

MARTON EMŐKE

**A HULLADÉKJOG EGYES TERÜLETEI AZ
EURÓPAI UNIÓBAN ÉS MAGYARORSZÁGON**

PhD. értekezés tézisei

MISKOLC

2002

I. A kutatás célja

Az 1990-es évek elejétől – Magyarországon - már igen sokat foglalkoztak a szakemberek az Európai Unió-hoz való csatlakozással, és azzal a kérdéssel, hogy melyik évben kerülhet rá sor. Az akkori, és azóta a jelen kormányzat is - az Unió iránymutatásait figyelembe véve - meghatározta azokat a legfontosabb területeket, ahol feladataink jelentkeznek, amelyek megoldása elengedhetetlen az uniós tagságunkhoz. Az egyik legsürgősebb megoldást igénylő terület a **környezetvédelem**, és még ma is ez az, amelynek a jogi szabályozásban is mutatkozó elmaradottsága, valamint maga a környezet katasztrófális állapota veszélybe sodorhatja a várható csatlakozásunk sikerét. Hangsúlyozni kell, hogy ez utóbbi megállapítás a környezetvédelem súlyponti területeire (víztisztaság, levegőtisztaság, hulladékgazdálkodás) igaz. Hazánkban ugyanakkor léteznek csak nálunk fellelhető növény- és állatfajok, és ez a tény előnyösen befolyásolja az EU-ba történő felvételünket.

Jelen értekezésben a környezetvédelem területén a **hulladékgazdálkodás** - ennek helyzete és a szabályozás irányai és eredményei - kerül részletesen megvizsgálásra, feltárva a hiányosságokat is. E hiányosságokat az Európai Unióhoz viszonyítva vizsgálja, a hatályos közösségi jogszabályokhoz való igazodásunkat, a jogharmonizáció menetét.

A dolgozat foglalkozik a hulladékokkal, a veszélyes hulladékokkal, a csomagolási hulladékokkal, a hulladékégetéssel és a hulladéklerakással, mert az Európai Unió vonatkozó jogalkotása (lásd. 6. környezetvédelmi akcióprogram) abba az irányba mutat, hogy ezek a fő területek jelölik ki a hulladékgazdálkodás rendszerét. Az elemzést követően nyílik lehetőség arra, hogy a dolgozat megvizsgálja, melyek Magyarország jogharmonizációs kötelezett-

ségei. A csatlakozás időpontja bizonytalan, de nyomon kell követni, hogy milyen ütemben halad a hulladékjog területén megvalósuló jogalkotás, és az ennek során létrejövő joganyag mennyire felel meg az európai uniós előírásoknak, illetve a sajátos magyar viszonyoknak. Mennyire szolgálják ezek a környezet állapotának javulását, a hulladékok mennyiségének csökkenését.

Az értekezésnek tehát nem általában a környezetvédelem a témája, hanem annak csupán egy részterülete, a hulladékgazdálkodás. Ebből következően általános környezetvédelmi kérdésekkel csak érintőlegesen – a hulladékgazdálkodás környezetvédelmi vonatkozásainak megértéséhez szükséges mértékben – foglalkozik.

II.

A kutatás módszere

Az Európai Közösség jogrendszerében - **a környezetvédelem** - mintegy 15 éves múltra visszatekintő jogterület, ezzel szemben a magyar jogi szabályozás 26 éves történelmet könyvelhet el magának. Ha ezt a **hulladékgazdálkodás** területén nézzük, azt láthatjuk, hogy a Közösségi szabályozás 26 éves időszaka áll szemben a magyar "szabályozással", amelynek a történelme még nem vizsgálható, lévén, hogy Hulladékgazdálkodási törvényünk 2001. január 1-én lépett hatályba.

A dolgozat felépítése azt a tematikát követi, hogy minden vizsgálat alá vont területet illetően ismerteti és elemzi az Európai Unió vonatkozó joganyagait, a harmonizáció megteremtéséhez szükséges előttünk álló feladatok szemszögéből (leíró módszer). A magyar vonatkozásokat illetően először szintén helyzetelemzést nyújt a dolgozat az adott terület helyzetét és hatályos szabályozását illetően, majd ahol van megfelelő szabály, ott azt ismerteti és kritikával illeti, ahol nincs, ott kijelöli a jogalkotás irányát, javaslatokat tesz, alternatívákat állít fel. (összehasonlító módszer)

A dolgozat az Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanácsán készült, ennél fogva elsősorban jogi, és ezen belül is **közigazgatási jogi aspektusból** közelíti meg a kérdést. Azért csak „elsősorban”, mert a környezetvédelemnek, és ezen belül a hulladékgazdálkodásnak is számos olyan vonzata van, amely túllép a közigazgatási, sőt még a jogi szabályozás keretein is.

Az értekezés témájául választott hulladékgazdálkodás jelenleg igen dinamikus és folytonosan fejlődő jogterület. Ebből az is következik, hogy a

kutatások egy bizonyos időpontban (2001. november 30.) ugyan lezárásra kerültek, de ez nem jelenti azt, hogy a későbbiekben olyan új jogszabályok ne születnének, amelyek a dolgozatban még nem szerepelnek, illetve említésükre sem került sor.

III.

A kutatás eredményeinek összegzése: következtetések és javaslatok

A kutatás céljaként Magyarország és az Európai Unió hulladékjoga egyes elemeinek vizsgálatát, a jogharmonizáció során elvégzendő feladatok meghatározását jelölte meg a dolgozat. Ennek során felvázolta azt a történelmi folyamatot, amely oda vezetett, hogy a környezetvédelmi jogalkotáson belül – a Közösség integrációjának elmélyülése eredményeképpen – létrejött a **hulladékjog**, és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogi szabályozás nyomán egy átfogó (komplex) rendszer. Az általános áttekintést – fogalmak, alapelvek, alapvető tevékenységek (újrafelhasználás, újrahasznosítás, ártalmatlanítás) – követően tér rá az értekezés a hulladékokat és a hulladékgazdálkodást érintő helyzet és jogi szabályozás vizsgálatára, és ennek során a leíró jelleg dominál. Abból, hogy hulladékjogról hazánk esetében komplex értelemben még nem beszélhetünk, következik, hogy a vizsgálat során nem csak azokkal a jogszabályokkal kellett foglalkozni, amelyek elsődlegesen hulladékok jogi szabályozásával kapcsolatosak, hanem azokkal is, amelyek csak néhány hulladékokra vonatkozó rendelkezést tartalmaznak.

Az értekezés céljai között azt vállaltam fel, hogy az Európai Unió és Magyarország hulladékgazdálkodásának meghatározó jogszabályait vizsgálom meg. Ezért nem csupán a keretjogszabálynak minősülő 75/442/EGK és a 91/689/EGK irányelveket, illetve nem csupán a 2000. évi XLIII. törvényt és a 98/2001. (VI.15.) Kormányrendeletet dolgoztam fel, hanem a hulladékgazdálkodás olyan speciális területeire vonatkozó jogszabályokat is, mint a csomagolási hulladékokról (94/62/EK irányelv), a hulladékégetésről

(2000/76/EK irányelv), a hulladéklerakókról (1999/31/EK irányelv) rendelkezőket és a 22/2001. (X.10) KöM rendeletet a hulladéklerakás, valamint a hulladéklerakók lezárásának és utógondozásának szabályairól és egyes feltételeiről.

