, hiszen abból profitot kíván szerezni, amihez egyrészt gazdaságosan és hatékonyan, a piaci racionalitásnak megfelelően kell működtetnie vagyonát, másrészt meg kell szereznie az ügyfelek elégedettségét. Az állam gazdaságpolitikájánál azért is kiszámíthatóbb a magántulajdonú gazdasági társaságok gazdálkodása, hiszen azok nem egy határozott idejű (általában négy éves) választási ciklusban gondolkodnak, hanem befektetéseik hosszú távú megtérülésében bíznak, így működésükre hosszabb távú gazdaságstratégiát alkotnak, melyek kiszámíthatóbb és megfontoltabb döntéseket eredményezhetnek, mint a pillanatnyi célok meghatározása és gazdasági érdekek teljesítése.

Legalább ugyanennyi érv szól a privatizáció ellen is: az érvelés alapja többnyire a már megvalósult privatizáció kudarcain alapul, vagyis azon, hogy a rendszerváltás környékén

³⁵ L. bővebben: Savas (1987)

privatizált vagyontárgyak körül számos korrupciós botrány alakult ki, a hatalmi-politikai elit erejével visszaélve saját maga és ismerősi, családi körének érdekei szerint privatizálta az állami vagyontárgyakat. Piaci kudarcok azonban nemcsak ebből származhatnak, hanem a közszolgáltatások sajátos jellegéből is. Ahogy az már korábban szóba került, a legtöbb közszolgáltatás természetes monopólium jellegű, amely többek közt azt eredményezi, hogy az adott ágazatban nincs verseny a szolgáltatók között. Az erőfölényes szolgáltató emiatt saját belátása szerinti árszabást alkalmaz a kiszolgáltatott helyzetben lévő fogyasztókra. A túl magas ár következtében a fogyasztó a szolgáltatás díját egyre nehezebben fizeti meg, ezzel bizonyos fogyasztói csoportokat elkerülhetetlenül kizárásnak a közjóságnak tekintett szolgáltatásból, azaz a közjó szolgálata háttérbe kerül. A szolgáltató versenytárs hiányában a továbbiakban nem érzi szükségét a fogyasztóbarát üzletpolitika kialakításának, az innovációnak, de sokszor még a fenntartáshoz elkerülhetetlen beruházásoknak sem, így a szolgáltatás biztonsága is veszélybe kerül. Nemcsak a fogyasztókkal szemben kerül aszimmetrikus helyzetbe a szolgáltató, hanem a piacra lépni vágyó esetleges versenytársakkal szemben is, akiknek piacra lépése szinte legyőzhetetlen nehézségekbe ütközik az erőfölény miatt.

Liberalizáció

Szemben a privatizációval, a liberalizáció jelentése és gazdasági lényege a monopóliumok megszüntetése és a piac megnyitása a gazdasági verseny előtt. A szolgáltatások liberalizációjával megvalósulhat a verseny az adott piacon, melynek előnyös hatása többek közt az, hogy a fogyasztók választhatnak az adott piacon jelen lévő szolgáltatók között. A szolgáltatók a piacon egymással versengenek: az árverseny következtében alacsonyabb árak és a szolgáltatás fejlesztése valósulhat meg. A liberalizáció ugyanakkor nem jelenti azt, hogy az állami szerepvállalás megszűnik a piacon, hiszen az államnak a liberalizált piacon is meg kell teremtenie a szilárd és világos szabályozási kereteket, felügyeletet kell gyakorolnia a szolgáltatók felett és esetenként az árszabályozásban is fenntarthat hatásköröket.

A közszolgáltatások alapvető sajátosságai miatt (itt főleg a természetes monopólium-jellegre gondolunk) a liberalizáció nehézségekbe ütközik, azonban nemcsak a monopólium-jelleg miatt piacosíthatók nehezen. A verseny kialakulását többek közt az is gátolja, hogy a nagy beruházásigény miatt csak a kifejezetten tőkeerős vállalkozásoknak van lehetőségük piacra lépni. A működtetés költségei ehhez képest már elenyészők. A pozícióba került monopolista és a fogyasztók, valamint a monopolista és más vállalkozások között (mint

minden piaci környezetben) felmerül az információs aszimmetria is, mint a piaci információk egyenlőtlen megoszlásának problémái.

A liberalizáció első hulláma már a kilencvenes évek második felében megindult az Európai Unióban, először a távközlés, a postai szolgáltatás és a légi közlekedés keretében. Ezt az energiaszektor és a gázágazat liberalizációja követte. Ezen szektorokban a liberalizáció előtt a polgárok a közszolgáltatások nyújtotta előnyöket közvetve, állami döntéstől függően élvezhették. Ezt követően a szolgáltatókkal kötött szerződések kötése útján, maguk dönthettek az igénybevételről és a szerződési feltételek elfogadásáról.³⁶

Az EUSz a 3. cikkében rögzíti, hogy az EU belső piacot hoz létre a tagállamok között, amely rendszer védelmet biztosít a verseny torzulása ellen. Ezen határok nélküli gazdasági térségben megvalósul a négy alapszabadság: az áruk, a személyek, a tőke és a szolgáltatásnyújtás szabadsága. Témánk szempontjából a legutóbbinak van jelentősége. A szolgáltatásnyújtás szabadságának részletes szabályait az EUMSZ 56-62. cikkei határozzák meg. Elvi jelleggel rögzíti a közösségi jog azt a szabályt, hogy tilos az Unión belüli szolgáltatásnyújtás szabadságára vonatkozó minden korlátozás a tagállamok olyan állampolgárai tekintetében, akik nem abban a tagállamban letelepedettek, mint a szolgáltatást igénybe vevő személyek. Szolgáltatásnak tekintjük a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatást, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá – tehát a szolgáltatás nyújtás szabadságára vonatkozó szabályok szubszidiáriusak, azaz csak akkor alkalmazandók, ha a másik három alapszabadságra vonatkozó rendelkezések nem alkalmazhatók.

A szolgáltatásnyújtásra vonatkozó további szabályokat, valamint annak megengedett korlátozási lehetőségeit a belső piaci irányelv tartalmazza, másodlagos joganyagként az egyes szolgáltatástípusokra vonatkozó joganyag mellett.

Az EUMSZ 14. cikke rögzíti a tagállam jogát arra, hogy – a szerződések, valamint az Európai Parlament és a Tanács vonatkozó rendeletének keretei között – a közszolgáltatás ellátásának módját szabadon állapítsa meg. Ennek keretében a 345. cikk alapján akár saját tulajdonában álló társaság útján is elláthatja a közfeladatot, vagy külső szervezetet bevonva, a feladat ellátásához kapcsolódó terhek megtérítésével is elláthatja azt (93. cikk), ugyanakkor a választott feladat ellátási mód nem sértheti a versenyszabályokat, illetve az állami

³⁶ Gareth (2006) 95-104. o.

támogatások tilalmára vonatkozó szabályokat.³⁷ Ezen szabály a közvállalatokra és az olyan vállalkozásokra is kiterjed, amelyek számára különleges vagy kizárólagos joga(ka)t biztosított a tagállam. Közvállalkozásnak tekintünk minden olyan vállalkozást, amelyre a hatóságok közvetlenül (tulajdonosi pozícióban illetve pénzügyi részesedés útján) vagy közvetett módon (szabályozás útján, irányítási-felügyeleti hatáskörök gyakorlásával) meghatározó befolyást gyakorolhatnak.³⁸ Az irányelv a meghatározó befolyás megállapításához vélelmeket is felállít.³⁹ Ezen rendelkezés világossá teszi, hogy a közvállalat fogalmával nem azonosítható kizárólag az állam többségi tulajdonában álló gazdasági társaság, hiszen a meghatározó befolyás más formában is gyakorolható.

