



**Körforgásos gazdaságra való áttérés:
A hulladékgazdálkodási rendszer átalakításának
költésgvetési hatásai**



Dr. Bodnár Viktória
Horváth Erika
Kiss Viktória
Varga Bálint
Dr. Wégner Krisztina

Körforgásos gazdaságra való áttérés:

A hulladékgazdálkodási rendszer átalakításának költségvetési hatásai

Tartalom

Bevezetés	3
A tanulmány célja	3
1. Helyzetfelmérés	4
1.1. Termékdíjas rendszer	4
1.1.1. Jelenlegi rendszer kihívásai	4
1.1.2. Általános minimumkövetelmények bemutatása	8
1.1.3. Kiterjesztett gyártói felelősség modellének bemutatása, értékelése (1996-2011)	12
1.1.4. Állami rendszer bemutatása, értékelése (2011-2023)	16
1.1.5. Nemzetközi kitekintés	21
2. Stratégiai irányok és opciók	23
2.1. A kijelölt kulcskérdések.....	24
2.2. Lehetséges opciók.....	26
2.2.1. A rendszer fő célja	26
2.2.2. A rendszer jellege	27
2.2.3. A rendszer üzemeltetője	28
2.2.4. A teljesítés módja	28
2.2.5. A koordináló szervezetek száma	29
2.2.6. Anyagáramok köre	30
2.2.7. Informatikai támogatás	30
2.2.8. Ellenőrzés módja	31
2.2.9. Az ellenőrzés tárgya	31
2.2.10. A termékáramok köre a csomagolóanyagoknál	32
2.2.11. A termékdíj mértéke	33
2.2.12. A termékdíj allokálása	33
2.3. Azonosított modellek és jellemzőik	34
2.4. Felvázolt modellek értékelése	36
3. A koncesszori rendszer bevezetésének becsült költségvetési hatásai	37
3.1. Közszolgáltatás alá eső hulladékáramok.....	38
3.2. Termékdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok	39

3.3.	Betétdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok.....	40
3.3.1.	Betétdíj rendszer jellemzői	40
3.3.2.	Betétdíj hatása a fogyasztói árakra	41
3.4.	Termelési-ipari hulladék.....	42
3.4.1.	Termelési hulladék rendszer jelenlegi működése	42
3.4.2.	A rendszer jelenlegi problémái	42
3.5.	Közvetlen és közvetett költségvetési hatások.....	43
Mellékletek.....		44

Bevezetés

A tanulmány célja

Az Európai Bizottság 2015-ben elfogadott egy, a hulladékgazdálkodással összefüggő, részletes jogi programcsomagot (Körforgásos Gazdasági Csomag), amely segíti a tagállamok gazdaságának átállítását a körforgásos gazdasági modellre. A jogi programcsomag intézkedései elősegítik a globális versenyképességet, a fenntartható gazdasági növekedést és új munkahelyek teremtését, ugyanakkor ambiciózus hulladékgazdálkodási célokat is megfogalmaznak az Európai Unió tagállamok számára.

Az új Európai Unió hulladékkezelési irányelvek 2018-ban váltak hatályossá, és a következő legfontosabb hulladékkezelési célokat határozzák meg a tagállamok számára:

- A tagállamoknak a települési hulladék 65%-át újra kell hasznosítaniuk 2035-re,
- A tagállamoknak a csomagolási hulladék 70%-át újra kell hasznosítaniuk 2030-ra,
- További specifikus újrahasznosítási célok az egyes csomagolási hulladéktípusokra, és egyéb termékek hulladékaira, jelentősen növelve az elvárt minimum gyűjtési és hasznosítási célokat,
- A lerakott hulladék mennyiségét 10%-ra kell visszaszorítani,
- A biológiailag lebomló hulladékok elkülönített gyűjtését és hasznosítását a tagállamot 2023-ra ki kell építsék.

A Körforgásos Gazdasági Csomagot megelőzően is születtek az Európai Unióban olyan új anyagárami jogszabályok, amelyek új célokat és eszközöket határoznak meg a tagállamok számára, ezek a tanulmány készítése során szintén vizsgálat tárgyát képezték, annak érdekében, hogy egy minden tekintetben egységes, hatékony és végrehajtható javaslati modell születhessen.

A jelen tanulmány célja a magyar hulladékgazdálkodási rendszer vonatkozó alrendszereinek felmérése abból a szempontból, hogy a magyar rendszer a jelenlegi jogi és intézményi, valamint gyakorlati keretekkel képes lehet-e teljesíteni az Európai Unió által kitűzött célokat, illetve annak vizsgálata, hogy – a nemzetközi legjobb gyakorlatokat és a speciálisan magyar jogi és működési környezetet figyelembe véve – milyen megoldás javasolható, amely biztosítja a célok elérését.

A tanulmány két fő tartalmi eleme kiterjesztett gyártói felelősség elvének megfelelő termékdíjas rendszer. A termékdíjas rendszer keretein belül kitérünk a kiterjesztett gyártói felelősségi és a jelenlegi állami modell bizonyított előnyökre, kialakult kihívásaira és meglévő nehézségeire, majd a nemzetközi legjobb gyakorlatokat mutatjuk be, végül pedig a lehetséges jövőbeli opciókat ismertetjük.

A kormány által eldöntött koncessziós rendszer jelenlegi állapotában nem az optimális megoldást adja, ezért kiemelten fontos rögzíteni a tervezett koncessziós rendszer korlátait és kockázatait.

Végül a tanulmány kulcsfontosságú fejezete a kormány által bevezetni szándékozott koncessziós rendszer költségvetési hatásainak bemutatása, amely egyértelműen mutatja, hogy költségvetési szempontból az új rendszer jelentős többlet terheket fog jelenteni.

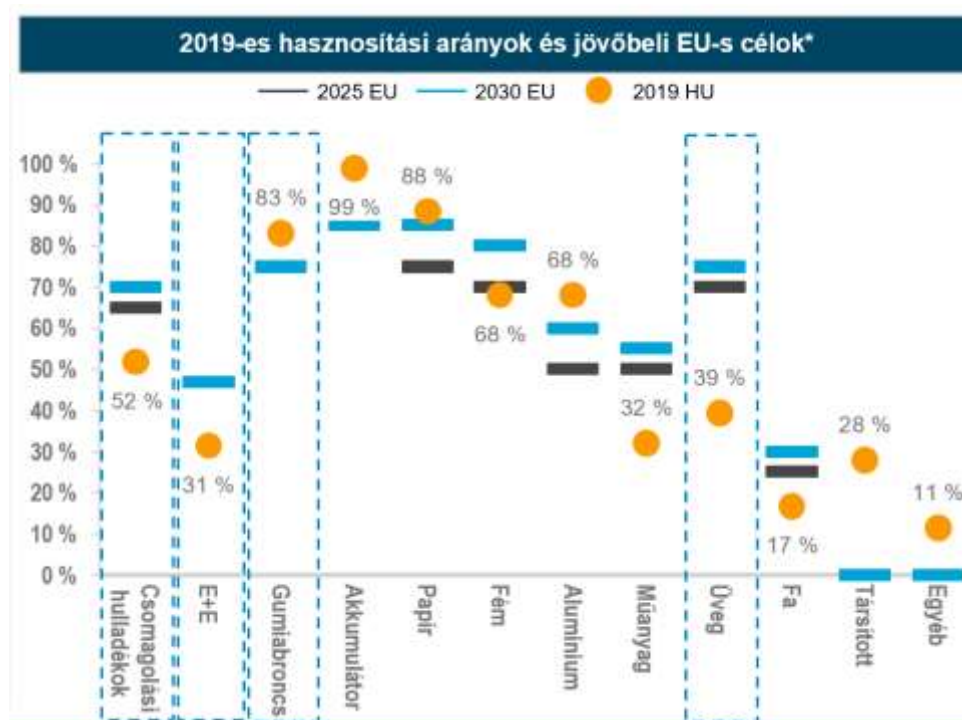
1. Helyzetfelmérés

1.1. Termékdíjas rendszer

1.1.1. Jelenlegi rendszer kihívásai

Az Európai Unió által egyes termék- és anyagáramokra a Körforgásos Gazdasági Csomagban és egyéb, új jogszabályokban meghatározott hulladék gyűjtési és hasznosítási célok elérése jelentős terhet ró Magyarországra, hiszen jelenleg egyes hulladékáramok esetén évek óta elmaradásokat tapasztalhatunk a meglévő célarányoktól is.