A dolgozat azon részeiben, ahol elsődlegesen hulladékok kezelésére vonatkozó jogszabályok összehasonlítására nem volt lehetőség (például a csomagolási hulladékok és a hulladékégetés), ott a hiányosságok felvázolását az uniós szabályokhoz képest jelentkező lemaradásunkat, valamint a megoldásra tett javaslatokat tartalmazza az értekezés.

Mindezek alapján vizsgáljuk meg, milyen eredményekre és megállapításokra jutottam a kutatás során, milyen hibákat tártam fel, mik az előttünk álló feladatok, milyen megoldási alternatívák léteznek a cél eléréséhez, a hulladékgazdálkodás hazai komplex rendszerének létrehozásához.

A hulladékgazdálkodás, és ennek jogi szabályozása a XX. század végére, a XXI. századra a környezetvédelem egyik legfontosabb, központi feladatává vált. Az Európai Unióban 1975-ben jött létre az első irányelv a hulladékokról (75/442/EGK irányelv), amely önálló jogi szabályozást jelentett, és tulajdonképpen ettől az időponttól számíthatjuk a hulladékjog történetét az Unióban. Ez a jogszabály keretszabály, ami azt jelenti, hogy valamennyi speciális, illetve különös hulladékos jogszabály alapját képezi, fogalmait és alapvető jogintézményeit tekintve. A jogi szabályozás fejlődése során – amikor a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos szabályozás iránti igény is megjelent – az Európai Közösség még egy keretirányelvet alkotott 1991-ben a veszélyes hulladékokról (91/689/EGK irányelv), amely fogalmait és jogintézményeit, valamint eljárási rendjét tekintve a hulladékos keretirányelvre vezethető vissza. Az egyes speciális szabályok erre a két irányelvre utalnak

vissza fogalmi rendszerüket és alapvető rendelkezéseiket tekintve, és ehhez képest csupán a sajátos szabályokat tartalmazzák. Így épül fel a csomagolási hulladékokra, a hulladékégetésre és a hulladéklerakókra vonatkozó uniós jogszabály. A hulladékjog speciális területeinek rendezése szintén 1975-től tart (a Tanács 75/439/EGK irányelve a hulladékolajos ártalmatlanításáról), és jelenleg is folyamatban van, például a hulladékégetési irányelvet 2000. december 4-én írták alá, a 2000-ben kiadott hulladéklistát pedig azóta már két ízben módosították.

Az, hogy az Unióban jelenleg is tart a hulladékjog reformja, Magyarország számára azt jelenti, hogy érdemes a kijelölt utat követni, a tapasztalatokat leszűrni, és ezt követően megalkotni a magyar jogi szabályokat. Az EU jogszabályainak megalkotásakor azonban az Közösség tagországainak hulladékgazdálkodási helyzetét vették figyelembe, amely sokkal kedvezőbb, mint hazánké. A magyar szabályozás kialakításakor a jelenleg létező hulladék-helyzetet, jogi szabályozást is szem előtt kellett és kell tartani, egy olyan területet kell rendezni, amelyre vonatkozóan átfogó, keretjellegű rendelkezés még nem létezett a Hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.) hatálybalépését megelőzően. Nem is sikerült egy tényleges értelemben vett keretjogszabályt megalkotni, a magyar törvénybe olyan speciális szabályok is belekerültek – remélhetőleg csak átmeneti jelleggel – mint a veszélyes hulladékokra és a települési hulladékokra vonatkozó fejezetek.

A 2000. évi XLIII. törvényt a szabályozás hiányossága és az ebből fakadó elhelyezési, kezelési problémák, a természeti erőforrásokkal való takarékoság hiánya, az aránytalanul nagy hulladékképződés, és az ezzel szemben aránytalanul alacsony újrahasznosítási arány hívta életre.

A törvény előírja a megelőzést és a hulladékmennyiség csökkentését, a gyártók, a forgalmazók, valamint a fogyasztók kötelezettségeit, a visszavételi kötelezettséget, a kezelési eljárásokra vonatkozó alapvető szabályokat. Bevezeti a hulladékgazdálkodás tervezési rendszerét, a hulladékgazdálkodási információkhoz való szabad hozzáférést, s ezen túlmenően számos olyan kérdést, amely által a hazai hulladékgazdálkodás átfogó kereteit megadja.

A **fogalmak** tekintetében a magyar törvény megalkotásához a hulladékos keretirányelv szolgált alapul, de a törvény több fogalmat tartalmaz, és részletesebb definíciókkal dolgozik.

A Közösség a fogalmak jogszabályi elhelyezését illetően azt a megoldást alkalmazza, hogy a hulladékos keretirányelv csak az általános fogalmakat – mint a hulladék, az előállító, a birtokos, a kezelés, az elhelyezés, az újrafelhasználás, a hulladék összegyűjtése – definiálja. A további fogalmak a speciális szabályokban kaptak helyet. Ez a megoldás is helyes, csupán az a fontos, hogy a választott módszert következetesen alkalmazzuk. A Közösség ezt megteszi, a magyar szabályozás viszont nem.

Az **alapelvekről** a fogalmakhoz hasonlóan az mondható el, hogy számos olyan alapelvet tartalmaz a törvény, amelyet az irányelv nem említ meg.

Szerepel a törvényben a **megelőzés és a szennyező fizet elve**, de csak ajánlásként, nem kötelezően végrehajtandó előírásként, s mivel nincsenek a törvényben jelen azok a jogi és gazdasági eszközök sem, amelyek ezek megvalósítását megalapoznák és finanszíroznák, ezen alapelvek megemlítése csupán „üres szóvirág”-nak hat.

Magyarország még nem tagja az Európai Uniónak. Ebből pedig az is következik – bár ennek nem kellene törvényszerűnek lennie –, hogy az alapelveknek nálunk még nincs kötelező jogi ereje. Az Európai Unió Bírósága

joggyakorlata már kialakította, hogy az alapelvekben foglaltakra jogokat és kötelezettségeket lehet alapozni. Ehhez viszont az szükséges, hogy az alapelvek tartalma konkrét és pontos legyen.

A törvényalkotás során élénk vita zajlott arról, hogy **hogyan kerüljön a hulladékbehozatal szabályozásra**. Ha ugyanis a hulladékot is árunak tekintjük, akkor az áruk szabad mozgásának elve alapján nem korlátozható a kereskedelme. Az országgyűlés azonban korlátozni próbálta a hulladékimportot és a végleges törvényszövegben is kikötötte, hogy csak hasznosítás céljára szabad az országba hulladékot behozni. Ez azonban jelenti az égetéssel történő hasznosítást is, és mert az „energetikai hasznosítás” megengedett, gyakorlatilag szabadon behozható az országba valamennyi égethető hulladék.

Az EU a tagországai számára kötelezően előírta, hogy **a biológiai hulladékokat 2014-ig a jelenlegi 35%-ára kell csökkenteni**. A hulladékgazdálkodásról szóló törvényben ez csupán a Záró rendelkezések között szerepel egyfajta elvárásként és nem kötelezettséggént. Ugyanakkor nem írják le, sehol nem szerepel, hogy ez milyen módon érhető el (pl. szelektív gyűjtés és komposztálás).

