

# 15. Hulladékgazdálkodás

VÁRJÚ VIKTOR, MEZEI CECÍLIA

Területi kihívás: A hulladékkezelés térbeli infrastruktúráját, filozófiáját az elmúlt tíz évben egy lelassult, mérsékelt pozitív változás jellemzi

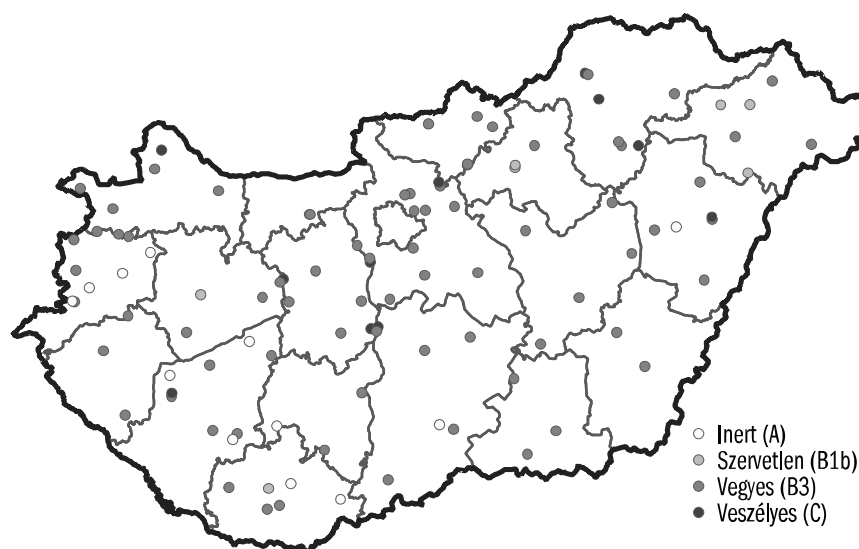
A hazai hulladékgazdálkodás fontos mérföldköve volt a 2000. évi XLIII. hulladékgazdálkodási törvény (Hgt.) megszületése, majd az Európai Unió 2008-as direktívája (2008/98/EC) nyomán létrejött (s azóta többször módosított) 2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról. E szabályozások voltak hivatottak a fogalmi viták tisztázására, a hulladékáramok meghatározására, az uniós szabályozásokat és nomenklatúrát követve. Az EU 2015-ös első körforgásos gazdasági akcióterve (COM(2015)614) újfajta szemléletet hozott a hulladékgazdálkodásba. A hulladékhierarchia mint vezérelv előtérbe helyezése, a prioritási területek (pl. műanyag, élelmiszerhulladék, kritikus fontosságú nyersanyagok, építési és bontási hulladékok, biológiailag lebomló anyagok) meghatározása 2020-ra mint uniós kötelezettség olyan jogalkotáshoz vezetett (a kezdeti ambíciókhoz képest némi visszalépéssel), mely szerint 2021-től betiltják az egyszer használatos műanyagok egy részének forgalmazását. A rendszerváltástól azonban hosszú volt az út idáig, az elmúlt tíz évet ezen belül a drasztikus javulást követő finomabb térbeli és mennyiségi változások jellemzik.

A hazai hulladéklerakókról 2002-ben készült felmérés egy PHARE-program keretében, amelyben 2577 lerakó szerepelt (Mezei 2018). Az unióhoz való csatlakozás egyik pozitív hozadéka volt az ISPA, majd a Kohéziós Alap támogatásában megvalósult hulladéklerakók rehabilitációja és regionális hulladékmenedzsment-rendszerek kialakítása. Így egy modernizált, racionalizált települési hulladékgazdálkodási rendszer jött létre a 2010-es évek első felére. Az átalakított deponálási rendszer – amely a hulladékáramok módosításával, a szelektív gyűjtés növelésének kötelezettségével járt együtt – 2016-ra egy 40 hulladékátrakóból és 64 válogatóműből álló hálózatot eredményezett (15.1. ábra). Ennek köszönhetően a települési lerakott szilárd hulladék mennyisége csökkent, valamint a növekvő arányú másodnyersanyag-hasznosításnak köszönhetően az összetétel is változott.