Az egyes hulladékáramok tekintetében a jelenleg elérhető adatok alapján elért eredményeket és a Magyarország által is vállalt új EU-s célokat az 1. ábra mutatja be.



1. ábra: Hasznosítási arányok és jövőbeli EU-s célok

Amint az az ábra alapján jól látszik, a **csomagolási hulladékok** tekintetében szinte valamennyi anyagáram esetén jelentős növekedést kell elérni a teljesítés terén, hiszen a legtöbb anyagáramban a hulladékgazdálkodási teljesítmény alul marad az elvárt szinthez képest. A csomagolási hulladékokra vonatkozó összesített 2030-as cél 70%-os hasznosítást ír elő. Ehhez képest Magyarország összesítve 52%-ot teljesít ebben az anyagáramban. A jelenlegi rendszer nem alkalmas erre a minőségi ugrásra, ezért új modellre van szükség, amely egyes anyagáramok esetén akár eltérő megoldással képes biztosítani a minimum gyűjtési szintet és akár meg is haladni azt.

Az **üveg** anyagáram teljesítése 2012 óta nem megoldott, ez jelenleg a legkritikusabb anyagáram a csomagolások területén. A hasznosítási arány elvárások folyamatosan növekednek, viszont ennek ellenére nincs érdemben kidolgozott stratégia a probléma

kezelésére. A vizsgálat alapján felállításra kerülő modell adekvát választ ad erre a problémára is.

A **gumiabroncsok** esetén, habár teljesítjük a célokat, szükséges egy valós feldolgozási kapacitás kialakítása, mert a darálással kinyert anyagok évek óta nem kerülnek forgalomba, így az átalakításuk támogatása megkérdőjelezhető.

Az **E+E hulladékoknál** az új, nyílt tárgyi hatály miatt jelentősen megnövekedett a kibocsátási mennyiség, amely alapja a gyűjtési mennyiségnek, amely ekként magasabb. Ezen felül az EU magasabb gyűjtési kötelezettséget is ír elő 2018-tól – a korábbi 4 kg/fő/év előírás helyett az előző három év kibocsátott mennyiség átlagának 65%-át kell visszagyűjteni - amely komoly kihívást jelent a rendszer számára, amely az elmúlt években megnövelt támogatások mellett sem volt képes érdemi növekményt elérni a gyűjtésben. A gyűjtésbe bevont és érdekelt körbe vissza kell integrálni a gyártókat és forgalmazókat, akik jelenleg bár kötelezettek, valójában nem érdekeltek a gyűjtött mennyiségek elérésében és meghaladásában. Ezt a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer képes megoldani.

Megvizsgáltuk a jelenlegi magyar állami hulladékkezelési rendszert abból a célból, hogy megértsük, miért nem sikerül elérni az Európai Unió által megszabott célokat, amely alapján **számos kihívást** azonosítottuk. Ezek adták alapját az általunk javasolt **megoldási modellek**.

A beazonosított rendszerszintű problémák a következők:

- **Hiányzik a rendszerszemlélet**, amely az egyes hulladékáramok megoldásait holisztikusan kezelné. Az egyes anyagáramok teljesen külön kerülnek kezelésre, egyes aláramok – üveg, építési bontási hulladék, biológiai hulladék – és a meglévő rendszerek sem épülnek egymásra. Az önálló anyagáram kezelésben elvész a hatékonyság, a lakosságban zavart keltenek a dinamikus és folyamatos rendszerváltozások. A **probléma megoldására azt javasoljuk**, hogy egy olyan rendszer kerüljön kialakításra és bevezetésre, amely az egyes speciális hulladékáramokat önállóan kezeli, ugyanakkor az egyes megoldásokat egymással komplementer jelleggel alakítja ki, elérve a maximális hatékonyságot. Fontos továbbá, hogy a kialakításra kerülő modell közép-hosszú távon stabil legyen, érdemi változásoktól mentesen működjön annak érdekében, hogy minden résztvevő számára kiszámítható és követhető megoldás szülessen, biztosítva a rendszer használatát.
- **Nincs valós közép-és hosszútávú stratégia**, amely transzparens módon biztosítaná a háttérrel a hulladékos alrendszerek számára. Stratégia hiányában nincs megbízható háttér a fejlesztésekhez, a pontos célok és mérföldkövek ismerete nélkül nem sikerült irányba állítani az ipart. Bizonytalan befektetési környezetben nincs fejlesztés, és a hulladék birtokosok sem tájékoztathatóak a nem ismert elvárásokról, illetve zavart és bizalmatlanságot okoznak a folyamatosan változó és eltérő intenzitású kommunikációk. **A kihívás megoldásához szükséges** kialakítani egy valós közép- és hosszútávú stratégiát a fenti pont figyelembevételével akként, hogy a végrehajtás egyes lépéseit a stratégia változtatása nélkül hajtsák végre az egyes szereplők,

akiknek feladatai és kötelezettségei egyértelműek és ekként számonkérhetőek, annak érdekében, hogy mindenki, de különösen a végfelhasználók számára kiszámítható megoldás szülessen meg. A stratégiának pontosan kidolgozottnak, tényeken alapulónak kell lennie, annak érdekében, hogy valóban alkalmas legyen a közép-és hosszútávú célok elérésére, elkerülve az utóbbi időszak elhamarkodott és gyökeres változásait, amely a megalapozatlan döntésekből fakadt.