A törvény (de a 98/2001. (VI.15.) Kormányrendelet sem) nem rendeli el **a veszélyes hulladékok szelektív gyűjtését és ártalmatlanítását** sem. A szelektív hulladékgyűjtés ugyanakkor gazdasági háttér nélkül szintén csak elmélet. A központi támogatási rendszer ezen cél megvalósítására nem nevesít összegeket. Nem határozza meg a gyűjtés módját sem. Azt viszont előírja, hogy ahol már működik a szelektív gyűjtés ott azt a lakosságnak kötelező igénybe venni. Ez csak azért nagyon nehéz, mert az ezt a célt szolgáló hulladékudvarok, pl. Budapesten hétköznapi munkaidőben tartanak nyitva.

A törvény azon kívül, hogy kimondja az **engedélyezési kötelezettséget** hulladékkezelési tevékenység végzéséhez, valamint rendelkezik az engedély kiadására jogosult szervekről, egyéb kérdéseket – engedély iránti kérelem tartalmi elemei, engedély megadásának feltételei, engedély tartalma – nem rendez. Ezt később úgy próbálták a jogalkotók áthidalni, hogy a veszélyes hulladékokról rendelkező kormányrendeletben helyezték el mind a keretengedélyre, mind a speciális működési engedélyre vonatkozó szabályokat. Ebből viszont jelentős problémák adódhatnak. A Hgt. ugyanis valamennyi további hulladékos jogszabály keretként kell, hogy funkcionáljon, a veszélyes hulladékos kormányrendelet viszont csupán a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos további rendelkezésekhez szolgál keretül. A helyzet tehát az, hogy a veszélyes hulladékok kezelése, a veszélyes hulladékokat kezelő létesítmények működtetéséhez szükséges engedélyezési szabályok adottak, a nem veszélyes hulladékok kezeléséhez szükséges engedélyezés feltételrendszere viszont nincs szabályozva. Azt ugyanis meglehetősen kevés kimondani, hogy „Hulladékkezelési tevékenység - ... - kizárólag a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető”. Ez önmagában még csak egy olyan kötelezettség illetve kikötés, amelynek a törvényben meghatározott további jogi tartalma nincs, így ezt a kötelezettséget nem lehet hogyan teljesíteni. A törvény 40.§ b) pontja azt mondja, hogy a hulladékgazdálkodási igazgatás körébe tartozik az e törvényben, valamint a külön jogszabályokban meghatározott szabályok szerinti hatósági engedélyezési feladatok ellátása. A Hgt.-ben ilyen szabályok nincsenek, vagyis akkor külön jogszabály készül majd? (Erre vonatkozóan a törvény felhatalmazó rendelkezései között nincs utalás.) És addig milyen szabályok vagy szabályok hiányában mi alapján folyik az engedélyezési eljárás?

A dolgozat által az adott fejezetben vázolt megoldást figyelembe véve a probléma egyszerűen orvosolható lenne egy jogtechnikai módszerrel. A veszélyes hulladékos kormányrendelet azon részeit, amelyek általában szólnak az engedélyezésről át kellene helyezni a Hgt.-be, kiegészíteni eljárási szabályokkal és máris kiküszöböltük a Hgt.-n belüli joghézagot.

Amennyibe a települési hulladékokkal és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos IV. és V. fejezetet is kivennék a Hgt.-ből, akkor – a dolgozatban említett egyéb hibák orvoslását követően – egy tényleges értelemben vett keretjogszabály jöhetne létre és valóban igaz lenne a 60.§-ban tett azon megállapítás, hogy „Ez a törvény ... az Európai Közösségek ... jogszabályaival összeegyeztethető szabályozást tartalmaz.” És akkor igaz volna az is, hogy ténylegesen a további hulladékos jogszabályok kereteként tudna funkcionálni. Jelenlegi formájában azonban a fenti megállapítások nem felelnek meg a valóságnak.

Ha már rendelkezünk egy kerettörvénnyel, akkor lehetett volna elkezdni, ezt figyelembe véve megalkotni a további speciális jogszabályokat. Elsősorban a – szintén keretjogszabályként létrehozandó – veszélyes hulladékok kezelését szabályozó kormányrendeletet. Ez hazánk esetében módosítást jelentett, mert 1996-tól (vagy már korábban is 1981-től) rendelkezünk ilyen tartalmú jogszabállyal. El lehetett volna azon is gondolkodni, hogy az új – mert tulajdonképpen nem csak módosították a régit, hanem új jogszabályt alkottak – jogszabályt akár törvényként is megalkothatták volna. Akkor a Hgt.-vel „egyenrangú”, egyszintű lett volna. Ekkor azonban sokkal jobban oda kellett volna figyelni az egymásnak való megfelelésre, és nem lenne megoldás a „kétszerszabályozás” vagy ellentétes szabályozás feloldására a jogszabályok hierarchijából adódó törvényi elsődlegesség.

Amennyiben a két – közösségi vonatkozó jogszabálynak is megfelelő – keretjogszabály kész van – de még a hatályba léptetésük előtt – lehetett volna elkezdni kidolgozni a települési hulladékokra vonatkozó szabályokat, majd ezt követően az 5. környezetvédelmi akcióprogramban is szereplő, majd a 6. környezetvédelmi akcióprogramban pontosított prioritási sorrend megvalósításához elengedhetetlenül szükséges hulladékkezelési módszereket – így a csomagolási hulladék újrafelhasználását, újrahasznosítását, a hulladékégetést és a hulladéklerakást – és csak ezután kellett volna az egyes veszélyes és nem veszélyes hulladékokra illetőleg ezek kezelésére vonatkozó szabályokat megalkotni.

Oda kellett volna figyelni a fentiekén túlmenően az egyes jogszabályok hatálybaléptetésének időpontjára is. Ha ugyanis egy jogszabályt akkor léptetünk hatályba, amikor a végrehajtásához szükséges jogi és egyéb feltételek még nem állnak rendelkezésünkre, akkor a jogszabály nem fogja tudni betölteni a szerepét, célját. Ez a helyzet azonban a hulladékjog területén jelenleg is fennáll. Előírta a Hgt. – igaz csak a Zárórendeletének között –, hogy a biológiai hulladékokat 2014-ig a jelenlegi 35%-ára kell csökkenteni, a szükséges – a hulladékok komposztálásának technikai követelményeit tartalmazó – jogszabály, valamint az ennek alapján kialakítandó személyi és tárgyi feltételrendszer azonban hiányzik.

A Hgt. Felhatalmazó rendelkezéseiben egy 28 pontból álló felsorolást találhatunk, amelyből eddig (2001. november 30-ig) csupán pár rendelet (a dolgozatban már felsorolt) készült el és lépett hatályba. A többi még hiányzik, így jelentős feladatok várnak még a jogalkotókra.