Hazánkban a Ht. hatálybalépése előtt, a hulladékgazdálkodási rendszer a kötelező pályáztatáson alapuló, magánjogi jogalanyok feladatellátására épült. Először az emberi környezet védelméről szóló 1976. évi II. törvényben került sor a hulladékgazdálkodás törvényi szabályozására, ebben azonban még csak a hulladék megfelelő tárolására, kezelésére vonatkozó elvi jellegű megállapításokat fogalmazott meg a jogalkotó. 1995-ben törvényi szinten szabályozták a közüzemi szolgáltatások általános feltételeit⁴⁰ – így azok kötelező igénybevételét, az önkormányzatok pályáztatási- és rendeletalkotási kötelezettségét –, majd megalkották a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvényt is, amely szintén szabályokat fektetett le a hulladékgazdálkodásra nézve. Az Alkotmánybíróság a 6/1999. (IV. 21.) AB határozatában mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet állapított meg, hiszen a jogalkotó mindaddig nem rögzítette a szerződési kötelezettségre és a közszolgáltatás díjaira vonatkozó garanciális szabályokat. Erre végül sor került, az Országgyűlés önálló törvényben szabályozta a hulladékgazdálkodást. 2013. január 1. előtt tehát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése a Hgt. 21. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladata volt, amelyet olyan közszolgáltató láthatott el, aki megfelelt a Hgt. 27. § (3) bekezdésében meghatározott objektív feltételeknek.⁴¹ A Hgt. nem tartalmazott kikötést a hulladékgazdálkodási közszolgáltató tulajdonosi szerkezetére, akár saját közüzemi vállalataikkal, akár piaci alapon működő gazdasági társaságokkal, így akár multinacionális cégekkel is szerződhetek az önkormányzatok és társulásaik a kötelező feladatok ellátása érdekében. A közszolgáltatásért

³⁷ EUMSZ 106. cikk (1) bekezdés

³⁸ Transzparencia irányelv 2. cikk b) pont alapján

³⁹ Ezek: jegyzett tőke többségi tulajdonlása, szavazati jogok többségével való rendelkezés, vezető tisztségviselők, ügyvezetők és felügyelőbizottsági tagok több mint felének kijelöléséhez való jog.

⁴⁰ Az egyes helyi közszolgáltatások kötelező igénybevételéről szóló 1995. évi XLII. törvény

⁴¹ A Möt. 13. § (1) bek. 19. pontjában szintén a helyi közügyek keretében ellátandó helyi önkormányzati feladatként jelöli meg a hulladékgazdálkodást.

fizetendő díjat az önkormányzatok saját hatáskörükben, illetékességi területükön szabadon határozták meg. A közszolgáltató kiválasztásának módja az önkormányzatnak a közszolgáltató szervezetében lévő érdekeltségétől függően alakult (nem egy központi szervezet által lebonyolított eljárás volt), aki saját maga győződött meg a szolgáltatás nyújtásához szükséges erőforrások meglétéről és a feltételek fennállásáról.⁴²

A Ht. hatályba lépésével a jogalkotó 2013. január 1. napjával azonban gyökeresen megváltoztatta az addig fennálló rendszert. Ezen időponttól ugyanis csak olyan gazdálkodó szervezet lehet hulladékgazdálkodási közszolgáltató, amelyben az állam, illetőleg az önkormányzat többségi részesedéssel rendelkezik⁴³ – azaz egyedül rendelkezik a szavazati jogok többségével és a tulajdonosi jogok gyakorlójaként jogosult a vezető tisztségviselők és felügyelőbizottsági tagok többségének megválasztására és visszahívására –, valamint rendelkezik hulladékgazdálkodási közszolgáltatási engedéllyel és az OHÜ által kiadott minősítő okirattal.

A gyökeresen átalakított szabályozás indoka a 2013. évi CXXV. törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint egyrészt az, hogy a szolgáltatás biztonsága és a szolgáltatás minősége váljon a közszolgáltató kiválasztásánál értékelési szemponttá, és ne a gazdasági érdekek döntsenek, másrészt az, hogy a közszolgáltatásra az állam, mint az elvégzésért felelős szervezet „kellő rálátással és ráhatással bírjon”. Természetesen a fokozott állami szerepvállalás mellett is felhozható számos érv, ugyanakkor bizonyos másként gondolkodó szervezéseméleti irányzatok azt vallják, hogy egy adott szolgáltatás tekintetében nem szerencsés, ha a szolgáltatást nyújtó és az ellenőrző szerv ugyanaz, hiszen ebben az esetben valódi ellenőrzésről nem beszélhetünk, a szolgáltatás minőségének megőrzése, fejlesztése relativizálódik.⁴⁴ A Kormány szándéka szerint állami tulajdonú holding társaság létrehozására kerül majd sor, mely tulajdonolni fogja valamennyi közszolgáltató szervezetet.⁴⁵

⁴² Pump (2011) 51-52. o.

⁴³ A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvény 2. § (1) bekezdés 1. pont

⁴⁴ A vezetéseméletek szintjén már Taylor és Fayol is felhívta a figyelmet a szakszerű és pártatlan ellenőrzés fontosságára. Érdekes, hogy a városi közösségi közlekedésben éppen ellenkező folyamatok figyelhetők meg: a BKV Zrt. és a BKK Zrt. szétválasztása során ugyanazon célt (szolgáltatás minőségének javítása) teljesen más eszközök alkalmazásával próbálja elérni a kormányzat.

⁴⁵ A cél, hogy minden fogyasztó, az ország bármely részén – legyen az a főváros vagy egy ritkán lakott vidéki település – ugyanazon az áron jussanak hozzá a szolgáltatáshoz, vagyis a szolgáltatás és a díj arányossága felborul. A közszolgáltatók a költségeik arányában jutnak majd hozzá a központi holdingon keresztül a díjakhoz, a díjból be nem szedhető költségeket pedig a költségvetés fogja viselni. A központi állami szolgáltató meg fogja valósítani a szolgáltatást és az üzemeltetés szétválasztását, ő szedi be a díjakat a fogyasztóktól (azonos áron), és a szolgáltatást megrendeli a közszolgáltatóktól, így képes lesz megvalósítani az egységes díjat anélkül,

Kiemelt cél volt tehát a hulladékkezelési szektor nemzeti tulajdonba vétele, a külföldi tőke legfeljebb kisebbségi pozícióba szorításával. Ez azonban éppen a szolgáltatás biztonsága ellen hat: a települések mintegy 57%-ában ugyanis a külföldi tulajdonban lévő, hulladékgazdálkodással foglalkozó társaságok,⁴⁶ illetve a magyar tőkével rendelkező, de magántulajdonban levők végezték a közszolgáltatást, és csak kisebb részben látták el önkormányzati vagy állami tulajdonú cégek az új hulladéktörvény hatálybalépése előtt.⁴⁷ Az olyan eszköz-, szakértelem- és forrásigényes tevékenységek esetében, mint a hulladékkezelés, egy ilyen gyors szabályozásváltozás ahhoz vezethet, hogy a régi szolgáltató – a megváltozott jogszabályok rendelkezéseinél fogva – már nem láthatja el az adott tevékenységet, de még nem jelentek meg a piacon az alkalmas új szereplők, akik a feltételeknek megfelelni képesek. Ezáltal a közszolgáltatás ellátatlanul marad, vagy kellő tapasztalat és rendelkezésre álló eszköz híján bekövetkezik a szolgáltatási színvonal csökkenése. A törvény hatálybalépése után sok település számára valóban bekövetkezett, hogy a megváltozott feltételek mellett nem volt jelentkező, aki el akarta és tudta volna látni a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást. A legnagyobb sajtónyilvánosságot kapott eset a martfűi volt, ahol végül úgy oldódott meg a helyzet, hogy a katasztrófavédelem ideiglenes szolgáltatót jelölt ki – ahogy később sok más településen is. Mára már több száz településen látja el ideiglenes szolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást.

A Ht. 90. § (4) bekezdése a hatályba lépéstől számított 6 hónapos türelmi időt biztosított a korábbi szolgáltatók számára az engedély beszerzésére. A határidő eredménytelen letelte után 30 napon belül az önkormányzat 6 hónapos felmondási idővel köteles volt felmondani az olyan közszolgáltatók szerződését, akik nem tettek eleget a törvényi feltételeknek.

A közszolgáltatók még nehezebb helyzetbe kerültek azáltal, hogy 2014. január 1.-jétől csak nonprofit formában lehet hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nyújtatni.⁴⁸ Ez a szabály a magánbefektetések teljes kizorítását jelenti a hulladékkezelési piacról, hiszen profit hiányában a befektetés nem térül meg, ezzel arra ösztönzi a korábbi szolgáltatókat, hogy tulajdoni részesedésüket adják el az államnak.⁴⁹ A profit ugyanakkor a befektethető tőke egyik – a leglényegesebb – forrása. Profit nemcsak azért kell, hogy a vállalat tulajdonosai

hogy hatósági árat alkalmazzanak. L. a 1465/2014.(VIII.15.) Korm. határozatot a holding alapú közszolgáltatási rendszer megszervezése érdekében szükséges intézkedésekről.

⁴⁶ Mint például a német Remondis, a spanyol érdekeltségbe tartozó A.S.A. csoport vagy az osztrák Saubermacher. (forrás: Nagy G. M. 2013.)

⁴⁷ Nagy Gy. (2012) 73. o.

⁴⁸ Ht. 90. § (8) bek.