- Mind a **jogalkotói elképzelés**, mind a **végrehajtási gyakorlat** évente és **jelentős mértékben változik**. A 2011-es jogszabálmódosítás alapjaiban rendezte át a hulladékgazdálkodás viszonyait, de a rendszerszemlélet nem jellemezte az átalakítást, ezért minden évben – szintén rendszerben való gondolkodás nélkül – érdemben és alapjaiban változnak az elvárások valamennyi szereplővel szemben, beleértve a finanszírozást is. Az elmúlt évek jogalkotási és alkalmazási gyakorlatának dinamikus változása kiszámíthatatlanná tette a szereplők helyzetét és felelősségét. A **kihívás megoldását** az előző pontban foglalt stratégia konzekvens kidolgozása és végrehajtása jelentené.
- A **rendszer több ponton alulfinanszírozott**, a finanszírozás sincs az egyes alrendszerekre specifikálva. Az átgondolatlan módosítások okán a termékdíj befizetés elválik a kifizetéstől, a gyártónak minősülő cégek által meghatározott célra befizetett összeghez képes (~80 mrd Ft) az éves költségvetésben ennek töredéke (9-15 mrd Ft) biztosított a kifizetésre. Az egyes támogatási összegek évek óta nem kerültek felülvizsgálatra. A rendszer a minimális célokat sem képes elérni, azok meghaladására semmilyen koncepcióval, finanszírozással nem rendelkezik. A kifizetések közbeszerzéseken keresztül történnek, amelyek éven túl jelentősen csúsznak, a hulladékos ipar kiszolgáltatottá vált. A közbeszerzés nem alkalmas a minőségi szolgáltatások előnyben részesítésére, sem a világpiaci árral rendelkező hulladékok árának követésére. A költségvetési forrásból biztosított összeg felhasználása bizonytalan, azt egy kormányzati döntéssel akár el is vonhatják – mint ahogyan ez 2020-ban a pandémia következtében meg is történt -, miközben a gyártók ezt speciális hulladékgazdálkodási céllal fizetik meg. A közszolgáltatók – akik a 2012-es és azt követő átalakítások miatt amúgy is pénzügyi gondokkal küzdenek – részfinanszírozása nem valósulhat meg a termékdíjas rendszerben, mivel az átalakítás miatt ez dupla finanszírozás lenne. **Az alulfinanszírozottság – és egyéb finanszírozási anomáliák-megoldásához** a stratégia részeként az egyes szereplők ösztönzésére, kötelezésére szolgáló - az adott hulladékáram esetén leghatékonyabb - pénzügyi eszközök kiválasztása és alkalmazása szükséges, elkerülve a kettős finanszírozást és a keresztfinanszírozást ugyanakkor biztosítva a folyamatos, kiszámítható és tervezhető finanszírozást a kiterjesztett gyártói felelősség és a teljes nettó költségviselés elveinek érvényesítésével.
- **Nincs a közigazgatásban humán erőforrás és szakértelem** a helyzet kezelésére. A korábbi magánrendszerben több, mint 100 fő foglalkozott hulladékgazdálkodással, a hatósági ellenőrzésen is területi és országos szinten is bedolgoztak kollégák. Az OHÜ 176 fővel fejezte be tevékenységét, a jelenlegi rendszer ennek max. 10%-val rendelkezik. **A szakértelemhiány leküzdéséhez** megfelelő humán erőforrás és

szakértelem biztosítása szükséges a hulladékgazdálkodásra a közigazgatásban, megbízható és kiszámítható módon és azon kívül is. A megfelelő szakértők számára a közigazgatás nem tud versenyképes alternatíva tud lenni, ezt a tervezett modell kialakításánál figyelembe kell venni.

- A közép-és hosszútávú stratégia és humán kapacitás hiányában a jelentős pénzügyi forrással rendelkező **kommunikációs tevékenység, tudatformálás nem működik**. Nincs kommunikálható cél, sem anyagáram specifikus, sem célcsoport specifikus. A kommunikációs források felhasználása nem transzparens. Mivel a rendszerek évente változnak, a lakosság nem tud megbízható információhoz jutni, ezért nem bízik és nem vesz részt a rendszerekben. A jelenlegi **kommunikációs tevékenység kihívását** egy középtávú kommunikációs stratégia kidolgozásával lehet megoldani, amely szervesen kell kapcsolódjon az iparági stratégiához, annak céljaihoz, megoldásaihoz és eredményeihez. Akárcsak az iparági stratégia, a kommunikációs stratégia is megbízható, kiszámítható és hatékony kell legyen, amely ösztönözni és bevonni képes a végfelhasználókat.
- A közép-és hosszútávú stratégia hiányában az **iparfejlesztésre** szánt jelentős pénzügyi források felhasználása **ötletszerűen működik**. Az iparfejlesztési kiírások nélkülözik az előzetes piacfelmérést, a hiányosságok feltárását, a célhoz kötöttséget (magasabb gyűjtési arány, minőségi hasznosítás) és a transzparenciát. Közép- és hosszú távú stratégia kialakítása ezen a ponton is **megoldást adhat**, hiszen tényszerűen felméri a már rendelkezésre álló kapacitásokat és kijelöli a célokat, amelyek segíthetnek az országos tervezésben, a kapacitások kialakításában, a duplikációk elkerülésében. Egy országos elemzéssel megállapítható, hogy hol és milyen kiegészítő – meglévő kapacitáshoz kapcsolódó - iparfejlesztés szükséges a magasabb hasznosítási arány és minőség elérése érdekében.
- Az **iparfejlesztési** pályázatok semmilyen formában **nem vizsgálják a költség-haszon elvet** és stratégia híján nem szolgálhatják a nemzetgazdasági érdekeket. A pályázatok kiírásának, elnyerésének és felhasználásának sem feltétele annak vizsgálata, hogy a beruházással hatékonyabbá válik-e a hulladékhasznosítási célok felé való elmozdulás, valamint a megvalósult fejlesztéseket sem ellenőrzik. A **kihívás megoldásához** az iparfejlesztési céloknak a stratégiai célok eléréséhez kötöttnak kell lenniük, minden fejlesztési forrás csak akkor allokálható, ha megfelel a költséghatékonyság elvének és valós eredményt hoz, beleértve az adott vállalkozás önfenntartó képességének megvalósulását. A megvalósult fejlesztéseket folyamatosan ellenőrizni szükséges.
- A **jogszabályi és intézményi rendszer alkalmatlan**. A 2011-es jogszabályi változáskor felállított szervezet (OHÜ - Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség) sem anyagi, sem tárgyi feltételekkel nem rendelkezett a végrehajtáshoz. Azóta minden évben más állami szereplőhöz kerülnek a feladatok. A feladatkörök és felelőségek nincsenek pontosan meghatározva. A humán erőforrás állomány tizedére csökkent a végrehajtásban, így már a kötelező feladatok ellátása sem valósul meg, annak ellenére, hogy a jogszabályi elvárások egyre csökkennek az állami intézmények tekintetében, jelentősen rontva a rendszer transzparenciáját is. **A jogszabályi és**

intézményi rendszer átalakításához az államnak megfelelő humán-, tárgyi és pénzügyi erőforrást kell biztosítani a jogalkotás, stratégia alkotás és a végrehajtás ellenőrzésének feladataira. A köz-és magánjogi feladatok éles elhatárolásával, az állami és intézményi feladatok pontos meghatározásával, és ezek magánszektortól történő elkülönítésével megvalósítható egy hatékony rendszer. Fontos, hogy a hatóság képes legyen megfelelő szakértőket alkalmazni, megfelelő számban, eszközökkel és felhatalmazással, de ne nyúljon túl az állami/intézményi feladatkörökön és ne kerüljön feladat és funkció zavarba azáltal, hogy atipikus, gazdasági társaságok által megvalósítandó funkciókat vesz át, eredménytelenül.

Az itt feltárt problémák kezelésére kidolgozott megoldási javaslatoknak a kialakítandó modell részét kell képezniük, abból a célból, hogy Magyarország el tudja érni az Európai Unió által megszabott hulladék gyűjtési és hasznosítási célokat, elmozduljon a hulladékgyűjtés fejlesztése, a munkahelyteremtés és technológiafejlesztés irányába, hosszútávon is kiegyensúlyozott, megbízhatóan és önállóan működő gazdasági ágazatot teremtve.

1.1.2. Általános minimumkövetelmények bemutatása

Az Európai Unió irányelvek kijelölik a tagállamok által elérendő célokat, valamint azon minimumkövetelményeket és mérőszámokat, amelyek mentén az egyes tagállamok kialakíthatják saját rendszereiket. A következő fejezetben bemutatjuk a fent említett irányelveket, amelyek az új hulladékgazdálkodási rendszer alapját adják. Az irányelvek esetén eltérni attól csak szigorúbb irányban lehet – derogáció hiányában, amelyet Magyarország nem kért, és amely nem is indokolt.