Az összes hazai hulladék mennyiségének 2004–2010 közötti nagymértékű csökkenését az elmúlt időszakban a stagnálás jellemzi (leszámítva a veszélyes hulladékokat), míg az egyes hulladéktípusok anyagukban történő hasznosítása némiképpen

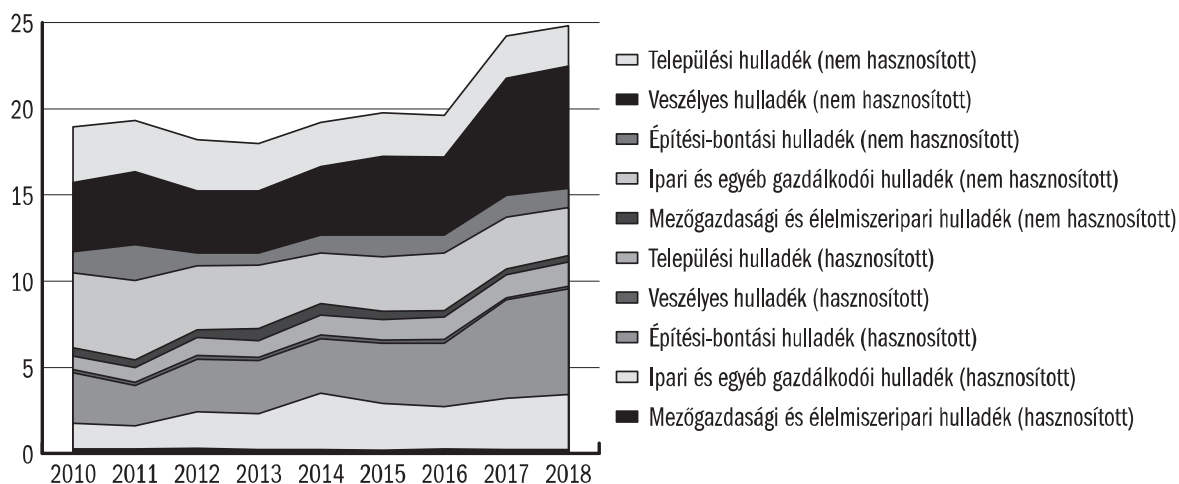
növekedett (15.2. ábra). A veszélyes hulladék sokszor nem marad régióon belül, mert országos szinten csak kevés helyen kezelik.

15.1. ábra: Működő hulladéklerakók és típusaik az országban, 2018



Adatok forrása: Földművelésügyi Minisztérium.

15.2. ábra: A hulladék fajták szerinti megoszlása és anyagában való hasznosítása, 2010–2018 (millió t)



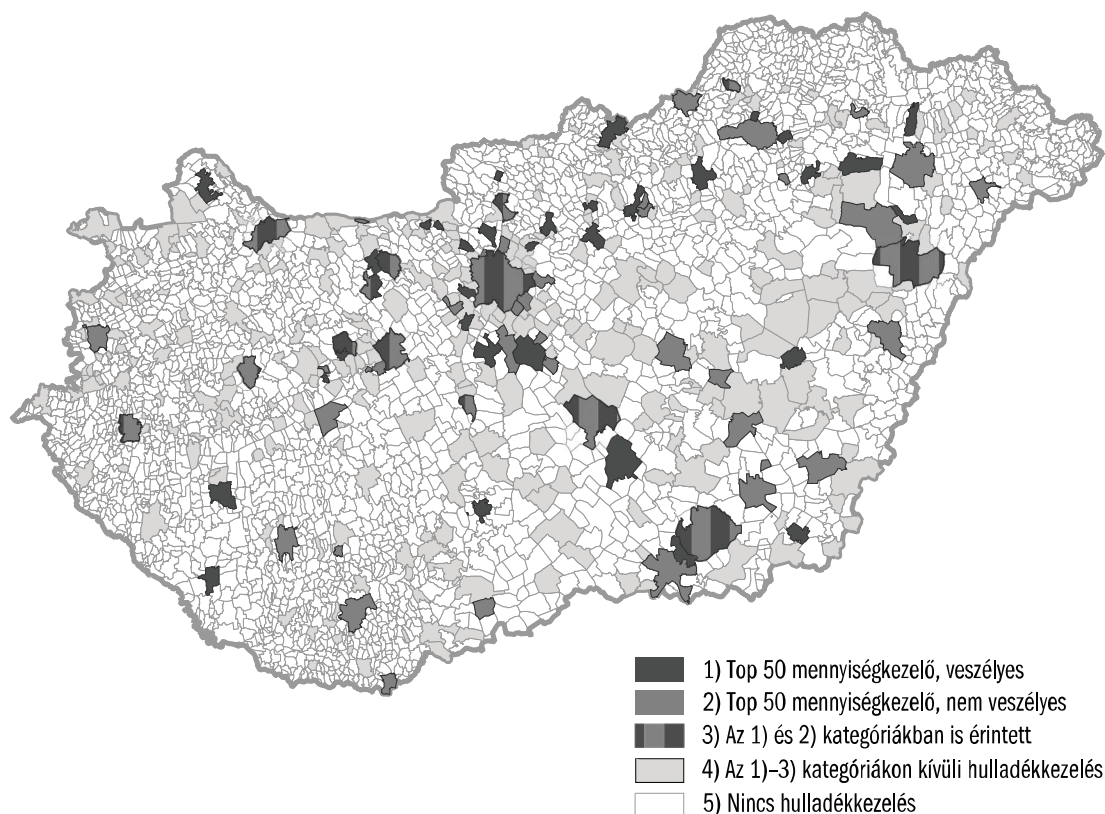
Adatok forrása: Földművelésügyi Minisztérium, KSH STADAT.