2000. év elején még úgy tűnt, hogy a **veszélyes hulladékos kormányrendelet** csak kisebb módosításokra szorul, és ezt követően mindenben meg

fog felelni a Közösségi szabályoknak. 2001-re azonban ez a helyzet megváltozott és a kormányrendelet teljes szerkezeti és jelentős tartalmi átalakítására került sor. A 102/1996. (VII.12.) Kormányrendelet egy igen hosszú, terjedelmes jogszabály volt, amely a veszélyes hulladékokra vonatkozó általános rendelkezéseket, 11 mellékletben a speciális területek szabályait, valamint a veszélyes hulladékok felsorolását is tartalmazta. A 98/2001. (VI.15.) Kormányrendelet útján új jogszabály jött létre, amely keretrendelet és külön jogszabályok rendezik majd az egyes különös szabályokat, valamint külön jogi rendezést igényelt a hulladéklista. 2001-ben létrejött a hulladékok jegyzéke (1/2001 (I.24.) KöM rendelet a hulladékok jegyzékéről), még amikor a 102/1996. (VII.12.) Kormányrendelet volt hatályban, amely betöltötte a Hgt. hatályba lépése után rövid ideig fennálló joghézagot, azonban a rendeletben szereplő előírás értelmében a veszélyes hulladékos kormányrendelettel összhangban álló alkalmazása nem volt lehetséges, és a veszélyes hulladékok felsorolását még a kormányrendelet tartalmazta. A 98/2001. (VI.15.) Kormányrendelet hatályba lépését követően szükség volt a hulladéklista módosítására is, amely még 2001-ben megtörtént és a két jogszabály egy időben 2002. január 1-én lépett hatályba. Ez dicséretes volna akkor, ha a hulladékok jegyzékébe nem kerül be egy ún. Kiegészítő lista, amely a hatályon kívül helyezett 102/1996. (VII.12.) Kormányrendeletben használt kódszámokat áthozta, és ezzel megnehezítette az így jelölt hulladékoknak – a nemzetközi közösség számára történő – azonosítását. Ha a korábbi veszélyes hulladéklistában szereplő hulladékok majd mindegyikét el lehetett helyezni az alaplistában csillaggal jelölve, akkor azt a pár – a Kiegészítő listában szereplő – hulladékot miért nem.

A **csomagolási hulladékok**at az Európai Unió 1994-ben szabályozta. Hazánkban csupán az élelmiszertörvényben (1995. évi XC. törvény) és a termékdíj törvényben (1995. évi LVI. törvény) találunk ilyen irányú rendelkezéseket. Az élelmiszertörvény azonban kizárólag az élelmiszerek csomagolóanyagaira és a csomagolás módjára tartalmaz előírásokat. A termékdíj törvény hatálya ugyan kiterjed valamennyi csomagolóanyagra, de csupán az újrafelhasználás, visszagyűjtés és ártalmatlanítás meghatározott hányada után adandó termékdíj-mentességről és az ezek hiányában fizetendő termékdíj mértékéről rendelkezik.

Az önálló jogszabálynak tartalmaznia kell a csomagolóanyagok piacra helyezésének feltételeit, a jelölés, az információs rendszer, a betétdíj-rendszer (visszaváltási, gyűjtési és újrahasznosítási rendszer), a szabványok, nyilvántartás, azonosítási rendszer megfelelő jogintézményeit.

Az **égetésre** vonatkozó uniós jogszabályt, amelyet a Közösség 2000. december 4-én szavazott meg, a szakemberek jelenleg tanulmányozzák. Ezt figyelembe véve a magyar szabályok megalkotása során rendelkezni kell a szelektív hulladékgyűjtésről, amely előkezelést, a hulladékok előzetes szétválogatását is jelenti. Arról, hogy az égető-mű ne rendelkezzen „aránytalanul nagy kapacitással”, hogy csak engedély alapján végezhető a hulladékégető tevékenység. Garanciális szabály a lakosság tájékoztatásának kötelezettsége, a rendszeres hatósági felülvizsgálat és a szankcionálás lehetőségének megteremtés, feltételeinek meghatározása.

Az Európai Unió a **hulladéklerakók**ra vonatkozóan 1999-ben irányelvet adott ki. A vonatkozó magyar jogszabály megalkotása során az ebben foglalt rendelkezéseket figyelembe kellett venni.

Ez a 22/2001. (X.10.) KöM rendelet útján meg is valósult. A rendelet szinte mindenben megfelel a közösségi jogszabályban foglaltaknak. Az inert hulladék fogalmának a hiányáról és az egyéb hibákról már szóltam, így ezt itt nem ismétlem meg.

A szabályok megalkotása során nem szabad elkövetnünk azt a hibát, hogy a mielőbbi csatlakozás reményében felgyorsítjuk a jogalkotás ütemét, de egyben olyan jogszabályokat alkotunk, amelyeket a gyakorlatban nem lehet végrehajtani. Ne akarjunk ugyanakkor túlságosan megfelelni sem az uniós szabályoknak (és nem az uniós elvárásoknak), mert ezzel a hazai speciális helyzetek megoldása válna lehetetlenné. Tehát:

1. Mérjük fel a hazai hulladékhelyzetet mindenre kiterjedően, és ezeket a felméréseket rendszeresen vizsgáljuk felül.
2. Jelenleg mindenképpen a jogi rendezés a legfontosabb feladatunk, de közben az ennek megfelelő cselekvési programok végrehajtását is meg kell kezdeni illetve folytatni kell.
3. Ügyeljünk arra, hogy a jogszabályi rendelkezések megfogalmazása pontos és egyértelmű legyen, kerüljük a határozatlan jogfogalmakat.
4. Fordítsunk figyelmet arra, hogy nyomon kövessük a megszületett jogszabályok alkalmazásának hatékonyságát.
5. Teremtünk meg a megfelelő intézményrendszert, gazdasági ösztönzőket, információs adatbázisokat.
6. Létre kell hozni a hulladékgazdálkodás és a hulladékjog egymást feltételező rendszerét, amelynél nem a gyorsaságra, hanem a hatékonyságra és a megvalósíthatóságra kell törekedni.

7. Meg kell győzni a lakosságot, hogy a hulladékégetők és a hulladéklerakók nem „ellenük” létesülnek, hanem pontosan az érdekükben, a tisztább és egészségesebb környezetért.

A dolgozat a hulladékgazdálkodás európai uniós és magyar rendszere egyes elemeinek áttekintését, a jelenleg hatályos jogszabályok elemzését, a hibák feltárását és a feladatok megjelölését vállalta fel. Nem nyújt és terjedelmi okokból nem is nyújthat teljes képet a témát illetően. Csupán arra vállalkozhatott, hogy felvázolja a kereteket, azokat a területeit a hulladékgazdálkodásnak, amelyeknél a szabályozás hiánya maga az egész rendszer működésképtelenségét eredményezhetné, másfelől amelyekre épülve az egész felépítmény létrehozható.

A hulladékgazdálkodás olyan terület, amelyet nagyon nehéz pusztán jogi eszközök útján befolyásolni és rendezni, mert műszaki, fizikai, kémiai, biológiai, társadalmi törvényszerűségek is jelen vannak. Valószínű, hogy szükség lesz a most bevezetendő jogszabályok módosítására, a gyakorlathoz igazítására, de ezek már mindenképpen kisebb feladatot jelentenek, mint egy új rendszer kialakítása.

A csatlakozás szempontjából a problémát valószínűleg nem csupán a jogharmonizáció során felmerülő esetleges hiányok fogják okozni, hanem az, hogy a tényleges, konkrét célok megvalósításához egy megfelelő környezeti állapot létrehozásához az ország nem rendelkezik elégséges anyagi eszközökkel. Az

Országgyűlés megszavazta a 2001-2002 évre vonatkozóan a Költségvetési törvényt, amelyben az figyelhető meg, hogy a környezetvédelemre fordítható, a KöM által felhasználható összeg még az előző évekhez képest is kevesebb. A miniszter úgy nyilatkozott, hogy azért, mert a KöM költségvetésének meghatározása során figyelembe vették az Unió által nyújtandó támogatásokat is.