A tagállamok által hozott intézkedések fő célja, hogy a nevezett hulladékáramokban a kiterjesztett gyártói felelősség elvének megfelelően a termékek gyártói viseljék a pénzügyi és szervezési felelősséget a termék életciklusa során a hulladékká válást követően a hulladékkezelésért, beleértve az elkülönített gyűjtési, válogatási és kezelési műveletek irányításáért és finanszírozásáért való helytállást is. A kötelezettség magában foglalhat szervezési felelősséget is, és a rendszernek hozzá kell járulnia a hulladékképződés megelőzéséhez. Fontos hangsúlyozni, hogy a termékdíjas rendszerben – amelyben a nevezett hulladékáramok gyűjtési és hasznosítási céljai teljesülnek, vagy teljesülniük kellene – **gyártónak minősül** minden olyan jogi személy, amely Magyarországon elsőként helyezi forgalomba a szóban forgó termékeket. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy ebben a kontextusban gyártó az, aki az első számlát kiállítja Magyarországon, amely lehet valóban a termék előállítója, de lehet forgalmazója, disztribútor vagy egyéb cég is. Gyártó továbbá azon jogi személy is, amely saját célú felhasználásra hozza be a nevezett termékeket, tehát akár tevékenységéhez kapcsolódóan használja azokat, akár lízing vagy bérleti konstrukcióban szedi azok hasznait. Önálló eset a távértékesítés, amelynek során a gyártó cég harmadik országbeli jogi személy, amely tagállami területre értékesít. Ilyen esetben ún. meghatalmazott képviselőt kell kijelöljön a tagállam területén a cég, amely helyette és nevében teljes jog- és felelősségi körrel jár el.

A rendszerrel szembeni követelmények közül kiemelkedik az állam felelőssége a rendszer felállítása és a végrehajtás ellenőrzése tekintetében. Valamennyi szereplő pontos szerepének

és felelősségének meghatározása minden esetben jogalkotói, tehát állami feladat. A mennyiségi és minőségi hulladékgazdálkodási célok a hulladékhierarchia alkalmazásával kell átültetésre kerüljenek, akként, hogy a kiterjesztett gyártói felelősség, a szennyező fizet, a gyártók teljes nettó költségviselésének és egyéb meghatározott alapelveknek kell érvényesülniük a rendszer működése során. Jelentéstételi rendszer a gyártóknak és a hulladékgazdálkodók esetén is online kell biztosítottak lennie, amelyért szintén a tagállam a felelős. A tagállamnak biztosítani kell továbbá, hogy a létrehozott rendszerben a gyártók egyenlő bánásmódban részesüljenek, a rendszer működése ne torzítsa a piacot és a hulladékbirtokosokat megfelelően tájékoztassa jogairól, kötelezettségeikről. Minden érintett számára ösztönző rendszert kell alkalmazni, amely biztosítja a minimális célok elérését és meghaladását is. A gyűjtési és hasznosítási arányok eléréseért a fentiek végrehajtásával végső soron az Állam felelős.

A gyártókra és a kollektív teljesítőkre vonatkozóan speciális követelmény, hogy egyértelmű földrajzi terület kerüljön meghatározásra a gyűjtési és hasznosítási kötelezettség teljesítéséhez kapcsolódóan, amely nem korlátozható a könnyen elérhető, gyűjtés és kezelés szempontjából olcsó területre. A gyártóknak vagy a kötelezettségeiket átvállaló kollektív teljesítőknek elérhető hulladékgyűjtő rendszereket kell biztosítaniuk, amelyhez a szükséges pénzügyi és szervezési eszközök rendelkezésre állásának megléte szükséges, ennek biztosítása szintén gyártói kötelezettség. Kollektív teljesítés esetén a megfelelő önellenőrzési mechanizmus bevezetése független audittal kötelező.

Az EU direktívák négy felelős szereplőt definiálnak a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerekben. Ezek a következők:

A termékdíjas rendszerben az állam felelős a gyűjtési, hasznosítási és egyéb célok eléréseért, amelyet a megfelelő rendszerek életre hívásával, szabályozásával és a végrehajtás ellenőrzésével valósítanak meg. Az állam szintén felelős az irányelvek betartásáért, amelyhez létre kell hoznia és működtetnie kell a szükséges jogi és intézményi rendszert. Az intézményi rendszerhez biztosítani kell a megfelelően képzett szakembergárdát, a működéshez szükséges IT rendszert és a szükséges pénzügyi és egyéb tárgyi erőforrásokat. További állami feladat a potyautasok kiszűrése, a távoli elérésű értékesítések kezelése és a rendszerszintű adatgyűjtés, valamint adatszolgáltatás.

A gyártó (a fent ismertetett definíció szerint) felelős a rendszer kibocsátás arányos finanszírozásáért és a célok arányos teljesítéséért, amelyhez a végfelhasználók által visszajuttatott termékeket köteles visszafogadni (visszavételi kötelezettség). A további feladatai közé tartozik a rendszer szereplőinek információszolgáltatás, szükséges oktatások megtartása, a kollektív rendszer működtetése, a bevallás elkészítése a tényadatokról és a termékek ökodizájn szerinti elkészítése. A gyártó szervezési és egyéb hulladékhoz kapcsolódó kötelezettségeit a kollektív teljesítőkre ruházhatja át.

A kereskedő köteles részt venni a gyűjtésben, hiszen a visszavételi kötelezettség rá is vonatkozik. Továbbá, a vásárlókat, végfelhasználókat edukálnia és ösztönöznie kell a visszagyűjtés ösztönzése érdekében.

Végül a negyedik meghatározott szereplő a **kollektív teljesítő**, amelyre vonatkozóan az EU önálló szabályokat határoz meg, mind alapítási mind működési kritériumok tekintetében. Ezek a gyártók által finanszírozott szereplők vállalják át a gyártók hulladékgazdálkodással összefüggő kötelezettségeit, és koordinálják a gyűjtési és hasznosítási tevékenységet azzal, hogy a gyártók mögöttes felelőssége a teljesítés során mindvégig megmarad.

1.1.2.1. Szabályozási környezet jellemzői

A hulladékkal összefüggő jogi aktusok, jogszabályok – akárcsak a környezetvédelem egyéb területei – Európai Unió szabályozás alá esnek.

A terület jellemzően irányelvekkel szabályozott, tehát nem direkt módon hatályosulnak, azokat a tagállamok átültetni kötelesek. A másik jellemző, hogy alapelvek, célok és egyéb szabályok mellett az irányelvek nagy szabadságot adnak a tagállamoknak arra, hogy a végrehajtás tekintetében saját rendszereket hozzanak létre, határozzanak meg.

Magyarország szabályozási környezete duális, hiszen a rendszert szabályozza a környezetvédelmi termékdíjról szóló és a hulladékról szóló törvény is, amelyeket a 2. ábra szemléltet. Míg előbbi a végrehajtás érdekében létrehozott magyar sajátosság, addig az utóbbi EU-s alapú jogszabály.



2. ábra: Szabályozási környezet

A Hulladék keretirányelv (HKT) alapú Hulladékról szóló tv. a **tagállamok által megszavazott rendelkezéseket, alapelveket és célszámokat tartalmazza** (2008/98/EU Hulladék Keretirányelv). A Keretirányelv mellett az egyes termék- és hulladékáramokat önálló irányelvek szabályozzák, így a 94/62/EU - csomagolásról és a csomagolási hulladékokról szóló Direktíva; 2012/19/EU - elektromos és elektronikai termékek hulladékairól szóló Direktíva; 2006/66/EU - Elemek és akkumulátorok és ezek hulladékairól szóló Direktíva; 2000/53/EU - az elhasználdott járművekről szóló Direktíva. Ezek az egyes termék- és anyagáramok tekintetében speciális szabályokat és célokat írnak elő, amelyek ugyancsak kötelezőek a tagállamokra.