A KSH adatai alapján az egy lakosra jutó elszállított települési hulladék 2018-ban 244 kg, míg a keletkezett egy főre jutó mennyiség 2017-ben 385kg/fő volt. A megyék közötti különbségeket nem magyarázza a gazdasági teljesítményük (Szlávik, Sebestyén 2018). Ugyanakkor a 2010–2018-as időszakban megfigyelhető egy 2010–2012

közötti erőteljesebb visszaesés, amelyet a 2013-as mélypont, majd – vélhetőleg – a bővülő háztartási vásárlóerővel párhuzamos növekedési időszak követ.<sup>10</sup>

Miközben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás fejlesztésével bővül azon települések köre, ahol a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés lehetősége adott, a hulladékudvarokban és a közterületi gyűjtőszigetekeken összegyűjtött, frakciókra bontott hulladék mennyiségének csökkenése mellett nő a lakossági szelektív hulladék mennyisége és aránya (Mezei, Varjú 2019). Ugyanakkor a lerakás még mindig számottevő, annak ellenére, hogy az Országos Hulladékgazdálkodási Terv (OHT) 2014–2020 egyértelmű prioritásokat fogalmazott meg a szelektíven gyűjtött hulladék arányának növelésére és a lerakóba kerülő hulladék tömegének csökkentésére. Előremutató és környezetvédelmi szempontból kedvező, hogy a műszaki védelemmel nem ellátott lerakókba történő hulladékelhelyezés 2009-ben megszűnt, 2017-ben a keletkezett települési hulladék 48%-át lerakták.

15.3. ábra: A veszélyes és nem veszélyes kezelt hulladékok településenként, 2015



Adatok forrása: Földművelésügyi Minisztérium Hulladékgazdálkodási Főosztály (Hulladékkezelési adatok telephelyenként, évenként vagy negyedévenként és hulladékonként, az elfogadott HIR-ÉV-2, HIR-ÉV-3, HIR-NÉ-2, HIR-NÉ-3 adatlapok alapján).

<sup>10</sup> A keletkezett és elszállított egy főre vetített hulladékadatokra az adatszolgáltatótól és a települési hulladék fogalmi értelmezésétől függően többféle adatot találunk, azonban a tendencia mindegyik esetben megegyezik.

A településeken kezelt hulladékok fajtája, összetétele a regionális hulladékkezelési szerepkör mellett jelezheti a hulladéktermelési (másodnyersanyag-képződési?) szempontból „kritikus” településeket, ahol a nagy mennyiségű hulladék termelése vagy veszélyt, vagy potenciált jelent (Mezei, Varjú 2019). Ma a szigorú környezetvédelmi előírások miatt a hulladékok kezelése csak kismértékben veszélyezteti a környezetet, azonban a nagy mennyiségű, különösen a veszélyes hulladékok kezelése rejthet kockázatot a település számára, amellyel számolni érdemes. A Földművelésügyi Minisztérium hulladékokkal kapcsolatos nyilvántartása alapján a 15.3. ábra azt az 50–50 települést jeleníti meg, ahol 2015-ben a legtöbb nem veszélyes és veszélyes hulladékot kezelték az arra engedéllyel rendelkező cégek, illetve azokat a településeket is mutatja, amelyek hulladékkezelési szempontból „tiszták”, azaz ezeken a településeken nem volt hulladékkezelés.

Területi politika: A hulladékgazdálkodást a területi racionalizálással egyidejűleg a túlcentralizáció jellemzi

A jó hulladékmenedzsment megfelelő szabályozási környezetet, a hatékonyságot támogató területi léptéket és támogató gazdasági aktivitást igényel, amihez fejlesztési és működtetési források, megfelelő infrastruktúra és eszközpark, valamint támogató, együttműködő partnerek szükségesek (Malinauskaite et al. 2017).