⁴⁹ További kérdést vet fel a nyújtandó kártalanítás összege.

magánvagyonukat gyarapítsák, hanem azért is, hogy legyen miből új vállalkozást alapítani és a meglévő sikereseket bővíteni, fejleszteni – ezáltal a gazdaság dinamizálódik, új munkahelyek létesülnek és a nemzeti össztermék növekszik. Amennyiben a szabályozás korlátozza a tőke termelését, azzal nemcsak magát a gazdaságot veti vissza, hanem bünteti a sikeres vállalkozásokat és érdektelenné teszi őket a szolgáltatás nyújtásában. Tulajdonképpen tehát visszatérünk a kizárólagos állami tulajdonban álló közszolgáltatókhoz, hiszen az állam a jogszabályi rendelkezések megváltoztatásával olyan kedvezőtlen helyzetbe hozta a korábbi közszolgáltatókat, hogy azok kénytelenek legyenek részesedésüktől megválni, és azt nyomott áron állami tulajdonba adni.

További veszélyforrás az állami feladatellátás várható színvonala. Érdeemes újra említeni itt a New Public Management irányzatok gondolkodásmódját, amelyek – ahogy azt már jeleztük – abból indulnak ki, hogy az állami szektor és a magánszektor feladatellátása között a piaci törvényszerűségek miatt valóságos szakadék húzódik. Az állam elsődleges célja a szolgáltatás működésének biztonsága a lehető legalacsonyabb díjon, de a szolgáltatási színvonalat már nem vizsgálja, hiszen nincs verseny. A piaci szolgáltató azonban profitra törekszik, amihez piaci térnyerés szükséges, mely elsősorban vásárlói elégedettséggel érhető elő, ami viszont nincs, ha nincs megfelelő színvonal. Egy tökéletesen versenyző piacon az a szolgáltató szerzi meg a piaci előnyt, amely az igénybevevők legnagyobb részének elégedettségét bírja. Az a vállalkozás, amellyel a fogyasztók meg vannak elégedve, egyre nagyobb teret szerez, amellyel elégedetlenek, kiszorul a piacról. Az eltérő prioritásokból fakadóan is állíthatjuk, hogy nagy általánosságban a piaci szolgáltatások színvonala magasabb, mint az állami feladatellátásé.

Versenyjogi aggályokat vet fel, hogy a nemzeti szolgáltatók kizárólagos pozícióba juttatása versenytorzító hatással van a többi, EGK térségben letelepedett szolgáltatóra nézve, ugyanis ők az új szabályozás alapján csak kisebbségi tulajdonosként vehetnek részt a hulladékgazdálkodásban, a jövő év elejétől pedig csak akkor, ha vállalják a nonprofit működést, amely nyilvánvaló visszatartó hatást gyakorol.⁵⁰

⁵⁰ Az ún. Gebhard-tesztben az Európai Bíróság megállapította a négy alapszabadság korlátozásának feltételeit. Ezek: megkülönböztetés-mentes, közérdeken alapuló kényszerítő indok igazolja, alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására és arányos (nem lép túl a cél megvalósításához szükséges mértéken). L. C-55/94.

Állami szerepvállalás

Egyes szerzők úgy vélik, a közszolgáltatások nem biztosíthatók megfelelően a piac által. Az állam ugyanis a közszolgáltatások megteremtésével és általánossá tételével a társadalmi jólét maximalizálására törekszik. A piac szigorú hatékonyság- és profit-szemléletétől – vélik – nem lehet függővé tenni az olyan szolgáltatások nyújtását, amelynek igénybevétele előmozdítja a társadalom összes tagjának jólétét, és amelyek egy demokratikus társadalom létrejöttének alapfeltételei.⁵¹

Abban mindenki egyetért, hogy az államnak a közszolgáltatás tekintetében aktív kötelezettségei vannak: közvetlenül vagy hatékony szabályozórendszer útján biztosítani kell, hogy az alapvető közszolgáltatásokhoz minden személy egyenlő feltételekkel hozzájusson. Az igazságossági, méltányossági szempontok érvényesítésére a piac önmagában képtelen. Annak érdekében, hogy ezeket mégis figyelembe vegyék, mindenképpen szükség van állami szabályozásra és kompenzációra. A legtöbb közszolgáltatással ugyanis az a „baj”, hogy általuk a nyereség elérése kétséges, anyagi értelemben vett profit ugyanis például egy kommunális közszolgáltatás nyújtása során (főszabály szerint) nem keletkezik. Az eredmény legfeljebb abban mérhető, hogy nem leszünk betegek, mert a hulladékot és a szennyvizet elszállítják, elvezetik és ártalmatlanítják. Ez a magánbefektetőket rendszerint nem ösztönzi ilyen szolgáltatások nyújtására és az ebbe való befektetésre.

Az államnak ezen kívül fontos szerepe van a közszolgáltatások elméleti alapját jelentő alapvető szabadságjogok biztosításában, a szabályozási keretek kialakításában. Ezek működtetésére és kikényszerítésére intézményeket kell létrehoznia, valamint az egyének és szervezetek haszonmaximalizáló törekvéseit ésszerű határok közé kell szorítani a közjó lehető legteljesebb érvényesülése érdekében.

Az általános és egyenlő feltételekkel igénybe vehető közszolgáltatás érve mellett gyakran felmerül az állami szerepvállalás oldalán az is, hogy az ellátás biztonsága csak akkor valósítható meg a legteljesebb mértékben, ha az állam kezeli az adott szolgáltatást. A piaci elvektől vezérelt szolgáltató ugyanis a profit érdekében ráfordításait a lehető legkisebb mértékűre szorítja vissza, nem költ a fejlesztésre, fenntartásra és a minőség helyett a legolcsóbb megoldást választja.

⁵¹ Craig-de Búrca (2011) 1072-1074. o.

A fokozódó termelés és a növekvő fogyasztás hatására a hulladékok mennyisége egyre nagyobb mértékben nő, mely a hulladékgazdálkodás jelentőségét is megalapozza. Ilyen kiemelt jelentőséggel bíró közszolgáltatás esetén természetesen kardinális kérdés az állami szerepvállalás mértéke, hiszen ezáltal elérhetővé válik a gazdaságilag hatékonyabban, fenntarthatóan és olcsóbban történő szolgáltatásnyújtás. Fokozott állami szerepvállalás mellett jobban érvényesíthetők a környezetvédelmi szempontok is, valamint lehetőség nyílik a fogyasztók magatartásának tudatosítására, szemléletformálására is, akár komplex szemléletben.

Díjszabás

A közszolgáltatóknak a Ht. hatályba lépése után nemcsak a szükségessé váló belső átalakulás követelményeivel, hanem számos gazdálkodási nehézséggel is szembe kellett nézniük.

Az új hulladéktörvény hatósági árássá tette a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat. A törvény a díj számítására vonatkozó részletes szabályokat tartalmaz. A díj megállapítása során figyelemmel kell lenni gazdaságossági, minőségfejlesztési és környezetvédelmi szempontokra, mértékét úgy kell meghatározni, hogy az ösztönözzön a költséghatékonyságra, az eredményesség javítására, a kapacitások optimális igénybevételére, a minőség javítására valamint a környezetterhelés csökkentésére. Meghatározására a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj megállapításáért felelős miniszter⁵² a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (MEKH) javaslatának figyelembe vételével rendeletben jogosult.⁵³ A közszolgáltatók eljuttatják – tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettség keretében – a díjra vonatkozó javaslatukat a MEKH-nak, ahol ezt még az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség Nonprofit Korlátolt Felelősségű Társasággal (OHÜ) egyeztetve módosíthatják, majd felterjesztik a nemzeti fejlesztési miniszternek, aki döntést hoz az adott földrajzi területen kötelezően érvényesítendő hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjról. Ezt – a már több lépcsőben felülvizsgált – díjat az alábbiak szerint csökkentik a rezsicsökkentési program által előírányzott mértékben.

A Rezsitv. 12. §-a és az egyes törvényeknek a rezsicsökkentés végrehajtásához szükséges módosításáról szóló 2013. évi CLXVII. törvény 4. §-a alapján a kormányzat a valós piaci viszonyoktól elszakadva csökkentést hajt végre az energiaszolgáltatók és a vízi közművek áraiban, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás díjaiban is. A Rezsitv. értelmében 2013. július 1.-jétől a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási számla egységre eső mértéke nem haladhatja meg a 2012. április 14-én alkalmazott – és a hulladékról szóló törvényben foglalt 4,2%-al megemelt – díjainak 90 %-át. (Rezsitv. 12. §)

Tény, hogy az energiahordozók világpiaci ára folyamatos növekedést mutat, hazánk e téren pedig jelentős importra szorul, tehát a szolgáltatás nyújtásának költségei külső körülmények miatt nem tudnak csökkenni. A beszerzési ár növekedése és a szolgáltatás

⁵² A Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 152/2014 (VI. 6.) Korm. rendelet 109. § 10. pontja alapján jelenleg a nemzeti fejlesztési miniszter.