A szaktárca azonban annyi forrással sem rendelkezik, amennyi – az önerőt is megkövetelő beruházásokra vonatkozó – pályázatok benyújtásához és elnyeréséhez szükséges lenne.

A környezeti gondok megoldása és ezen belül is a hulladékgazdálkodás működőképessége ugyanakkor nem csak az uniós csatlakozás szempontjából fontos. Nem kellene ilyen mértékben az EU támogatására alapozni a környezetvédelmi beruházások tervezése során. Arra kellene törekedni, hogy a szükséges forrásokat a magyar költségvetés biztosítsa. A jogszabályok megalkotása terén jól haladunk, amennyiben a pénzügyi forrásokat is sikerül előteremteni, ugrásszerű változások várhatók. Akkor létre lehet hozni egy szelektív hulladékgyűjtési rendszert, az emberek a környezeti nevelés és oktatás eredményeképpen hajlandóak lesznek közreműködni ebben. Az ipar hulladékszegény technológiákat vezet be, a hulladékokat újrahasznosító iparág virágzásnak indul. Megszűnnek az illegális szeméttelpek, lerakók, az illegális szállítások, és egy tiszta, élhető környezetben létezhetünk. A fentiek ma még utópiának hatnak, de vannak rá nemzetközi példák, hogy mindezek megvalósíthatóak. Erre kell törekedni.

IV.

**A disszertáció témakörében megjelent
publikációk jegyzéke**

1. A veszélyes-, különösen a radioaktív hulladékokkal kapcsolatos szabályozás az EU-ban
Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 1997. november 6.
ÁJK Szekciókiadványa
2. Az EU környezetpolitikájának története
Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 1998. november 6.
ÁJK Szekciókiadványa
3. Az Európai Községek Tanácsának hulladékokkal kapcsolatos szabályozása
Doktoranduszok Fóruma Miskolc, 1999. november 4-5.
ÁJK Szekciókiadványa
4. Környezetvédelmi jogharmonizáció - Hulladékjog
Publicationes Universitatis Miskolciensis Tomus XVII.
Miskolc, University Press 2000.
5. A veszélyes hulladékok
Magyar Közigazgatás 2001. II. szám

6. Környezetvédelem Magyarországon a hulladékjog szempontjából
Magyar Közigazgatás 2001. V. szám
7. A hulladékokkal kapcsolatos jogi szabályozás Magyarországon
Jogtudományi Közlöny 2001. IX. szám
8. A csomagolás hulladékai
Magyar Jog 2001. VII. szám
9. A hulladéklerakók
Publicationes Universitatis Miskolciensis Tomus XVIII.
Miskolc, University Press
10. A hulladékszállítás helyzete az Európai Unióban és Magyarországon
Magyar Közigazgatás
11. A hulladékégetés helyzete az Európai Unióban és Magyarországon
Jogtudományi Közlöny (megjelenés alatt)

I.

Zielsetzung der Forschung

Von den 1990-er Jahren an haben sich die Experten in Ungarn schon sehr viel mit dem Beitritt der Europäischen Union, und mit der Frage des möglichen Beitrittstermins beschäftigt. Die damalige und seither auch die gegenwärtige Regierung haben - unter Berücksichtigung der Vorschriften der Union - die wichtigsten Gebiete festgelegt, wo Ungarn Aufgaben hat, die für den EU-Beitritt unentbehrlich sind. Eines der die dringendste Lösung beanspruchenden Gebiete ist der Umweltschutz, und auch heute ist er es, dessen Rückständigkeit bei der Rechtsregelung, sowie selbst der katastrophale Zustand der Umwelt den Erfolg des zu erwartenden Beitritts in Gefahr bringen können. Es muß hervorgehoben werden, dass die zweite Feststellung für die Schwerpunkte des Umweltschutzes (Gewässerschutz, Luftschutz, Abfallwirtschaft) gerecht ist. In unserem Lande gibt es gleichzeitig nur hier heimische Pflanzen - und Tierarten, was unsere EU-Aufnahme vorteilhaft beeinflusst.

In der vorliegenden Arbeit werden auf dem Gebiet des Umweltschutzes die Abfallwirtschaft, deren Lage, die Möglichkeiten und die Ergebnisse der Regelung - auch die Mangelhaftigkeiten erschliessend - eingehend untersucht. Diese Mangelhaftigkeiten werden im Vergleich zur EU untersucht, z.B. Anpassung an die gültigen Rechtsregeln der Union, Prozess der Rechtsharmonisierung.

Die Arbeit erläutert die Abfälle, die gefährlichen Abfälle, die Verpackungsabfälle, die Abfallverbrennung und die Abfallniederlegung, denn die diesbezügliche Rechtsschöpfung (siehe 6. Umweltaktionsprogramm)

schlägt die Richtung ein, dass diese Hauptgebiete es sind, die das System der Abfallwirtschaft bestimmen.

Nach der Analyse besteht die Möglichkeit, die Pflichten Ungarns bei Rechtsharmonisierung zu untersuchen sind. Der Zeitpunkt des Beitritts Ungarns ist unsicher, aber es muss auf der Spur gefolgt werden, in welchem Tempo die Rechtsschöpfung auf dem Gebiet des Abfallrechtes vor sich geht, und wie das im Laufe der Rechtschöpfung entstandene Rechtsmaterial den Vorschriften der EU und den eigenartigen ungarischen Verhältnissen entspricht und in welchem Maße sie der Besserung des Umweltzustandes und der Verminderung der Abfallmenge dienen.

Die Dissertation hat im Grunde genommen nicht den Umweltschutz, sondern nur eines seiner Teilgebiete, namentlich die Abfallwirtschaft, zum Thema.

Daraus folgt, dass darin die allgemeinen Umweltschutzfragen nur zum Teil angeschnitten werden, in dem Maße, dass die Abfallwirtschaft ins System des Umweltschutzes eingeordnet werden kann.

II.

Die Forschungsmethode

Im Rechtssystem der Europäischen Gemeinschaft ist der Umweltschutz ein etwa auf 15 Jahre zurückzuführendes Rechtsgebiet, während sich die ungarische Rechtsregelung eine 26-jährige Geschichte verbuchen kann. Wenn all dieses auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft betrachtet wird, ist es festzustellen, dass eine 26-jährige Zeitperiode der Regelung der Gemeinschaft der ungarischen "Regelung" gegenübersteht, deren Geschichte noch nicht zu überprüfen ist, da unser Gesetz über die Abfallwirtschaft erst am 1. 1. 2001. in Kraft getreten ist.

Der Aufbau der Dissertation folgt der Thematik, die die bezüglichen Rechtsmaterialien der Europäischen Union in allen untersuchten Gebieten, aus dem Gesichtspunkt der zur Herstellung der Harmonisierung und der bevorstehenden notwendigen Aufgaben bekanntgibt und analysiert (beschreibende Methode).