A hulladék keretirányelv legújabb kiegészítése a 2018/851 Direktíva, amely kiegészíti a Hulladék Keretirányelvről szóló 2008/98/EU Direktívát. Ez a módosítás - különösen annak 8a cikkelye – hiánypótló jelleggel definiálja és szabályozza a kollektív teljesítést, és általános minimum követelményeket állít fel a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerekhez. Bár ezen rendszerek EU-szerte általánosan elterjedtek, alapításuk, működésük és egyéb a végrehajtáshoz kapcsolódó szabályok tagállamonként eltérőek lehetnek. Korábbi vizsgálatok azt támasztották alá, hogy ezen rendszerek egységesítése szükséges az elvárt transzparencia megteremtése és a működési anomáliák kiküszöbölése érdekében EU szinten. A HKT 2018-as módosításával ez a hiátus megszűnt, amely szintén indokoltá teszi a magyar szabályozás és rendszer felülvizsgálatát és átalakítását.

A **Direktívák végrehajtásáért** a Tagállam felelős, amely magába foglalja a Direktívák **végrehajtását szolgáló jogi és intézményi keretrendszer** létrehozását és működtetését. A **Direktívák alapelveinek végrehajtásáért** - a résztvevőkre vonatkozó kötelezettségek átültetéséért szintén a **Tagállam a felelős** (pl. szennyező fizet és a kiterjesztett gyártói felelősség elve).

A másik szabályozó, vagyis a termékdíj célja, hogy hozzájáruljon a környezetszennyezés megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek **ösztönzéséhez**, valamint a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetve azt követően közvetlenül, illetve közvetve terhelő vagy veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk **megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen**, továbbá elősegítse az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi **előírások teljesítését**. (termékdíj törvény Preambulum)

A termékdíj magyar sajátosság, a 90-es években került bevezetésre a kőolaj termékekre annak érdekében, hogy a meglévő környezeti károk felszámolásához – talaj- és talajvíz szennyezések – kármentesítéséhez pénzügyi alapként szolgáljon. Az Uniós csatlakozási tárgyalások során, valamint Magyarország Uniós csatlakozását követően fokozatosan kiterjesztésre került a termékdíj alkalmazása azon termékkörökre, ahol a kiterjesztett gyártói felelősség elve kellett érvényesülnön.

A termékdíj egy, a szennyező – a gyártó – által fizetendő díj, amely, ahogyan az a törvény fent idézett preambulumban is megfogalmazásra kerül, arra kell szolgáljon, hogy a termék életciklus végén, a hulladék státuszba kerülő termékek gyűjtésének és hasznosításának, valamint ehhez kapcsolódó egyéb kötelezettségeknek a teljesítését fedezze. Ekként a termékdíj egy célhoz kötött gyártói fizetési kötelezettség.

A törvényben meghatározott termékdíj tétel 2011-ig tulajdonképpen arra szolgált, hogy a gyártókat beterelje, ösztönözze a kollektív rendszerekhez való csatlakozásra.

Magyarország termékdíjas hulladékgazdálkodási rendszere 2011-ben először, majd ezt követően szinte minden évben nagy átalakuláson ment keresztül, hiszen a korábbi kiterjesztett gyártói felelősség modelljéről átállás történt egy atipikus megvalósítású, tisztán állami modellre. A két rendszer sajátosságait, eltéréseit és eredményeit a következő két fejezetben mutatjuk be.

1.1.3. Kiterjesztett gyártói felelősség modellének bemutatása, értékelése (1996-2011)

1.1.3.1. Modell bemutatása

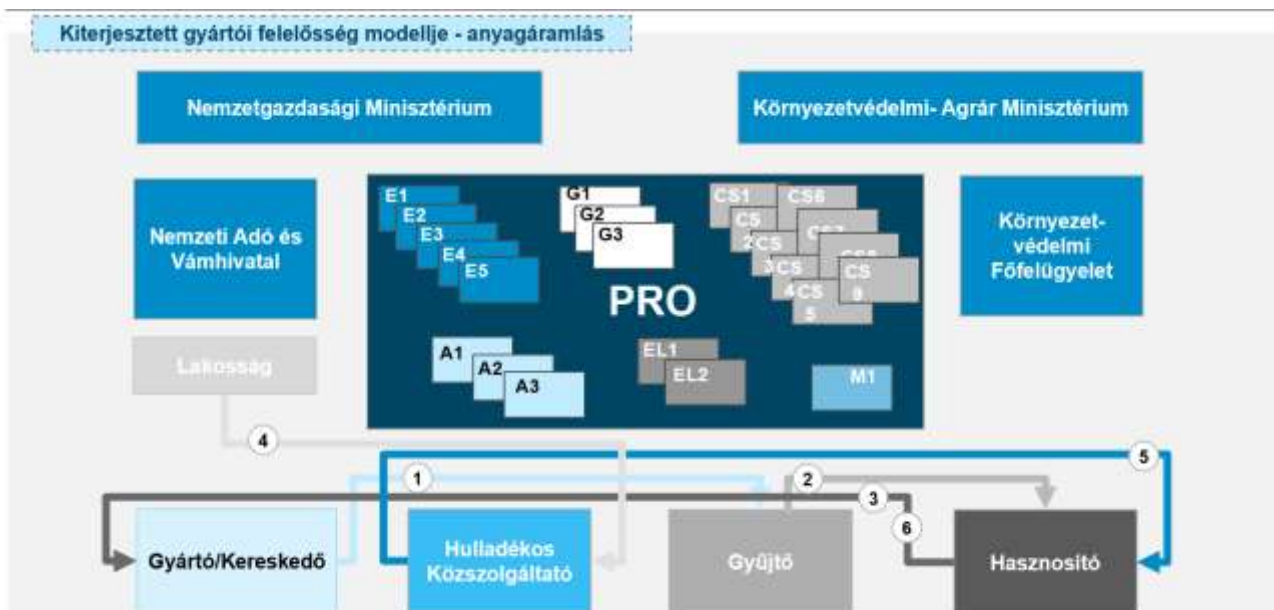
A kiterjesztett gyártói felelősség modelljében minden szereplőnek lehatárolt felelősségi köre volt:

- **Az állam:** A rendszer felépítéséért és az elérni kívánt célokért felelt. Ehhez biztosította az intézményi rendszert és regisztrálta a résztvevőket, engedélyeket adott ki nem csak a hulladékgyűjtő szereplő, de a gyártói szervezetek számára is. Meghatározta a szereplők felelősségi körét és egyes intézményein keresztül ellenőrizte a végrehajtást.
- **A gyártók:** A termékdíjas rendszerben regisztrálták magukat az általuk kibocsátott és kötelezett termékkategóriákban. Arányosan finanszírozták a gyártói szervezetek (továbbiakban koordináló szervezetek) tevékenységét és a kommunikációs kampányokat. Arányosan felelősek voltak a gyűjtési és hasznosítási célok elérésért, még akkor is, ha kötelezettségeiket koordináló szervezetekre ruházták át, mögöttes felelősséggel. A visszavételi kötelezettségük tekintetében nem mentesültek, a visszavételt biztosítani voltak kötelesek. A kibocsátásukról adatszolgáltatással tartoztak, amely az ellenőrzések alapját adta.
- **A kereskedők:** A visszavétel a kereskedők felelőssége is volt, hiszen a kereskedők, a végfelhasználókkal direkt kapcsolatban vannak. Biztosítaniuk kellett az üzlethelyiségükben visszavételi pontot, és aktívan kommunikálniuk kellett a végfelhasználóval, hogy elősegítsék a visszavételt.
- **Gyűjtők, hasznosítók:** Működésükhöz és a termékdíjas rendszerben való részvételükhöz előzetes engedélyt kellett szerezniük. Jellemzően a koordinálószervezettel egyeztek meg a mennyiségek teljesítéséről és a pénzügyi részletekről. A kommunikációt nekik is támogatniuk kellett. Végül adatot szolgáltatottak az általuk hasznosított mennyiségekről. A gyűjtők és hasznosítók a termékdíja rendszeren kívül is önállóan tevékenykedtek, ugyanakkor a termékdíjas szabályozás úgy alapanyag, mint finanszírozás tekintetében alapot adott a működésükhöz.
- **Hulladékgazdálkodási közszolgáltatók:** Működésükhöz és a termékdíjas rendszerben való részvételükhöz előzetes engedélyt kellett szerezniük. Fő tevékenységük a kommunális – települési szilárd – hulladék gyűjtése, amely az évek során a szelektív hulladékgyűjtési tevékenységgel egészült ki. A koordináló szervezettel is ők egyeztek meg mennyiségek és finanszírozás tekintetében is a szelektív gyűjtött hulladékok tekintetében. A kommunikációt nekik is támogatniuk kellett. Végül adatot szolgáltatottak az általuk gyűjtött – esetenként kezelt - mennyiségekről.
- **A Koordináló szervezetek** a gyártók egy köre által létrehozott, és működtetett, előzetesen engedélyezett szervezetek, amelyek adott agyagáram tekintetében