⁵³ Ht. 47/A. § (1) bek.

bevételének csökkenése jelentős veszteségeket eredményez a társaságoknak, akiknek mindezt saját zsebből kell kompenzálniuk. Ha a veszteség keletkezése állandósul, a vállalkozások tartalékukat sem tudnak képezni jövőbeli fejlesztésekre illetve az amortizációra, ami hosszú távon a szolgáltatási színvonal csökkenésével – szélsőséges esetben megszűnésével – jár.

Az eddig kifejtettekből is világosan látszik, hogy a nyereség teremtésének se gyakorlati, se elméleti lehetősége nincs – a díjalapot növelő tényezőként sem jöhet szóba ésszerű nyereség –, de a jogalkotó külön deklarálta, hogy 2014. július 1.-jétől teljes egészében nonprofit tevékenységgé kell alakítani a hulladékgazdálkodást. Ezáltal a magánbefektetőként ilyen jellegű tevékenységet folytatni már nem éri meg (nincs profit, nincs osztalék, nem térül meg a befektetés).

Véleményünk szerint kissé kockázatos egy ilyen, járvány- és közegészségügyi, megelőzési szempontból rendkívül fontos közszolgáltatást attól függővé tenni, hogy tudják-e – illetve akarják-e – majd a szolgáltatók nyomott áron is teljesíteni.⁵⁴ A rendszerhez egyébként számos költségnövelő tényező is hozzátartozik, ilyen az e-útdíj,⁵⁵ a felügyeleti díj,⁵⁶ a kötelező környezetvédelmi biztosítás díja,⁵⁷ az engedélyezés és a nyilvántartásba vétel költségei,⁵⁸ valamint a céltartalék képzésének kötelezettsége.⁵⁹ Ezeken felül a Ht. bevezette a hulladéklerakási járulékfizetés⁶⁰ kötelezettségét, valamint 2013. január 1.-től a közszolgáltatók is az energiaellátók (a sajtóban Robin Hood-adóként elhíresült) jövedelemadójának adóalanyává váltak.⁶¹

Az új díjszámítási szabályok hatására a közszolgáltatók feladatellátása, de legalábbis a szolgáltatási színvonal fenntartása illetve fejlesztése komoly kihívások elé néz. Vitathatatlan, hogy Magyarországon a polgárok kereseti-jövedelmi viszonyaihoz képest a közszolgáltatások díja magas, ami a bérek reálértékének csökkenésével csak fokozódik. A fizetőképesség csökkenésével is magyarázható tendencia, hogy a hulladékgazdálkodó közszolgáltatók

⁵⁴ Főleg a kistelepülések esetében aggályos kérdés, ahol egyébként is nagyon hangsúlyos méretgazdaságossági problémákkal kell számolnia a közszolgáltatónak.

⁵⁵ Útdíjköteles útszakaszok használatáért tehergépkocsik után fizetendő összeg.

⁵⁶ A MEKH részére évente, a díjfelügyeleti tevékenységéért fizetendő összeg. (Ht. 49. §)

⁵⁷ A tevékenységgel okozható, előre nem látható környezeti károk felszámolását lehetővé tevő finanszírozás biztosítása érdekében fizetendő összeg. (Ht. 71. §)

⁵⁸ A fizetendő igazgatási szolgáltatási díjak, eljárási cselekmények költségei.

⁵⁹ A hulladékkezelő létesítmény üzemeltetője által a kezelésre kerülő hulladék mennyiségével arányosan fizetett, biztosítékot nyújtó összeg. (Ht. 70. §)

⁶⁰ A hulladéklerakó üzemeltetője valamint meghatározott ártalmatlanítási műveletek elvégzője által a hulladéklerakás csökkentése és a hasznosítási eljárások teljesítése érdekében fizetendő összeg (Ht. 68. §)

⁶¹ A távhőszolgáltatás versenyképesebbé tételéről szóló 2008. évi LXVII. törvény 4. § (1) bekezdés, valamint a 10. § 11.3. pontja.

kintlévőségei növekednek, ami a szolgáltatók számára további likviditási problémát okozhat, a szolgáltatási színvonal csökkenésével fenyeget és veszélybe sodorja a közszolgáltatás ellátásának biztonságát.⁶² Az összes közszolgáltató kintlévősége ugyanis 2011 végén közel 2 milliárd forintot tett ki, melyből mintegy 246 millió forint behajthatatlannak minősült.⁶³ Van olyan becslés is, amely e kintlévőségek összegét mintegy 4-4,5 milliárd forintra teszi, sőt annak további növekedésére számít, ami már a biztonságos működést is súlyosan veszélyezteti. Van, aki a megoldást annak megengedésében látja, hogy a díjhátralékot a szolgáltató tényezőként a közszolgáltatási díjba beépíthesse.⁶⁴

A szolgáltatók többletterhei és az ezzel párhuzamosan érvényesülő díjcsökkentés hatására egyre több településen látták úgy a közszolgáltatók, hogy számukra már nem éri meg a közszolgáltatás nyújtása. Felmerült annak a lehetősége, hogy a szolgáltatás egyes településeken szünetelni fog, amit a jogalkotó az ideiglenes ellátás és a szükségellátás jogintézményeinek bevezetésével igyekezett megoldani.⁶⁵

A számtalan gazdálkodást nehezítő szabály hatására mostanra már 267 településen⁶⁶ kellett a megyei katasztrófavédelmi igazgatóságoknak ideiglenes szolgáltatót kijelölnie, mert a közszolgáltatás ellátását önként egyetlen engedélyes sem vállalta el. Jellemző, hogy ezen települések közül a legtöbb, 207 Borsod-Abaúj Zemplén megyében található, a második legtöbb település (16) Komárom-Esztergom megyében, a harmadik (11) pedig Jász-Nagykun-Szolnok megyében található. Kilenc megyében egyetlen településen sem merült fel a kijelölés szükségessége, ahogy a főváros egyetlen kerületében sem.

⁶² Litkey-Juhász (2012) 34. o.

⁶³ Nagy Gy. (2012) 71. o.

⁶⁴ Szőgyényi-Kovács (2012) 108. és 110. o.

⁶⁵ Az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény

⁶⁶ Az adatok az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság megyei szerveinek honlapjairól származnak. Ezek a honlapok a katasztrofavedelem.hu központi oldalról érhetőek el. Az adatok a 2014. augusztus 22.-ei állapotot tükrözik.

A környezetjogi alapelvek érvényesülése az új hulladéktörvényben

A hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer átalakulása kapcsán a másik vizsgálandó kérdés a szennyező fizet elvének megjelenése az új hulladéktörvényben. Ennek tanulmányozása azért bír kiemelkedő jelentőséggel, mert a környezetjogi elvek sajátossága, hogy az elveknek a többi jogágban elfoglalt helyéhez képest a környezetjogi szabályozás meghatározó jelentőséget tulajdonít az alapelveknek. Ezek rakják le ugyanis a hosszú távon is hatékony környezetvédelem alapjait, és nem pusztán spekulatív elméleti következtetésként, hanem konkrét ügyekben akár közvetlenül is alkalmazza őket az Európai Bíróság. Háromféle elvcsoportot különítünk el az elvek között: a tágabb értelemben vett környezetpolitikai elveket, a jogi alapelveket és a szakterületi elveket.⁶⁷

A környezetpolitikai elveket már az Európai Közösség 1973-mas első akcióprogramja⁶⁸ is tartalmazta, ezeket a mai napig irányadónak tekintjük. Az akcióprogram 11 elvet fogalmazott meg, ezek közül többek között a hulladékgazdálkodásra nézve is jelentőseket emeljük ki: a szennyezés, illetve a környezeti ártalmak forrásánál történő fellépés elve, a környezeti hatások figyelembevétele, a tudomány és a technika környezetvédelmi célú fejlesztése és a szennyező fizet alapelve. Gyakorlatilag ugyanezek érvényesítését tűzte ki célul a 2013-2020-ig terjedő időszakra szóló Hetedik Akcióprogram is.⁶⁹

EU-s szinten a jogi alapelveket az EUMSZ 191. cikkének (2) bekezdése tartalmazza. Eszerint az EU környezetpolitikájának célja a magas szintű védelem, figyelembe véve ugyanakkor a különböző régiók helyzetében mutatkozó különbségeket. Ez a politika az elővigyázatosság és a megelőzés elvén, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elvén, valamint a „szennyező fizet” elven alapul. Magyarországon a jogi elveket – összhangban az EU-s követelményekkel – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény tartalmazza, ezek: az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás elve, a környezethasználó felelősségének elve valamint a tájékoztató, tájékoztatás és nyilvánosság elvei.