Was die ungarischen Verhältnisse betrifft, bietet die Arbeit zuerst eine Zustandsanalyse bezüglich der Lage und der gültigen Regelung des gegebenen Gebietes, anschliessend gibt sie eine entsprechende Regel - insofern eine vorhanden ist - bekannt und kritisiert sie. Sollte es keine geben, bestimmt sie die Vorschriften der Rechtsschöpfung, sie bringt einen Antrag ein, stellt Alternativen auf (vergleichende Methode).

Die Dissertation wurde am Lehrstuhl für Verwaltungsrecht der Fakultät der Staats- und Rechtswissenschaften erstellt, demzufolge nähert sie sich der Frage in erster Linie aus rechtlichem und indessen aus verwaltungsrechtlichem Aspekt an. "In erster Linie" nur, weil der

Umweltschutz und indessen die Abfallwirtschaft Zusammenhänge haben, die die Rahmen der Verwaltungs-, sogar auch der Rechtsregelung überschreiten. Die zum Thema gewählte Abfallwirtschaft ist heutzutage ein dynamisch und ununterbrochen stark entwickelndes Rechtsgebiet. Daraus folgt, dass die Forschungen zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt (30. 11. 2001.) abgeschlossen wurden, aber das bedeutet keineswegs, dass in der Zukunft keine neuen Rechtsregeln verabschiedet werden, die in der Arbeit noch nicht aufgenommen und erwähnt worden sind.

III.

Zusammenfassung der Forschungsergebnisse: Folgerungen und Vorschläge

Zum Ziel der Arbeit wurden die Untersuchung einzelner Elemente des Abfallrechtes Ungarns und der Europäischen Union und die Bestimmung der im Laufe der Rechtsharmonisierung zu lösenden Aufgaben gesetzt. Währenddessen hat sie den historischen Prozess dargestellt, der zur Entstehung des Abfallrechtes innerhalb der Umweltschutzrechtsschöpfung - infolge der Vertiefung der Gemeinschaftsintegration - und zu einem komplexen System infolge einer auf die Abfallwirtschaft bezüglichen Rechtsregelung führte.

Nach einem allgemeinen Überblick - Begriffsbestimmung, Grundsätze, grundlegende Tätigkeiten

(Wiederverwertung, Wiederverwendung, Entsorgung) - kommt die Dissertation zur Untersuchung der Lage und der Rechtsregelung auf den Abfall und die Abfallwirtschaft, wobei die beschreibende Methode dominiert.

Aus der Tatsache, dass im Falle Ungarns über ein Abfallrecht im komplexen Sinne nicht gesprochen werden kann, kann darauf gefolgert werden, dass man sich während der Untersuchung nicht nur die Rechtsregeln zu behandeln gewesen sind, die zumeist mit der Rechtsregelung des Abfalles verbunden sind, sondern auch diejenigen, die nur einige Bestimmungen bezüglich den Abfall enthalten.

Von den Dissertationszielen habe ich unternommen, die bestimmenden Rechtsregeln der Abfallwirtschaft von Ungarn und der Europäischen Union zu untersuchen. Deshalb habe ich nicht nur die als

Rahmenrechtsregeln funktionierenden Richtlinien Nr. 75/442/EWG und 91/689/EWG bzw. das Gesetz Nr. XLIII.(2000) und die Regierungserlaß Nr. 98/2001(15.06.) erörtert, sondern auch die Rechtsregeln aus den speziellen Gebieten der Abfallwirtschaft, wie die Richtlinien über den Verpackungsabfall (Nr.94/62/EK), die Abfallverbrennung (Nr.2000/76/EK), die Abfalldeponierung (Nr.1999/31/EK) und die Verordnung des Umweltschutzministeriums (Nr.22/2001 (10.10.)) über die Regeln und die einzelnen Voraussetzungen der Abfallniederlegung sowie der Absperrung und Nachbehandlung der Abfalldeponien.

In den Kapiteln der Arbeit, wo es keine Möglichkeit bestand, die überwiegend auf Abfallbehandlung bezüglichen Rechtsregeln miteinander zu vergleichen (z.B. Verpackungsabfall und Abfallverbrennung), enthält dort die Dissertation die Aufzeichnung der Mangelhaftigkeiten, unseren Rückstand im Vergleich zu den Unionsregeln, sowie Vorschläge zur Lösung.

Auf Grund der bisher erwähnten empfiehlt es sich zu untersuchen:

- Zu welchen Ergebnissen bin ich gekommen und welche Feststellungen habe ich bei der Forschungsarbeit erfahren?
 - Welche Mängel habe ich entdeckt ?
- Welche Aufgaben stehen uns bevor ?
- Welche Lösungsalternativen gibt es zur Erreichung des Zieles, also zur Herstellung eines heimischen komplexen Systems der Abfallwirtschaft ?

Die Abfallwirtschaft und deren Rechtsregelung wurden am Ende des 20. Jahrhunderts und im 21. Jahrhundert zu einem wichtigsten, zentralen Probleme des Umweltschutzes. In der Europäischen Union kam 1975 die erste Richtlinie über Abfälle (Nr. 75/442/EWG) zustande, die eine selbständige

Rechtsregelung bedeutete und in der Wirklichkeit gewährt die Geschichte des Abfallrechts von diesem Zeitpunkt an.

Diese Rechtsregel gilt als Rahmenregel, was bedeutet, dass sie allen speziellen und Sonderrechtsregeln über die Abfälle zugrunde liegt hinsichtlich ihrer Begriffsbestimmungen und ihrer grundlegenden Rechtsinstitutionen. Im Laufe der Entwicklung der Rechtsregelung - als der Anspruch auf die Regelung auch im Bezug auf die gefährlichen Abfälle aufkam - hat die Europäische Gemeinschaft 1991 noch eine Rahmenrichtlinie über die gefährlichen Abfälle geschaffen (Nr. 91/689/EWG), die hinsichtlich ihrer Begriffsbestimmungen und Rechtsinstitutionen sowie ihrer Verfahrensordnung auf die Rahmenrichtlinie über die Abfälle zurückzuführen ist. Die einzelnen speziellen Regeln weisen bezüglich ihres Begriffssystems und ihrer grundlegenden Verordnungen auf diese zwei Richtlinien zurück und im Verhältnis dazu enthalten sie nur die besonderen Regeln. So ist die Rechtsregel der Union bezüglich auf den Verpackungsabfall, die Abfallverbrennung und die Abfalldeponien aufgebaut. Die Begleichung der speziellen Abfallrechtsgebiete dauert auch seit 1975 (Richtlinie Nr. 75/439/EWG des Rates über Entsorgung der Abfallöle) und sie ist auch jetzt weitergeführt, die Richtlinie über die Abfallverbrennung wurde z.B. am 4. Dezember 2000 unterzeichnet, die im Jahre 2000 veröffentlichte Abfallauflistung wurde seitdem bereits zweimal modifiziert.

Die Tatsache, dass die Reform des Abfallrechtes in der Union auch zur Zeit erfolgt, bedeutet für Ungarn, dass es sich lohnt, den bestimmten Weg zu gehen, die Erfahrungen zu sammeln und danach die ungarischen Rechtsregeln zu erstellen. Bei der Verfassung der EU-Rechtsregeln wurde

aber die Abfallwirtschaftslage der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft berücksichtigt, die viel günstiger als die in Ungarn ist. Bei der ungarischen Regelung mussten und müssen auch die zur Zeit geltende Abfalllage und die Rechtsregelung vor Augen gehalten werden, ein Gebiet soll geordnet werden, bezüglich dessen vor dem Inkrafttreten des Gesetzes (Nr. XVIII./2000) über die Abfallwirtschaft noch keine umfassende rahmenmäßige Verordnung bestand.