jogosultságot szereztek a gyártói kötelezettségek átvállalására. A gyártókkal magánjogi átvállalási szerződést kötöttek, amelyek alapján a gyártó meghatározott áron (kg/ft) egységes díjat fizetett az arányos teljesítésért. A koordináló szervezetek nonprofit alapon működtek. A gyártók által befizetett összegeket a gyűjtés és hasznosítás arányos finanszírozására, és kommunikációra fordították.

1.1.3.2. A modell működése

A kiterjesztett gyártói felelősség modellje biztosította a hulladék anyagok gyűjtését és hasznosítását, létrehozásuktól kezdve a gyűjtött és hasznosított mennyiségek jelentősen növekedtek, biztosítva az EU elvárásokat. A 3. ábrán részletesen lehet látni az anyagáramlást az egyes szereplők között.



3. ábra: Anyagáram a kiterjesztett gyártói felelősség modelljében

A gyártók/kereskedők visszavételi kötelezettségéből származó hulladékokat a gyűjtési/hasznosítási rendszerekbe leadták, ösztönözve voltak a vásárlók nagyarányú bevonásába, hogy kötelezettségeiket teljesíteni tudják. A közszolgáltatók szintén érdekeltek voltak a lakossági és egyéb gyűjtésből származó hulladékok mennyiségi növekedésében, ahogyan az egyéb független gyűjtők is. A hasznosítási ipar kialakítása a folyamatos és kiszámítható finanszírozás és az input mennyiségek növekedése miatt megindulhatott. Az ösztönzők hatására folyamatosan nőttek a gyűjtött és hasznosított mennyiségek, és a minőség is javult.

A rendszer működéséhez átlátható finanszírozási rendszer kapcsolódott, amelyet a 4. ábra szemléltet.

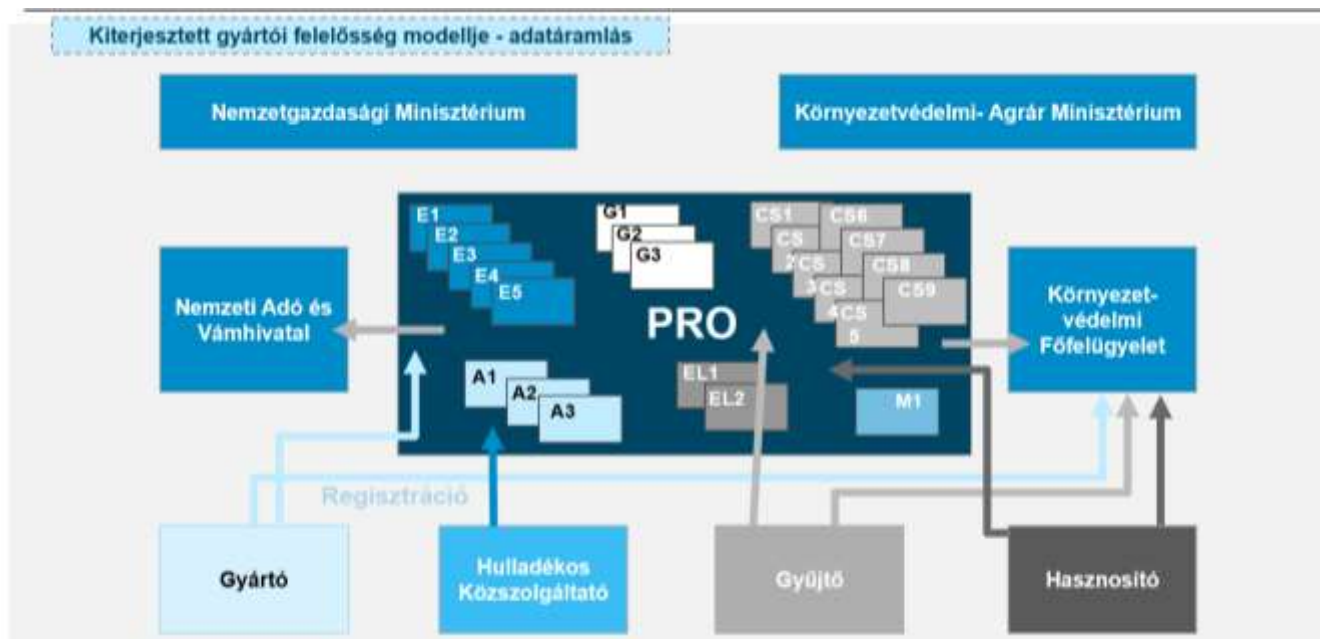


4. ábra: Pénzáramlás a kiterjesztett gyártói felelősség modelljében

A gyártói befizetéseknek – licenstdíjakkal - kellett fedeznie a meghatározott arányú gyűjtési és hasznosítási tevékenységet, a koordináló szervezetek működését, valamint az adatszolgáltatások költségeit. A gyártó a gyűjtés/hasznosítási célok tekintetében mögöttes felelősséggel rendelkezett. A koordinálók teljes bevételek meghatározott (7%) részét tudatformálási tevékenységre kellett, hogy fordítsák. A koordináló szervezetek a közszolgáltatói – lakossági gyűjtéseket – is direkt, jelentős mértékben finanszírozták, hozzájárulva a rendszerek kialakításához és fejlesztéséhez. A hulladékkezelők a teljesítési jelentésük leadása és ellenőrzése után a kiállított számlájuk értékét 8-30 napon belül megkapták. A rendszer finanszírozása folyamatos volt.

Fontos hangsúlyozni, hogy a termékdíj ebben a rendszerben egy törvényben meghatározott összeg volt, amelyet a gyártók nem voltak kötelesek megfizetni akkor, ha érvényes és hatályos szerződéssel rendelkeztek a termékeikre vonatkozóan engedéllyel rendelkező koordináló szervezettel. A termékdíjak meghatározása ekként nem is számítás alapon történt, hanem mintegy „ösztönzőként”, hogy a gyártók a koordináló szervezeti teljesítést válasszák.

A rendszer céljainak teljesülését az adatszolgáltatás alapozta meg, lehetőséget biztosítva valamennyi érintett szereplő ellenőrzésére. Ezt mutatja be az 5. ábra:



5. ábra: Adatáramlás a kiterjesztett gyártói felelősség modelljében

Az adatszolgáltatási rendszer alkalmas volt ellenőrzések és keresztellenőrzések lefolytatására, éven belül is beavatkozási lehetőséget biztosítva a hatóságok számára. A rendszeres adatáramlás alapján dinamikusan követhetők és igény szerint módosíthatók voltak a hulladékgazdálkodási teljesítések, a polgárjogi szerződések lehetőséget biztosítottak a hulladékos piaci változások követésére, támogatására.