⁶⁷ Bándi (2014) 27-33. o.

⁶⁸ Council of the European Union: Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment

⁶⁹ DECISION No 1386/2013/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’

Szakpolitikai elveket a hulladékgazdálkodás területén a hulladék keretirányelv valamint a Ht. tartalmaznak. Hazánkban a hulladékgazdálkodás területén az alábbi elveket kell érvényre juttatni: az újrahasználat és az újrahasználatra előkészítés elve, a kiterjesztett gyártói felelősség elve, az önellátás elve, a közelség elve, a szennyező fizet elve, a biológiailag lebomló hulladék hasznosításának elve, a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztosításának elve és a keresztfinanszírozás tilalmának elve.

Látható, hogy a szennyező fizet elve mindhárom szinten megjelenik: környezetpolitikai-, jogi és szakpolitikai elvként is a hulladékgazdálkodásban, ezen elvnek tehát véleményünk szerint különös jelentősége van a környezetjogi szabályozásban. Első elméleti felvetését Pigou már említett művében jelent meg, mint egyfajta különadó, jogi keretek között pedig az OECD egyik ajánlásában jelent meg, 1972-ben,⁷⁰ abból a célból, hogy a környezetszennyezés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos költségek allokációja megtörténhessen és a gazdasági szereplőket valamint a fogyasztókat az erőforrások hatékony felhasználására ösztönözze.⁷¹ Az európai államok közössége néhány évvel lemaradva, szintén ajánlásban rögzítette a szennyező fizet elvét, de azt tartalmazta már az első hulladék keretirányelv (és a jelenlegi) is, valamint a Hgt. 4.§ g) pontja és a Ht. 3. § (1) bekezdésének e) pontja is. Az elvet a jelenleg alkalmazandó hulladék keretirányelv is több ponton hangsúlyozza, többek között az irányelv (1) preambulum bekezdésében, valamint a 14. cikk (1) bekezdésében is. Eszerint a szennyező fizet elve azt a követelményt jelenti, hogy a hulladékgazdálkodás költségeit az eredeti hulladéktermelőnek vagy a jelenlegi vagy a korábbi hulladékbirtokosnak kell viselnie. Hulladéktermelő az, akinek a tevékenysége során hulladék keletkezik (eredeti hulladéktermelő) vagy bárki, aki előkezelést, keverést vagy egyéb olyan műveletet végez, ami ezen hulladék jellegében vagy összetételében változást eredményez. Hulladékbirtokosnak tekintjük a hulladéktermelőt illetve azt, akinek a hulladék a birtokában van.⁷² Az irányelv rendelkezései alapján tehát a hulladék ártalmatlanításának költségét közvetlenül a közszolgáltatást igénybe vevő lakossági fogyasztók, valamint az ipari- és mezőgazdasági termelést folytató jogalanyok kötelesek megfizetni.

A Bíróság számos ítéletében elemezte a szennyező fizet elvének tartalmát. A hulladék fogalma kapcsán már említett Van de Walle és társai ügyében kimondta, hogy a hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveletekkel kapcsolatban felmerülő költségek viselésére az irányelv a

⁷⁰ Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, 26 May 1972 - C(72)128

⁷¹ Bándi (2014) 86-89. o.

⁷² Hulladék keretirányelv 3. cikk 5-6. pont

„szennyező fizet” elvvel összhangban azokat kötelezi, akiktől a hulladék ered, legyenek azok hulladékbirtokosok vagy a hulladék előző birtokosai vagy a termék gyártója, akitől a hulladék származott.⁷³ A Standley-, Metson és társaik elleni előzetes döntéshozatali eljárásban⁷⁴ azt vizsgálta, sérül-e a szennyező fizet elve azáltal, hogy az ügyben érintett mezőgazdasági gazdálkodókat terhelik a nitrátszennyezéssel kapcsolatos olyan kötelezettségek is, melyek más, nem az általuk előidézett forrásból származó kibocsátások miatt állnak fenn. A Bíróság ebben az ügyben elvi jelentőséggel mondta ki, hogy a helytállási kötelezettségnek arányosnak kell lennie a szennyező források tekintetében. A szennyező fizet elvének alkalmazásakor eszerint fel kell tárni és kimutatni a szennyezés eredetét és mértékét, majd ezzel arányosan kell megállapítani a környezetterheléssel járó fizetési kötelezettségeket.

A Hotel Futura és más szállodák ügye⁷⁵ a hulladékadó mértékének meghatározásával szemben indult. Ebben az ügyben a Bíróság világosan kimondta: abban az esetben, ha a hulladék birtokosai átadják a keletkezett hulladékot egy hulladékgazdálkodónak, a szennyező fizet elvvel összhangban a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket nekik kell viselniük, mert hozzájárultak az említett hulladék létrehozásához. A tagállamoknak lehetőségük van a termelt hulladék mennyiségének becslése alapján, és nem a ténylegesen termelt és gyűjtésre leadott hulladék mennyisége alapján kiszámított adó kivetésére a hulladékbirtokosokkal szemben. A tagállamoknak arra is lehetőségük van, hogy a közszolgáltatás igénybevevőinek a települési hulladéktermelési kapacitásuk alapján meghatározott kategóriái szerint állapítsák meg a települési hulladékgazdálkodási és ártalmatlanítási rendszerek finanszírozásához szükséges összes költséghez való hozzájárulásának mértékét (hulladékártalmatlanítás utáni adót), nem pedig a ténylegesen termelt hulladék mennyisége szerint.⁷⁶

A hulladékgazdálkodó a szennyező fizet elvvel kapcsolatosan felmerült költségeit jogszerűen háríthatja át a lakossági hulladéktermelőkre, tekintettel arra, hogy a hulladék keletkezése, előállítása az ő tevékenységük eredménye, annak hiányában hulladék nem képződne. Másrészt, a közszolgáltatást igénybe vevőket akár magasabb közszolgáltatási díjjal is lehet és célszerű ösztönözni a hulladéktermelés csökkentésére, hiszen abban az esetben, ha kevesebb szemetet termelnek, kisebb díjra számíthatnak, így a hulladék mennyisége hosszú távon visszaszorítható és a környezetre gyakorolt negatív hatásuk csökkenthető.

⁷³ C-1/03. 58.

⁷⁴ C-293/97. 51-52.

⁷⁵ C-254/08.

⁷⁶ C-254/08. 44-45. és 51-52.

Az EU versenypolitikájának hulladékgazdálkodással kapcsolatos rendelkezései

Az Európai Unió versenypolitikája a gazdálkodó szervezetek versenyét közvetve, de az államot közvetlenül érintő szabályok között tárgyalja az állami támogatásokra valamint a közüzemekre vonatkozó szabályozást. Ezen jogterületek az állami támogatások versenytorzító és a közüzemek versenykorlátozó jellegénél fogva hangsúlyos részei a versenyszabályozásnak. Témánk szempontjából ezen jogterület jelentősége abban jelenik meg, hogy a privatizáció és a liberalizáció eredményeképpen az államok által a közszolgáltatásakor ellentételezéseként a közszolgáltatóknak nyújtott bizonyos támogatások, transzferek a hatályos közösségi jog alapján állami támogatásnak minősülnek, és így a versenyjogi szabályozás hatálya alá tartoznak.⁷⁷ Az állami támogatás fogalmának elemeit az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése tartalmazza.⁷⁸

A közszolgáltatók számára a közszolgáltatás ellenértékeként nyújtott támogatás állami támogatásnak minősül, ha a szükségesnél nagyobb mértékű.⁷⁹ Nem jelentkezik azonban előny, ha a támogatás mértéke nem haladja meg a közszolgáltatás működtetéséhez szükséges költségeket – ekkor a támogatás mentesíthető az állami támogatásokra vonatkozó szabályok alól.⁸⁰

A tagállam által egy vállalkozásnak nyújtott támogatás akkor is sérti a belső piac szabadságát, ha a kedvezményezett vállalkozás maga nem vesz részt a közösségi kereskedelemben. A támogatás által ugyanis a vállalkozásnak a belföldi piacon való megmaradása, illetve piaci térnyerése csökkenti a más tagállamban letelepedett vállalkozások belépési lehetőségeit az érintett tagállamba, ezáltal sérül a verseny szabadsága.⁸¹

A Bizottságnak az állami támogatás jogszerűségét vizsgáló eljárásában azt kell elemeznie, hogy a nyújtott támogatás képes-e hatást gyakorolni a kereskedelemre valamint torzítani a versenyt. Bizonyos esetekben tehát elég a versenytorzítás veszélyének fennállása, nem kell, hogy az ténylegesen bekövetkezzon.⁸²

⁷⁷ Bishop (1997) 84. o.