Es ist auch nicht gelungen, eine richtige Rahmenrechtsregelung zu verfassen, das ungarische Gesetz enthält auch spezielle Regeln - hoffentlich nur vorübergehend - wie die Kapitel über die gefährlichen und kommunalen Abfälle.

Das Gesetz (XLIII./2000) wurde auch die fehlende Regelung und die sich daraus ergebende Deponierungs- und Rekultivationsprobleme, das Fehlen der Ersparung von den Naturkraftquellen, die unverhältnismäßig grosse Abfallbildung und den demgegenüber unverhältnismäßig niedrigen Anteil seiner Wiederverwertung ins Leben gerufen.

Das Gesetz schreibt die Vorbeugung und die Verminderung der Abfallmenge, die Verpflichtungen der Hersteller, der Vertreiber und der Verbraucher, die Rücknahmepflicht, die grundlegenden Regeln hinsichtlich der Behandlungsverfahren vor. Es führt das Planungssystem der Abfallwirtschaft, den freien Zugang an die Abfallwirtschaftsinformationen und darüber hinaus zahlreiche Fragen ein, durch die es die umfassenden Rahmen der heimischen Abfallwirtschaft angibt.

Was die Begriffsbestimmung anbelangt, diente die Rahmenrichtlinie über die Abfallwirtschaft als Basis der Verfassung des ungarischen Gesetzes,

aber das Gesetz enthält mehr Begriffe und arbeitet mit ausführlicheren Definitionen.

Die EG bedient sich bei der rechtsregelischen Anordnung der Begriffe der Lösung, in der die Rahmendirktive bezüglich der Abfälle nur die allgemeinen Begriffe - wie Abfall, Hersteller, Inhaber, Behandlung, Deponieren, Recycling, Abfallsammlung - definiert werden. Die weiteren Begriffe sind in den speziellen Regeln platziert. Auch diese Lösung ist richtig, es ist bloß wichtig, die ausgewählte Methode konsequent zu verwenden. In der EG wird es getan, aber bei der ungarischen Regelung ist es nicht der Fall.

Ähnlich wie bei den Grundprinzipien, ist darauf hinzuweisen, dass das Gesetz zahlreiche Grundprinzipien enthält, die die Direktive nicht erwähnt. In dem Gesetz sind das Prinzip der Vorbeugung und die Bezahlung der Verschmutzer zu finden, aber nur als Empfehlung und nicht als obligatorisch durchzuführende Vorschrift.

In dem Gerichtshof der EU wird schon praktiziert, dass auf dem Inhalt der Grundprinzipien Rechte und Pflichten basiert werden können. Dazu ist es aber erforderlich, dass der Inhalt der Grundprinzipien konkret und exakt sind.

Bei der Gesetzgebung wurde es darüber debattiert, wie die Abfalleinfuhr geregelt werden sollte. Werden nämlich auch die Abfälle als Waren betrachtet, so kann auf Grund der freien Warenbewegung der Warenhandel nicht eingeschränkt werden. Das Parlament hat aber versucht, den Abfallimport zu beeinträchtigen und sogar in dem endgültigen Gesetztext hat es bestimmt, dass Abfälle in das Land nur zur Nutzbarmachung einzuführen sind. Das bezieht sich auch auf die Nutzbarmachung durch

Verwendung und da die "energetische Nutzbarmachung" erlaubt ist, können sämtliche verbrennbaren Abfälle eingeführt werden.

Die EU hat für ihre Mitgliedstaaten als pflichtig vorgeschrieben, dass die biologischen Abfälle bis 2014 auf 35% der gegenwärtigen vermindert werden müssen. In dem Gesetz über die Abfallwirtschaft ist das bloß in den Klauseln als eine Art der Erwartungen und nicht als Pflicht vorzufinden. Das Gesetz (nicht einmal der Regierungserlaß 98/2001 (15.06.)) verordnet die selektive Sammlung und die Neutralisierung der brennbaren Abfälle nicht. Die selektive Abfallsammlung stellt gleichzeitig ohne wirtschaftlichen Hintergrund nur eine Theorie dar. Das zentrale Unterstützungssystem ordnet der Realisierung dieses Ziels keine Summen zu. Das Gesetz regelt ausser der Genehmigungspflicht zur Durchführung der Abfallbehandlung sowie ausser der Bestimmung der zur Ausgabe der Genehmigung befugten Organe keine anderen Fragen. Im späteren versuchten die Rechtsschöpfer das zu überbrücken, in dem sie die Regeln bezüglich sowohl auf die Rahmengen Genehmigung als auch auf die speziellen Betriebsgenehmigung in dem Regierungserlaß über die brennbaren Abfälle einbezogen haben. Daraus könnten sich aber schwerwiegende Probleme ergeben. Das AWG soll nämlich als Rahmen aller weiteren Abfall-Rechregeln funktionieren, der Regierungserlaß über die brennbaren Abfälle dient dagegen nur als Rahmen für die weiteren Verordnungen im Zusammenhang mit den gefährlichen Abfällen.

Es ist also der fall, dass die Genehmigungsregeln, die zur Behandlung der brennbaren Abfälle und zum Betrieb der abfallverarbeitenden Einrichtungen nötig sind, gegeben sind, während das Bedingungssystem der Behandlung der nicht gefährlichen Abfälle nicht geregelt ist.

Die in dem betreffenden Kapitel beschriebene Lösung in Rücksicht gezogen könnte das Problem einfach mit einer rechtstechnischen Methode beseitigt werden. Die Teile des Regierungserlasses über die brisanten Abfälle, die im allgemeinen die Genehmigung behandeln, müssten in das AW Gesetzes versetzt werden und durch Verfahrensregeln ergänzt werden und die Rechtslücken innerhalb des AW Gesetzes sind schon behoben.

Sollten auch der IV. und der V. Kapitel über die kommunalen und die brisanten Abfälle aus dem AWG ausgelöscht werden, könnte - nach der Beseitigung der in der Arbeit erwähnten sonstigen Fehler - die Feststellung im § 60, "dieses Gesetz ... enthält eine mit den Rechtsregeln der Europäischen Gemeinschaft ... vereinbare Regelung" tatsächlich gültig sein.

Verfügt man über ein Rahmengesetz, dann hätte man damit beginnen können, unter Berücksichtigung des Rahmengesetzes weitere spezielle Rechtsregeln zu schaffen, vor allem den die Behandlung der brisanten Abfälle regelnden Regierungserlaß - gleichfalls als Rahmenrechtsregeln. Im Falle unseres Landes bedeutete es eine Modifizierung, weil es in Ungarn schon seit 1996 (oder früher seit 1981) eine Rechtsregel mit diesem Inhalt gab. Man hätte auch darüber nachdenken müssen, dass die neue Rechtsregel sogar als Gesetz hätte verabschiedet werden können - weil die alte eigentlich nicht nur modifiziert wurde, sondern eine neue Rechtsregel geschaffen wurde.