Az EU hulladék-keretirányelv (2008/98/EK) előírása alapján készült el – a területi hulladékgazdálkodási tervek (vö. 15/2003. KvVM-rendelet) mellett – az Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2014–2020 (2055/2013. kormányhatározat), amely tartalmazza az országos megelőzési programot is. A 2016-ban életre hívott hulladékgazdálkodási koordináló szerv, a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zrt. (NHKV Zrt.) 2016-ban és 2017-ben is elkészítette az Országos Hulladékgazdálkodási Közzolgáltatási Tervet (OHKT; 1250/2016., illetve 2003/2017. kormányhatározat), amely a hulladéktörvény mellett újradefiniálta az önkormányzatok hulladékgazdálkodással kapcsolatos mozgásterét (69/2016. kormányrendelet) (Mezei, Varjú 2019).

A hulladékgazdálkodási (korábban hulladékgyűjtési és -kezelési) közzolgáltatás 1990-től a helyi önkormányzatok feladatkörébe tartozott. Az új, 2011. évi önkormányzati törvény továbbvitte helyi önkormányzati feladatként a hulladékgazdálkodást, viszont korlátozta az önkormányzatok mozgásterét. 2012 után a hulladéktörvény szabályai szerint az önkormányzatok csak egy szolgáltatóval köthettek szerződést a hulladékgazdálkodásra (nem lehetett külön szerződni a kezelésre és a gyűjtésre), s a magánszolgáltatókat fokozatosan kiszorították. E lépésekkel a hulladékgyűjtéssel kapcsolatos közzolgáltatási feladatok és hatáskörök a helyi szintről egyre inkább a központi szintre kerültek, ami a hulladék mint helyben rendelkezésre álló poten-



ciális erőforrás helyi kiaknázásának lehetőségét csökkentette (Gyurkó 2018; Mezei, Varjú 2019).

2013-tól külön jogszabályok (2013. évi CXXV. törvény, 317/2013. kormányrendelet) határozták meg a szolgáltatók minősítését és a települési közszolgáltatói szerződések tartalmát. Mivel az önkormányzatok szabadsága a közszolgáltató kiválasztására adott, így az NHKV a másik oldalról, a közszolgáltatói minősítések oldaláról avatkozott be, hogy megfeleljen az 2016. évi (1250/2016. (V. 27.) Korm. határozat), majd a 2017. évi OHKT-ben lefektetett területi integrációs elveknek. Ebben a megyei jogú városokat határozzák meg mint potenciális hulladékrégiós csomópontokat, azaz kb. 23 hulladékrégió kialakítása a nem deklarált cél. A hulladék-közszolgáltatók minősítési eljárásában tulajdonképpen arra kellett törekedni, hogy régióként csak egy szolgáltató feleljen meg a szigorú minősítési elveknek, a települési önkormányzatok a logikus elv mentén haladva (a legközelebbi szolgáltató kiválasztása), látszólag alulról építkezve alakították ki a 2010-ben még 170 szereplős hulladék-közszolgáltatói körből az optimális területi léptéket, azaz a hulladékrégiókat (Mezei, Varjú 2019).

A területi racionalizáció, a nem racionális gyűjtési utak kiiktatása a helyi erőforrások hasznosítása szempontjából előremutató lépés, de számos érdeksérelmet okoz. Az erőforrások helyi használatának szempontjából fontos kérdés, hogy a területi átszervezések után (Mezei, Varjú 2019), valamint a jelenleg (2020-ban) zajló, az NHKV szerepét háttérbe toló új hulladékgazdálkodási politikai megfontolások megvalósulását követően melyik cég hol deponál, illetve lesz-e lehetősége saját újrahasznosítási kapacitásának további használatára, ugyanis a közszolgáltatásban begyűjtött potenciális másodnyersanyagok piacra juttatását 2017–2018-ban nagyrészt központosították.

A fent bemutatott változó települési önkormányzati feladatkör egyre szűkülő önkormányzati mozgástérrel párosult, amely mára sokkal inkább állami feladatok végrehajtójaként jeleníti meg a hazai önkormányzatokat, semmint a helyi sajátosságokhoz igazodó közszolgáltatás megszervezőjeként, a közügyek menedzselőjeként (a szélesebb összefüggésekről a kötetben lásd: Koós 2020). A joganyagok változásának elemzése során Pump (2017) arra hívta fel a figyelmet, hogy a folyamatosan változó, kiszámíthatatlan központi környezetpolitika ellehetetleníti a helyi szintű környezetpolitikát, nem lehet tervezni, a feladatmegosztás alakulását és az önkormányzat mozgásterének változását becsülni. A hulladékgazdálkodásban ráadásul a feladatok részbeni központosítása számos további gyűrűző hatást is kivált, mivel mindenkinek a szerepét módosítja, aki a közszolgáltatás nyújtásában, igénybevételeiben, ellenőrzésében érintett (Mezei, Varjú, 2019).