⁷⁸ Ezek: tagállam által vagy tagállami forrásból, szelektív módon nyújtott, előnyben részesítés által, a versenyt torzítják, vagy azzal fenyegetnek és a tagállamok közti kereskedelemre hatást gyakorolnak.

⁷⁹ Az arányosság kritériumáról l.: Blum-Logue (1998) 17. o.

⁸⁰ C-53/00.

⁸¹ C-35/96. 117., C-148/04. 58. és C-222/04. 143.

⁸² C-35/96. 44. és C-148/04. 54.

Az Európai Unió versenyszabályai természetesen a közszolgáltató szektorra is kiterjednek. Az EUMSZ 106. cikkének (1) bekezdése alapján a közvállalkozások⁸³ és az olyan vállalkozások esetében, melyeknek a tagállamok különleges vagy kizárólagos jogokat biztosítanak,⁸⁴ a tagállamok nem hozhatnak és nem tarthatnak fenn a Szerződésekkel és különösen a nemzeti diszkrimináció tilalmába, a versenyjogi szabályokba és az állami támogatások szabályaiba ütköző intézkedéseket. Az intézkedések kizárólagosságának vagy különleges jellegének megítélésére a funkcionalitás elvét kell alkalmazni, azaz lényegét tekintve bármely jog minősülhet ilyenként, még akkor is, ha azt az intézkedésben nem így jelölik meg.⁸⁵ Önmagában nem tekinthető jogellenesnek az, ha bizonyos közszolgáltatások nyújtását az állam szabályozás útján csak egy bizonyos tulajdonosi kör többségének részvételéhez köti, azaz új monopóliumot hoz létre. Jogellenesség csak akkor merül fel, ha a fentebb meghatározott szabályokkal ellentétes.⁸⁶

Csak az eset összes körülményének alapos mérlegelése után állapítható meg, hogy fennállnak-e azok a körülmények, amelyek indokolják a monopólium fenntartását az általános gazdasági érdekű szolgáltatás nyújtásában és a versenyszabályok alkalmazása esetén a szolgáltatást nyújtó vállalkozás akadályoztatva lenne-e a feladatellátásában.⁸⁷

Az Európai Bíróság joggyakorlata

A közszolgáltatást ellátó szervezetnek juttatott állami támogatás megengedhetőségének vizsgálatára a Bíróság kialakította az ún. Altmark kritériumokat. Ebben az azóta is irányadó jellegűnek tekintett döntésben a Bíróság négy feltételt állapított meg a közszolgáltatók számára nyújtott támogatás megengedhetőségére nézve. Ezek: a kedvezményezett közszolgáltatási kötelezettsége előre meghatározott; a kompenzáció mértéke tárgyilagos és átlátható módon előre rögzített; a túlkompenzáció tilalmazott (vagyis csak a közszolgáltatási kötelezettségből fakadó pluszkiadásokra terjedhet ki, figyelembe véve a bevételeket és az ésszerű profitot is); végül pedig abban az esetben, ha a kedvezményezett kiválasztására nem nyílt, transzparens és diszkriminációmentes eljárásban került sor, akkor a kompenzáció mértékét az adott ágazatban működő tipikus, megfelelően irányított vállalkozás költségeihez kell igazítani. A Bíróság ezen álláspontját a szakirodalom „feltételes kompenzációs”

⁸³ L. Transzparencia irányelv, 2. cikk (1) bek. b) pont

⁸⁴ L. Transzparencia irányelv, 2. cikk (2) bek. f) és g) pontok

⁸⁵ Whish (2010) 218. o.

⁸⁶ Kende-Szücs (2011) 267. o.

⁸⁷ Kende-Szücs (2011) 273. o.

megközelítésnek nevezi, amely lehetővé teszi az állami támogatások szabályainak alkalmazását, fejlesztését és rugalmassá tételét azok módosítása nélkül.⁸⁸

A Stadt Halle ügyben⁸⁹ a Bíróság kifejezetten a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást vizsgálta, mégpedig azt, hogy lehetséges-e a közszolgáltatás ellátása versenyeztetés nélkül akkor, ha az önkormányzat saját többségi tulajdonában álló gazdasági társasággal kíván szerződni, az in-house közbeszerzés szabályainak alkalmazásával. A Bíróság döntése alapján bizonyos, szűken értelmezendő esetekben nem kötelező a közbeszerzési eljárás lefolytatása. Egyrészt akkor, ha a hatóság a közfeladatot saját közigazgatási, műszaki, vagy egyéb eszközeivel látja el, külső jogalanyok igénybevétele nélkül. Másrészt abban az esetben sem kötelező, ha a közfeladatot ellátó külső jogalany felett a hatóság olyan ellenőrzést gyakorol, mint amilyet saját szervei felett, továbbá a külső szerv tevékenységének lényeges részét a tulajdonos hatóság számára végzi. Mindenképpen alkalmazni kell azonban a közbeszerzési szabályokat abban az esetben, ha a közigazgatás részesedésével működő gazdasági társaságban egy vagy több magánvállalkozás is részesedéssel bír – akár kisebbségi tulajdonosként is, ez ugyanis kizárja a saját szervek felett gyakorolt ellenőrzés jogát.

Az Európai Bíróság esetjoga folyamatosan alakította ki azt az értelmezést, amely a teljes egészében állami vagy önkormányzati tulajdonban lévő gazdasági társaságok megrendeléseit – bizonyos feltételek mellett – felmenti a kötelező versenyeztetés alól (in house beszerzés kivétele). Ezt a gyakorlatot később szabályozás is követte: az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve rögzítette, majd 2005-ben a magyar közbeszerzési törvény is átvette a szabályt.⁹⁰

⁸⁸ Kende-Szücs (2011) 292. o.

⁸⁹ C-26/03.

⁹⁰ Horváth M. (2013) 180-181. o.

Nemzetközi kitekintés

Tekintettel arra, hogy jelen dolgozat elsősorban a hazai szabályozás átalakításával kíván foglalkozni, csak röviden kívánunk utalni a más tagállamokban működő modellekre.

Általánosan érvényes megállapítás, hogy valamennyi tagállam a helyi önkormányzatokat jelöli ki a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezéséért felelős szervnek, ugyanakkor a szakirodalom három fő modellt különböztet meg az ellátás szintjére és a jogosítványok körére figyelemmel: a településközpontút-, a középszint központút-, valamint a középszint és a települési önkormányzatok osztott modelljét.⁹¹

Az első modell érvényesül Magyarországon, a német és az osztrák tartományok többségében, valamint Luxembourgbán. Itt a települési önkormányzatok rendelkeznek az ellátási és a szervezési felelősség teljes körével, melyet azonban a települések méretbeli különbségére tekintettel különböző korrekciós eszközök egészítenek ki, mint az önkormányzatok számának csökkentése azok összevonása által, a kötelező önkormányzati társulások előírása vagy az önkéntes társulás lehetővé tétele, pénzügyi és más ösztönzési mechanizmusokkal kiegészítve.

A középszint központú modell képviselője az Egyesült Királyság és Spanyolország, ahol a megyei önkormányzatok felelősek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezéséért. A brit megyei és nagyvárosi önkormányzatok e feladataik ellátására hulladékgazdálkodási hatóságokat hoznak létre, azonban a miniszter jogosult kijelölni ezen hatóságokat regionális jellegű feladatok ellátására is.

Az osztott felelősség modelljében a települési és a középszintű önkormányzatok közötti feladat- és hatáskör-megosztás jellemző: a koordinációs, tervezési, programozási jellegű feladatok ellátása tipikusan a megyei szint felelősségét, a hulladékszállítással és a lerakóhelyek működtetésével járó kötelezettségek teljesítése a települési önkormányzatok felelősségét alapozza meg. Ezen modell érvényesül Franciaországban és néhány német tartományban.

⁹¹ Hoffman (2011) 31-32. o. A tipizálás és az egyes modellek ismertetése Hoffman István munkáján alapul.