1.1.3.3. Modell értékelése

A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszernek is voltak gyenge pontjai, az anomáliák jelentős részét a koordinálók versenykörnyezetbe helyezése okozta:

Versenyhelyzet: A koordináló szervezetek versenykörnyezetbe helyezése, verseny az árakkal, ami negatív árspirált okozott. A hatósági ellenőrzések megszűnése, a koordináló szervezetek engedélyezésének fellazulása a kalandor cégek megjelenéséhez vezetett. A koordináló szervezetek már nem szolgáltatásban, hanem csak árakban versenyeztek, amely veszélyeztette a valós teljesítést, és a hulladékos ipar valós támogatását. A valós teljesítést végző koordináló szervezetek versenyhátrányba kerültek a csak papíron teljesítő cégekhez képest, amely helyzetben a hatóságokra sem számíthattak. Ennek következtében veszélybe került a hulladékipar támogatása is. Bár a helyzet megoldására szigorú alapítási és működési kritériumokat is előíró jogszabálytervezet született, amely rendezhette volna a kialakult viszonyokat, a jogalkotó a teljes állami megoldás mellett döntött 2011-ben.

Gyűjtés maximalizálása: A gyártók - kereskedők nem finanszírozták a minimálisnál magasabb arányú gyűjtést. Hiányzott az ösztönzés az előírt gyűjtési és hasznosítási célok meghaladására.

Finanszírozás: A gyártók által a koordináló szervezetek irányában fizetendő díjak nem szabályozottak, a gyártók érdeke a minél alacsonyabb ár volt.

Működés: Az állam a kezdeti, indulási időszakot követően nem folytatott érdemi ellenőrzési feladatokat – a NAV által végzett gyártói ellenőrzéseket nem számítva. A rendszer szereplői között nem jött létre hatékony együttműködés, a koordináló szervezetek voltak a rendszer központjában, ezek törekedtek az egyes szereplők érdekeinek egyensúlyban tartására. A rendszer működése közben az állami ellenőrzések szinte megszűntek, a valós teljesítések ellenőrzése hiányzott, amely elősegítette a kalandor cégek életben maradását és piacnyerését. A rendszer egyes szereplői a kalandor cégek megjelenését követően ellenérdekeltek lettek, megszűntek a szakmai együttműködések.

Kommunikáció: Több szereplő is végezte a lakosság tudatformálását, ami megnehezítette az egységes üzenet kidolgozását. A tudatformálásra elkülönített pénzek felhasználásában nem volt egységes szabályozás, és egységes kommunikációs irány sem. Ennek ellenére a kommunikáció bár sok csatornán, és egységesítés nélkül, de megvalósult.

1.1.4. Állami rendszer bemutatása, értékelése (2011-2023)

1.1.4.1. Az állami rendszer jellemzői

A magyar hulladékhasznosítás 2011 óta tisztán állami rendszerben folyik. A következő fejezetben a korábbi kiterjesztett gyártói felelősség modellhez hasonlóan bemutatjuk az állami rendszer működését.

Ebben a rendszerben a szereplők tulajdonképpen azonosak a korábbi modellben bemutatott szereplőkkel, a koordináló szervezetek azonban megszűntek. Feladatukat az állam vette át, első körben egy állami cég (OHÜ), később állami intézmény, közigazgatási szerv, majd maga a minisztérium lenne hivatott ellátni a kapcsolódó feladatokat.

Az ún. állami rendszerben összemosódik a szabályozó, a végrehajtó és az ellenőrző állami funkció.

Az állami rendszert működtető felé az elvárások, köteleességek az évek alatt jelentősen csökkentek (lásd adatok publikálása, díjmeghatározás stb.).

A jelenlegi – folyamatos változásokon áteső, instabil - állami rendszer nem garantálja az EU-s célok elérését, a szereplők ösztönzése nem valósul meg. A 6. ábrán láthatjuk a jelenlegi rendszer keretében történtő anyagáramlást.



6. ábra: Anyagáramlás az állami rendszerben

A gyűjtési és hasznosítási mennyiségek bár emelkednek, a jelenlegi rendszer több okból sem alkalmas a Magyarország által is vállalt ambiciózus EU-s célok elérését garantálni.

A gyártók és kereskedők semmilyen formában nincsenek ösztönözve a gyűjtésben való aktív részvételre (a visszavételi kötelezettség bár megvan, ösztönzés a részvételre, és a részvétel ellenőrzése is hiányzik). A közszolgáltatók bár kötelesek a lakossági szelektív gyűjtést biztosítani, sem a gyűjtött anyaggal nem rendelkeznek –az állami tulajdonná válik -sem döntési joguk nincs a szolgáltatásfejlesztésre, bevételük pedig az NHKV-tól függ. Az egyes gyűjtők csak hasznosítókkal együtt tudnak pályázni a termékdíjból biztosított finanszírozásra, azzal, hogy az egyes pályázható tételekben a gyűjtésre szánt összeg nincs elkülönítve, sem évek óta felülvizsgálva.

A kezelők, hasznosítók az állami közbeszerzésektől függően részesülnek támogatásban azzal, hogy a közbeszerzések éveket túl késnek, tehát nem alkalmasak a valós piaci versenyt előidézni, hiszen már régen teljesítésbe ment mennyiségeket „vesz meg” az állam, amely kiszámíthatatlan viszonyokat eredményez. A kiírási mennyiségek nem követik a piacot, ekként a jelentkezők köre folyamatosan szűkül, előnyben részesítve a tőkeerős – mára legtöbb esetben külföldi kézbe került – vállalkozásokat.

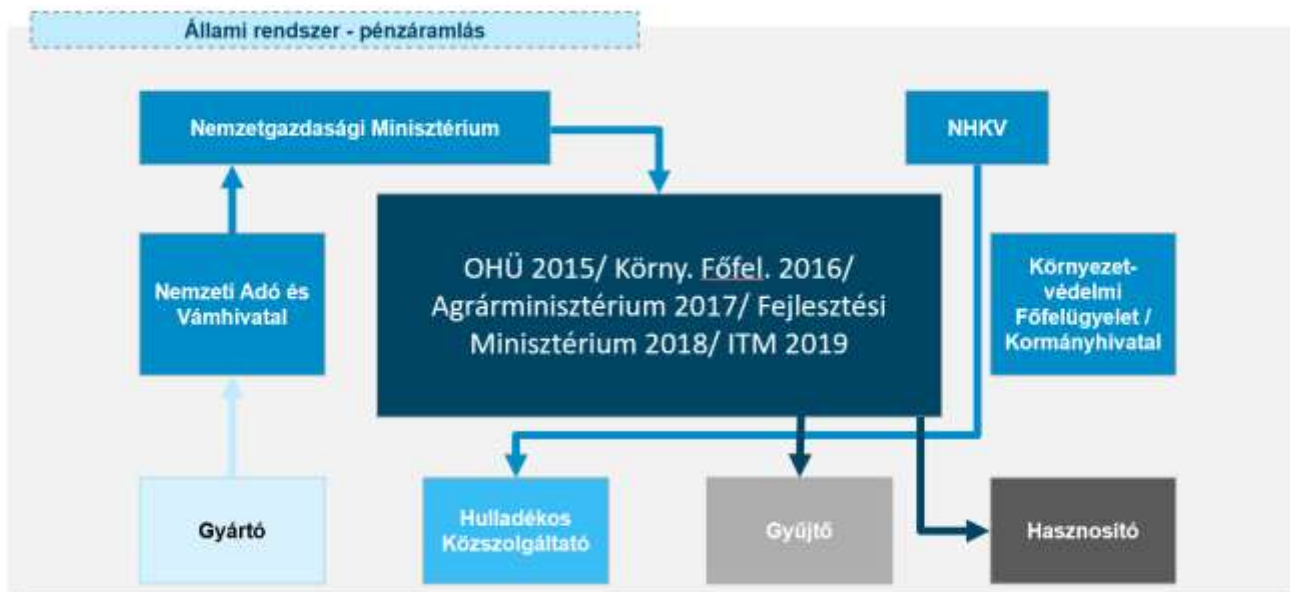
A teljesítés ellenőrzése – mivel a szolgáltatás már régen megtörtént mire a közbeszerzési szerződések megkötöttek – dokumentumok ellenőrzéséből áll, amely jelentős adminisztratív terhet ró minden szereplőre, viszont teljesen hatékonytalan.