Az önkormányzati mozgáster szűkülése korlátozza a hulladékra épülő bottom-up fejlesztési megoldások megszületésének esélyét, annak ellenére, hogy az EU a saját eszközein keresztül (pl. CLLD, LEADER megközelítés) épp az ilyen típusú „endogén” fejlesztéseket preferálja (Mezei, Varjú 2019; Pánovics 2018).

A települési önkormányzatok – így az általuk üzemeltetett hulladékgazdálkodási közszolgáltatók – döntési jogosultságai a területi racionalizáció ellenére a nullához közelítenek (Gyurkó 2018). Hiába térképezhetőek fel a számukra helyben elérhető erőforrások, másodnyersanyagok, azok kiaknázása számos jogi, intézményi, irányítási akadályba ütközik, amelyek az elmúlt időszak intézményi centralizációs törekvéseinek köszönhetőek. Azaz, amíg a hulladékregiók kialakítása pozitív, ésszerű lépés volt (még ha az alulról szerveződés elemei hiányoztak is), a döntési kompetenciák elvétele, centralizálása a hulladék mint erőforrás helyi/regionális (ha úgy tetszik rövid ellátási láncban történő) hasznosítását akadályozza. Mezei és Varjú (2019) arra is rávilágítanak, hogy települési szinten kiszorulni látszanak azok a beavatkozni tudó és akaró szereplők, akikre építkezve jobb, a helyi sajátosságokhoz igazodó, a helyi érdekrendszerek által előre vitt, a helyi érintettek ötleteire, innovációira építkező hulladékgazdálkodás valósulhatna meg. Ez biztosíthatná ugyanis a hulladék más „státuszba” kerülését, erőforrásként való felismerését, és a hulladékról való gondolkodás megváltozását. Ezek nélkül az EU körforgásos gazdasági koncepciója nem fog beépülni a hazai hulladékgazdálkodás rendszerébe.

## Köszönetnyilvánítás

*A kutatás részben az Európai Unió H2020 Kutatási és Innovációs Programjának RE-PaIR címet viselő (Grant No. 688920) támogatott projektje keretében valósult meg.*

## Irodalom

- GYURKÓ B. (2018): A települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes kérdései. In: Bányai O., Barta A. (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat Kiadó, Budapest, 197–211.
- KOÓS B. (2020): *Alapvető köz- és magánszolgáltatások*. Jelen kötetben.
- MALINAUSKAITE, J., JOUHARA, H., CZAJCZYŃSKA, D., STANCHE, P., KATSOU, E., ROSTKOWSKI, P., THORNE, R.J., COLÓN, J., PONSÁ, S., AL-MANSOUR, F., ANGUIANO, L., KRZYŻYŃSKA, R., LÓPEZ, I.C., VLASOPOULOS, A., SPENCER, N. (2017): Municipal solid waste management and waste-to-energy in the context of a circular economy and energy recycling in Europe. *Energy*, 141., 2013–2044.
- MEZEI C. (szerk.) (2018): *A helyierőforrás-térképezési kutatások összefoglalója*. Kézirat. Készült a KÖFOP-2.3.3-VE-KOP-16-2016-00001 azonosító jelű „Helyi versenyképesség-fejlesztési kutatási program” című kiemelt projekt kapcsán.
- MEZEI C., VARJÚ V. (2019): A helyi erőforrásokon alapuló helyi fejlesztés lehetőségei az átalakuló hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatásban. *Tér és Társadalom*, 2., 41–61.
- PÁNOVICS A. (2018): A közösségvezérelt helyi fejlesztések szerepe és hazai lehetőségei a helyi környezetpolitikában. In: Bányai O., Barta A. (szerk.): *A települési környezetvédelem elméleti és gyakorlati megközelítései*. Gondolat Kiadó, Budapest, 254–268.
- PUMP J. (2017): Helyi környezetpolitika – Göröngyök az úton. In: Fodor L., Bányai O. (szerk.): *A települési önkormányzatok szerepe a környezeti politika és jog alakításában*. Debreceni Egyetemi Kiadó, Debrecen, 29–53.
- SZLÁVIK J., SEBESTYÉNNÉ SZÉP T. (2018): Energiafelhasználás és gazdasági növekedés a visegrádi négyekben: abszolút vagy relatív szétválás? *Tér és Társadalom*, 1., 113–130.