Konklúzió

Az új hulladékpolitikai rendszer a közhatalom fokozottabb felelősségvállalásán alapul és kiterjesztett feladatellátásának modelljét állította fel. Az Európai Unióban érvényesítendő, a szolgáltatásnyújtás szabadságát álláspontunk szerint a felállított rendszer elméletileg nem zárja ki: továbbra is részt vehet kisebbségi tulajdonosként bármilyen gazdálkodó szervezet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásában – legyen akár Magyarországon, akár más tagállamban honos. Annak valószínűsége ugyanakkor, hogy kisebbségi tulajdonosként, nonprofit módon a magánszektor részt kíván majd venni a szolgáltatás ellátásában, elég csekély. A jogalkotó további jogi akadályokat is gördített a szolgáltatók elé, többek közt lerakási járulék, különadó és felügyeleti díj fizetésére kötelezte őket, mely gyakorlatilag kizárta a magánszektor érdekeltségét a szolgáltatásnyújtásban. Elméletileg tehát megfelel az EU által támasztott követelményeknek az új hulladéktörvény, de sok kihívás elé állította a közszolgáltatókat. Ténylegesen tehát nem biztosítja a szolgáltatásnyújtás szabadságát.

Természetesen nem kételkedhetünk abban, hogy állami irányítás mellett is lehetőség van a közszolgáltatások hatékony és gazdaságilag ésszerű biztosítására. Ehhez a közhatalomnak a jó gazda gondosságával kell eljárnia a közszolgáltatót érintő gazdálkodási döntések meghozatalában és a közgazdasági ésszerűség figyelembe vételével felelős gazdálkodást kell folytatnia a közszolgáltató szervezetében és működésében.

Nem állíthatjuk ugyanakkor bizonyosan, hogy a magyar szabályozás megfelel az EU jog által és a Ht.-ben is deklarált szennyező fizet elvének. Ahogy már fentebb kifejtettük, a lerakási járulék ugyanis az elvvel ellenkezően a gazdálkodót terheli, nem a hulladék termelőjét. Ezzel a szennyezőt, akinek tevékenysége nyomán hulladék keletkezik, nem ösztönözzük a hulladéktermelésének csökkentésére, sőt, számára a jogalkotó a közszolgáltatási díjak törvényi csökkentésével még további előnyt is juttat. A hulladékgazdálkodó nem tekinthető szennyezőnek, hiszen ő csak a hulladék kezelését végzi, annak előállításában nem működik közre, mégis ő fizeti meg a lerakási járulékkal a megelőzés és a környezetszennyezés költségeit.

A közszolgáltatókat a jogalkotó rendkívül nehéz helyzetbe hozta: a közszolgáltatási díjak csökkentése és a különböző finansziális terhek hatására többen nehéz helyzetbe kerültek, jóval önköltség alatt kénytelenek szolgáltatói. Amennyiben ez hosszú távon így marad, a

közszolgáltatás fenntarthatatlanná válhat, vagy fenntarthatósága veszélyeztetve van, hiszen a közszolgáltatók nem fogják tudni ellátni a közszolgáltatást.

Ez már a hulladéktörvény hatálybalépése óta eltelt másfél év alatt is kiderült: a korábbi Vidékfejlesztési Minisztérium 428 592 000.- Ft értékű pályázatot írt ki önkormányzatok és társulásaik számára a 2013. évi hulladékgazdálkodási feladataik támogatására. Ennek az összegnek azonban mintegy tízszeresére nyújtottak be pályázatot,⁹² így a támogatási keretösszeget 1 085 648 000.- forintra felemelték,⁹³ ami azonban még közel sem elégíti ki a közszolgáltatók igényeit, így számos gazdálkodót már most csődveszély fenyeget.

Nemcsak a csődveszély jelent azonban megoldandó problémát: amennyiben a gazdálkodóknak tartósan nincs lehetőségük megtakarítást képezni az infrastruktúra fejlesztésére, a lerakók rekultivációjára és a hulladékok ártalmatlanításának, újrahasznosításának és újrafelhasználásának innovációjára, úgy annak hosszú távon mind a szolgáltatásnyújtásban-, mind a környezetvédelemben súlyos hatásai lesznek.

A fenyegető gondok kezelése érdekében a Kormány 2014 nyarán úgy határozott, állami tulajdonú holding társaságot kíván létrehozni, mely tulajdonolni fog valamennyi közszolgáltatót (nemcsak hulladékgazdálkodási, hanem víziközmű-szolgáltatási, kéményseprő-ipari, távhő szolgáltatókat, villamos energia szolgáltatókat és földgázellátókat is). Habár a részletek e dolgozat lezárásakor még nem váltak ismertté, egy ilyen konstrukcióban megoldható lehet a nonprofit működés, ha azt csoportszinten kellene megvalósítani, nem az egyéni gazdálkodók szintjén.

A működés abban az esetben is fenntartható lenne, ha a közszolgáltatók az ipari hulladék kezelését is ellátnák, majd az ebből keletkező profitot keresztfinanszírozással visszaforgathatnák a jelenleg rendkívül veszteségesen működő lakossági hulladék kezelésébe. Jelenleg a Ht. kifejezett tilalmat tartalmaz a keresztfinanszírozásra, és az alapelvek közt kimondja, hogy a hulladékgazdálkodók ésszerű nyeresége nem tartalmazhatja a

⁹² Összesen 507 pályázatot, 18 402 813 316.- Ft összegre nyújtottak be a jogosultak, végül 24-et támogattak 1 063 780 241.- Ft értékben. A legmagasabb összegű támogatást, 144 750 000.- forintot Miskolc kapta, a legalacsonyabbat, 1 731 264.- forintot Nagyszakácsi Község Önkormányzata. Forrás: http://www.kormany.hu/download/d/cc/00000/Hulejaf_D%C3%96NT%C3%89S_NYILV%C3%81NOS_.pdf

⁹³ Forrás: <http://www.szelektivinfo.hu/hirek/412-emelkedett-a-vm-a-hulladeggazdalkodasi-kozszoigaltatas-biztositasara-kiirt-palyazatanak-keretosszege>

hulladékgazdálkodási közszolgáltatáson kívül eső egyéb, gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét sem.⁹⁴

A működési, gazdálkodási nehézségek kezelésére megoldás lehet az is, ha nem tekintjük meg nem engedett profitnak például a jövőbeli fejlesztésre, rekultivációra elkülönített megtakarítás összegét, a géppark szükségszerű cseréjére lekötött pénzeszközöket és a K+F-re költött kiadásokat sem. Így elkerülhetővé válna az infrastruktúra elavulása, a szolgáltatás biztonsága garantált lenne és az elérhető legkorszerűbb technikák alkalmazása révén lehetőség lenne a környezet védelmét a legmagasabb szinten biztosítani. Azt, hogy jogilag mit tekintünk nonprofitnak, jelenleg nem tartalmazza sem a Ht., sem a Polgári Törvénykönyv, sem az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény nem határozza meg.

Elképzelhetőnek tartunk olyan szabályozást is, melyben korlátozottan ugyan, de megengedhető a profit, tekintettel annak közgazdasági elméletek által igazolt hasznosságára. Véleményünk szerint az esetlegesen keletkező profit osztalékként való felosztásának tilalma mellett annak kötött felhasználása például alkalmas megoldás lehetne arra, hogy társadalmilag elfogadott és támogatott célok megvalósulhassanak. Így például akkor, ha illegális személtlerakók felszámolására, környezettudatosságra nevelésre, ilyen célú kampányokra vagy környezettudatos beruházások megvalósítására lehetne csak fordítani a keletkező nyereséget, olyan hasznos programok valósulhatnának meg, melyek a környezet és a benne élők javát szolgálnák és akár az egész társadalom támogatását élveznék.

Sokat javítana a helyzeten, ha hazánkban rendelkezésre állna a fejlett technológia a hulladékok ártalmatlanítására, és a hulladékot nem kellene drágán külföldi égetőművekbe szállítani ártalmatlanításra, illetve ha rendelkeznénk szükséges számú és technikájú újrahasznosító üzemmel, ahol értékes nyersanyaggá lehetne átalakítani a keletkező hulladékot. Az ennek megteremtéséhez szükséges pénzügyi forrás azonban jelenleg sajnos sem a hulladékgazdálkodók, sem az állam számára nem áll rendelkezésre.

A Ht. által bevezetett új hulladékgazdálkodási modell jelenleg még gyerekcipőben jár, csak másfél éve működik, és számos megválaszolatlan kérdést rejt magában.⁹⁵ Annak

⁹⁴ Ht. 3. § (1) bek. h) pont

⁹⁵ A mindennapi gyakorlat számára további nehézséget jelent az is, hogy a szabályozás továbbra is folyamatosan átalakulóban van. Éppen e dolgozat lezárásakor, 2014 novemberében került benyújtásra például egy újabb törvényjavaslat, amely jelentősen módosításokat tartalmaz. A javaslat értelmében az engedélyezési rendszer egyszerűsödne azáltal, hogy a közszolgáltatási engedélyezési eljárás és a minősítési eljárás

érdekében azonban, hogy a hulladékgazdálkodás ne csak a hulladéklerakást jelentse, hanem képes legyen ellátni az irányelvben meghatározott környezetvédelmi célú komplex feladatait, a jelenlegi szabályozás mindenképpen módosításra szorul az elmúlt időszak tapasztalatainak megfelelően.