Wären die beiden - auch der bezüglich kommunalen Rechtsregel entsprechenden - Rahmenrechtsregeln fertig gewesen, hätte man - noch vor ihrem In-Kraft-Treten - mit der Erarbeitung der Regeln über die kommunalen Abfälle, anschliessend der zu der Durchführung der Prioritätsfolge unentbehrlichen

Abfallbehandlungsmethoden - Recycling von Verpackungsabfällen, Wiederverwertung, Abfallverbrennung und Abfalldeponierung - die auch im 5. Umweltschutz-Aktionsprogramm enthalten sind und in dem 6. Aktionsprogramm konkretisiert ist, beginnen müssen und erst dann hätten die Rechtsregeln bezüglich auf die einzelnen gefährlichen und ungefährlichen Abfälle bzw. auf deren Behandlungen geschaffen werden müssen.

Darüber hinaus hätte man auch auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der einzelnen Rechtsregeln aufpassen müssen.

In den Ermächtigungsvorschriften des AWG befindet sich eine Aufzählung mit 28 Punkten, von denen bis jetzt (bis zum 30.11.2001.) nur einige Verordnungen fertiggestellt wurden und in Kraft getreten sind. So stehen den Rechtsschöpfern noch bedeutende Aufgaben bevor.

Anfang 2000 schien der Regierungserlaß bezüglich der brisanten Abfälle nur kleinerer Modifizierungen bedürftig zu sein und nachfolgend wird er in allem den Regeln der Gemeinschaft entsprechen. Für das Jahr 2001 hat sich die Lage verändert und der Regierungserlaß wurde sowohl im Aufbau als auch im Inhalt völlig umgestaltet. Auf diesem Wege ist eine neue Rechtsregel entstanden, die eine Rahmenverordnung ist und extra Rechtsregeln werden die einzelnen speziellen Regeln lösen, aber auch die Abfallliste bedurfte einer extra Rechtsregelung. 2001 wurde die Abfallliste erstellt (Nr. 1/2001 (24.01.)), aber dann war der Regierungserlaß (Nr. 102/1996 (12.07.)) gültig, der die kurzzeitige Rechtslücke nach dem Inkrafttreten von AWG behoben hat. Aber im Sinne der Vorschrift, die in der Verordnung aufgenommen war, konnte sie im Zusammenhang mit dem Regierungserlaß über die brisanten Abfälle nicht verwendet werden, und die Aufzählung der brisanten Abfälle hat noch der Regierungserlaß enthalten.

Nach dem Inkrafttreten des Regierungserlasses (Nr. 98/2001 (15.06.)) war auch die Modifizierung der Abfallliste nötig, die noch 2001 erfolgte und die beiden Rechtsregeln sind gleichzeitig am 1. Januar 2002 in Kraft getreten.

Die EU hat die Verpackungsabfälle 1994 geregelt. In unserem Lande können nur in dem Lebensmittelgesetz (XC./1955) und in dem Gesetz über Warenpreise (LVI./1995) solche Verordnungen gefunden werden.

Die selbständige Rechtsregel muss die Bedingungen des Absetzens auf den Markt der Verpackungsmaterialien sowie die entsprechenden Rechtsinstitutionen der Markierung, des Informationssystems, des Pfandsystems (Rücknahme-, Sammlungs-, Wiederverwertungssystems), der Normen, der Registration, des Identifizierungssystems umfassen.

Die Rechtsregel der Union im Bezug auf die Verbrennung, die von der Gemeinschaft am 4. 12. 2001. verabschiedet wurde, wird zur Zeit von Experten untersucht.

Das alles berücksichtigt muss man bei der ungarischen Rechtsschöpfung über die selektive Abfallsammlung verordnen, die Vorbehandlung und vorangehende Trennung der Abfälle bedeutet, also darüber, dass die Verbrennungsanlage nicht "über eine unverhältnismäßig grosse Kapazität" verfügt und dass die Verbrennungstätigkeit nur auf Grund einer Genehmigung durchzuführen ist. Zu den Haftungsregeln gehören die Pflicht der Informierung der Bevölkerung, die regelmäßige behördenliche Überprüfung, die Verwirklichung der Möglichkeit der Sanktionierung, die Bestimmung deren Bedingungen.

Die EU hat 1999 eine Direktive über die AbfalldPONien herausgegeben, bei der Schöpfung der bezüglichlichen ungarischen Rechtsregel müssten die darin festgesetzten Verordnungen berücksichtigt werden. Das

wurde mit der Verordnung (Nr. 22/2001 (10.10.)) verwirklicht. Die Verordnung entspricht fast in ganzem dem Inhalt der kommunalen Rechtsregel.

IV.

Schlußfolgerungen

1. In Ungarn steckt das Abfallrecht noch in Kinderschuhen.
2. Die verfaßten und in Kraft getretenen Rechtsvorschriften stimmen miteinander nicht überein.
3. Grundlegende Begriffsbestimmungen fehlen in den Rechtsvorschriften.
4. Die Zeitpunkte der einzelnen in Kraft tretenden Rechtsvorschriften scheinen illogisch zu sein, es fehlt an juristischen und anderen Bedingungen, sie durchzuführen.
5. Es fehlen des weiteren die (juristischen und sonstigen) Bedingungen zur Wiederverwertung und Wiederverwendung, z.B.: in unserem Land mangelt es an Rechtsvorschriften über den Verpackungsabfall.
6. Die Regelvorschriften der Abfallniederlegung sind mit Hilfe des Erlasses des Ministeriums für Umweltschutz 21/2001. (10.10) verwirklicht worden, trotzdem bereiten noch die Realisierung von weiteren Bedingungen, die Regionalisierung der Abfalldeponierung, die drastische Verringerung der Anzahl der Abfalldeponien, sowie die Rekultivation der abgesperrten Abfalldeponien doch Schwierigkeiten.
7. Die Regelung der Abfallverbrennung im Fall Ungarns läßt noch immer auf sich warten. Deswegen kann man nur auf einige – in sonstigen Regelvorschriften vorkommende – Erlässe stützen, unter denen viele den Kommissionsvorschriften seit langem nicht mehr entsprechen.

V. Aufgaben

1. Die heimische Abfalllage ist auf alles eingehend zu vermessen und diese Vermessungen regelmäßig zu überprüfen.
2. Zur Zeit ist die rechtliche Regelung unsere wichtigste Aufgabe, aber gleichzeitig müssen wir mit der Durchführung der entsprechenden Aktionsprogramme beginnen, bzw. sie fortsetzen.
3. Es muss darauf geachtet werden, dass die Abfassung der rechtregelischen Verordnungen exakt und eindeutig ist, die unbestimmten Rechtsbegriffe sind zu vermeiden.
4. Es muss in Kauf genommen werden, die Effektivität der Verordnung der entstandenen Rechtsregeln zu verfolgen.
5. Das entsprechende Institutionsystem, die wirtschaftliche Anspornung und die Informationsdatenbasen müssen ausgebaut werden,
6. Es muss das einander bedingende System der Abfallwirtschaftung und des Abfallrechtes zustande gebracht werden, nicht die Schnelligkeit, sondern die Effektivität und die Realisierbarkeit sind anzustreben.
7. Die Bevölkerung muss davon überzeugt werden, dass die Abfallverbrennungsanlagen und die Abfalldeponien nicht gegen sie, sondern gerade in ihrem Interesse für die saubere und gesündere Umwelt errichtet werden.