összevonásra kerül, és így a továbbiakban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végzőnek 2015-től csak a környezetvédelmi hatóság minősítési engedélyét kell majd beszereznie. Továbbá szigorodnak a javaslat értelmében a hulladéklerakási járulék meg nem fizetésének jogkövetkezményei. A megfizetetlen járulék adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül, melynek végrehajtása során a környezetvédelmi hatóság megkeresésére az adóhatóság fog eljárni. L.: <http://www.parlament.hu/irom40/02141/02141.pdf>

Felhasznált irodalmak

A hulladékgazdálkodás általános kérdései, alapelvei – Hulladékgazdálkodási Szakmai Füzetek 1. (elérhető: www.kvvm.hu/szakmai/hulladeggazd/oktatas/szakmaifuzetek/1.PDF letöltés ideje: 2014.08.31.)

BÁNDI GYULA: Környezetjog, Szent István Társulat, Budapest, 2014.

BISHOP, G.: The European Commission's policy towards state aid: a role for rigorous competitive analysis, European Competition Law Review, vol. 18., 1997.

BLUM, F. – LOGUE, A.: State monopolies under EC Law, Wiley, 1998.

CRAIG, P. – DE BÚRCA, G.: EU Law: Text, Cases and Materials, Fifth Edition, Oxford University Press Inc., New York, 2011.

GAJDUSCHEK GYÖRGY: Közigazgatási eredményesség – Piaci hatékonyság? (In: Eredményesség és eredménytelenség a közigazgatásban, Lőrincz Lajos (szerk.), MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.)

GARETH, D.: Competition, free movement and consumers of public services, European Business Law Review vol. 17., Kluwer Law International, 2006.

HOFFMAN ISTVÁN: Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása, ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2009.

HOFFMAN ISTVÁN: Az (uniós jogi) színfalak mögött: a helyi önkormányzatok szerepe a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésében, In: Európai Jog, 2011/5. szám

HORVÁTH M. TAMÁS: Csendes fordulat: A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatásai, In: Jogtudományi Közlöny, 2013/4. szám

HORVÁTH M. TAMÁS: Közmenedzsment, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2005.

HORVÁTH M. TAMÁS: Helyi közszolgáltatások szervezése, Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2002.

KENDE TAMÁS – SZÜCS TAMÁS (szerk.): Bevezetés az Európai Unió politikáiba, CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2011.

LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA - TROMBITÁS GÁBOR (szerk.): A települési hulladékgazdálkodás válsága, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012. (elérhető: <http://www.ajbh.hu/documents/10180/125038/A+v%C3%A1ls%C3%A1g+vesztesei+%26%23x2013%3B%20a+paragrafusok+fogs%C3%A1g%C3%A1ban+projekt+-+A+telep%C3%BCl%C3%A9si+hullad%C3%A9kgazd%C3%A1lkod%C3%A1s+v%C3%A1ls%C3%A1g/2d78a833-7ad8-4b41-8ff1-213b752fbf69;jsessionid=040400403409FAEF4428077114915C5C?version=1.1> utolsó letöltés ideje: 2013. december 10.)

LITKEY-JUHÁSZ ORSOLYA: Az alapvető jogok biztosának települési szilárd hulladékok kezelésével összefüggő vizsgálatai, a közszolgáltatási díjakkal kapcsolatos problémák (In: Litkey-Juhász Orsolya - Trombitás Gábor (szerk.): A települési hulladékgazdálkodás válsága, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.)

NAGY GERGELY MIKLÓS: Kukába vele, Magyar Narancs, 2013., 25. évfolyam, 29. szám

NAGY GYÖRGY: A hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozás tervezett módosításának kérdései a közszolgáltatók szemszögéből, (In: Litkey-Juhász Orsolya - Trombitás Gábor (szerk.): A települési hulladékgazdálkodás válsága, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.)

PIGOU, A. C.: The Economics of Welfare, Fourth Edition, MacMillan and Co. Ltd, London, 1932.

PUMP JUDIT: A települési hulladékkezelés és a „magyar modell”, Pro Futuro, I. évf. 1. szám, Debreceni Egyetemi Kiadó, 2011.

PUMP JUDIT: Közérdek, közszükséglet és közszolgáltatás a hulladékgazdálkodásban (In: Litkey-Juhász Orsolya - Trombitás Gábor (szerk.): A települési hulladékgazdálkodás válsága, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.)

DR. RÉDEY ÁKOS – DR. TAMASKA LÁSZLÓ: A kommunális hulladékgazdálkodás helyzete és lehetőségei (In: Hulladékgazdálkodás. Zimler Tamás (szerk.), Tertia Kiadó, Budapest, 2003.)

SAVAS, E. S.: Privatization: The Key to Better Government, Chatham House Publishers, 1987.

SZŐGYÉNYI-KOVÁCS SZABOLCS hozzászólása (In: Litkey-Juhász Orsolya - Trombitás Gábor (szerk.): A települési hulladékgazdálkodás válsága, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 2012.)

TORMA ANDRÁS: Adalékok a közmenedzsment-reformok elméleti háttéréhez és főbb irányzataihoz, Sectio Juridica et Politica, Miskolc, Tomus XXVIII., 2010.

VALENTINY PÁL: A hálózatos közszolgáltatások szabályozási reformjáról (In: Verseny és szabályozás, Valentiny Pál, Kiss László (szerk.), MTA Közgazdaságtudományi Intézet, Budapest, 2008.)

VERMES LÁSZLÓ: Hulladékgazdálkodás, hulladékhasznosítás, Mezőgazda Kiadó, Győr, 2005.

WHISH, R.: Versenyjog, HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2010.

Egyéb források

Council of the European Union: Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment

Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies, 26 May 1972 - C(72)128

DECISION No 1386/2013/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet'

C-206/88 és C-207/88 egyesített ügyekben hozott előzetes döntéshozatali eljárás a G. Vessoso és G. Zanetti elleni büntetőügyben

A Bíróság ítélete a C-55/94. sz. ügyben

A Bíróság ítélete a C-35/96. sz. Olaszország kontra Bizottság ügyben

C-293/97. sz. előzetes döntéshozatali eljárás Standley és Metson és Társaik, valamint a Korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere elleni ügyben

A Bíróság ítélete a C-418/97 és C-419/97 sz. egyesített ügyekben az ARCO Chemie Nederland Ltd és a Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer között és Vereniging Dorpsbelang Hees, Stichting Werkgroep Weurt, Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen és a Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, között az Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) részvételével folyó eljárásban

A Bíróság ítélete a C-9/00. sz. Palin Granit Oy és a Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus részvételével folyó eljárásban

A Bíróság ítélete a C-53/00. sz. Ferring SA kontra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ügyben

A Bíróság ítélete a C-280/00. sz. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. ügyben

A Bíróság C-114/01. számú ítélete az AvestaPolarit Chrome ügyben

A Bíróság ítélete a C-457/02. sz. ügyben, amelyet a Tribunale penale di Terni terjesztett elő az előtte Antonio Niselli ellen folytatott büntetőeljárásban

A Bíróság ítélete a C-1/03. sz. ügyben, Paul Van de Walle, Daniel Laurent, Thierry Mersch és a Texaco Belgium SA ellen, a Région de Bruxelles-Capitale részvételével folyamatban lévő büntetőeljárásban

A Bíróság ítélete a C-26/03. sz. Stadt Halle és RPL Recyclingpark Lochau GmbH kontra Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna ügyben

A Bíróság ítélete a C-148/04. sz. Unicredito Italiano ügyben

A Bíróság ítélete a C-222/04. sz. Cassa di Risparmio di Firenze ügyben

A Bíróság ítélete a C-188/07. sz. ügyben, a Commune de Mesquer és a Total France SA, a Total International Ltd között folyamatban lévő eljárásban

C-254/08. sz. előzetes döntéshozatali eljárás, amelyet a Tribunale amministrativo regionale della Campania terjesztett elő az előtte a Futura Immobiliare srl Hotel Futura, a Meeting Hotel, a Hotel Blanc, a Hotel Clyton, a Business srl és a Comune di Casoria között,

az Azienda Speciale Igiene Ambientale (ASIA) SpA részvételével folyamatban lévő eljárásban