Az éves közbeszerzések nem garantálnak input anyagot – utólag ez értelmezhetetlen – ekként a hasznosítási ipar fejlődése, minőségi javulása szinten teljesen megállt, és megrekedt az előkezelés szintjén (akkor is, ha az engedélyek hasznosításra vonatkoznak).

Az egyes szereplők érdekrendszerei tisztázatlanok.

Az állami rendszerben a közbeszerzés alkalmatlan a hulladékos piaci viszonyok kezelésére, a finanszírozás éven túl és jelentős mértékben csúszik (2020. júniusában még kiírásra sem

került ilyen tárgyú közbeszerzés, a forrásokat elvonták, holott a gyártói befizetések megtörténtek). Az állami rendszer pénzáramait a 7. ábra mutatja be.



7. ábra: Pénzáramlás az állami rendszerben

Mivel a termékdíj ebben a rendszerben teljes mértékben befizetésre kerül, a gyártók a korábbi 14-15 mrd forintos éves befizetés helyett évi ~80 mrd forintot fizetnek be az államkasszába termékdíj jogcímen. A termékdíj tételek meghatározása semmilyen módon nem kapcsolódik a hulladékokhoz. Ebből az összegből 9-12 mrd Ft-ot csoportosít az állam a hulladékos feladatok ellátására, teljes mértékben szembe menve a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

Mivel a végrehajtás állami, és a forrás is központi költségvetésből biztosított, így a pénzek kihelyezéséhez közbeszerzések lefolytatása szükséges.

A közbeszerzések lebonyolításának időigénye 6-8 hónap – amely már önmagában jelentős veszélyeket rejt. A közbeszerzésben a legfőbb érv az ár, amely nem kedvez a minőségileg jobb technológiáknak, amelyek ezért jellemzően drágábbak is. A közbeszerzés kötött rendszer, mind árban, mind mennyiségben alkalmatlan a piaci viszonyokat lekövetni.

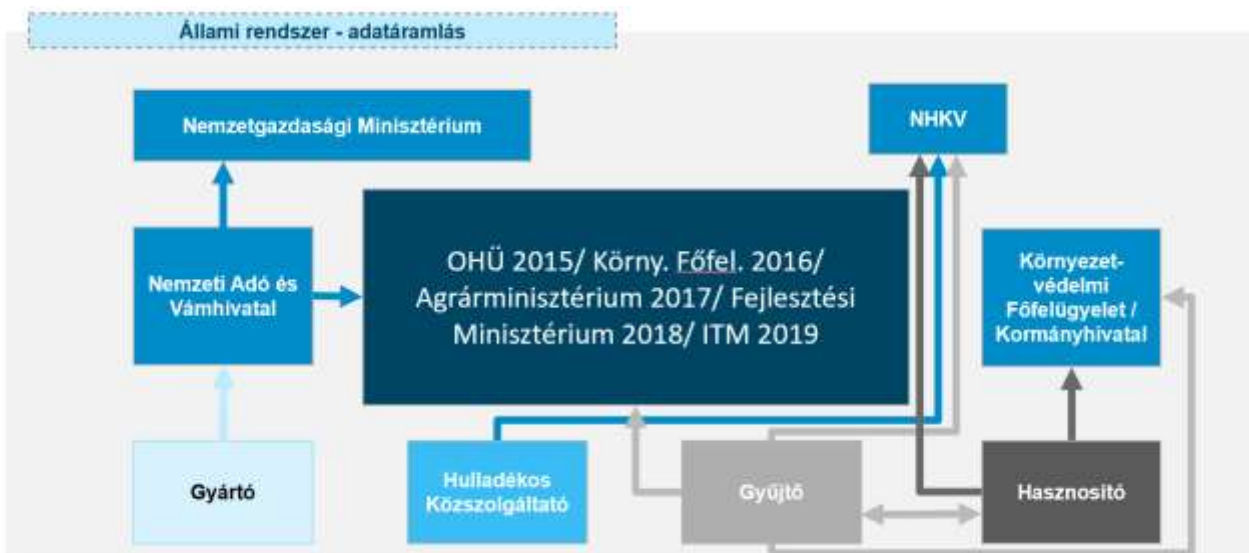
A kialakult gyakorlatban a hulladékgazdálkodási termékdíjas közbeszerzések éven túl elhúzódnak, a rendszer finanszírozása éven túl csúszik. Már maga a közbeszerzések alapját adó OGYHT (Országos Gyűjtési és Hasznosítási Terv) is csúszik, és eltörlésre került a terv tényadatokkal való év közbeni módosításának kötelezettsége, tehát a hulladékos teljesítések semmilyen formában nem követik a kibocsátás változását (a transzparencia követelményekről nem is beszélve).

A közbeszerzések alkalmatlan eszközei a hulladékos piaci viszonyok kezelésének. A rendszer alkalmatlan a hulladékkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítésére, a dinamikusan változó piaci körülmények kezelésére - lásd papír krízis. Az NHKV felállítása óta a közszolgáltatói finanszírozás a szelektív gyűjtésre nem valósulhat meg, hiszen a közszolgáltatók bevételei szintén állami bevételek lettek a központosítás következtében, ezért a kettős finanszírozás tilalma alá esnek. A közbeszerzések táptalaja a visszaéléseknek (lásd Versenyhivatali eljárások). Az állami rendszer hibáinak köszönhetően a hulladékos szektor meghatározó magyar szereplői kerültek külföldi kézbe. A befizetett ~80 milliárd forint termékdíjból 9-12 mrd

Ft-t szán az állam a gyűjtés - hasznosítás finanszírozására - ezzel törvényellenesen használja fel a befolyt összeget, már amikor a kifizetések is megtörténnek (lásd, Termékdíj törvény Preambulum).

A finanszírozás ilyen mértékű torzulásával nem a hulladékgyűjtés fejlődése, hanem léte került veszélybe, kedvezve ismét a kalandor vállalkozásoknak.

A jelenlegi állami rendszerben az adatáramlás nem átlátható, tényadatok közzé tétele nem történik meg. Az állami rendszerben történő adatáramlást a 8. ábrán mutatjuk be.



8. ábra: Adatáramlás állami rendszerben

A vonatkozó jogszabályok 2011-es módosításával a Koordináló szervezeti rendszer államosításra került. Az azóta eltelt időszakban - leszámítva az első 3 évet, minden évben máshová kerül a végrehajtás, folyamatosan csökkenő szakértői állomány mellett, az alapfeladatok ellátása is veszélybe került. Sem kibocsátási, sem hulladékgyűjtési/hasznosítási adatok nem érhetők el naprakészen a közbeszerzési és egyéb szerződések, a működésre vonatkozó transzparencia kritériumok nem teljesülnek. Az OGYHT tervadatai nem tényadatok, azokat a tárgyévet megelőző évben tervezéssel állapítják meg, de – ahogyan csökkent az állami, jogszabályi előírási elvárás – már nem frissítik negyedévente tényadatokkal, sőt, az év végét lezáró, kibocsátási és gyűjtési/hasznosítási, valamint finanszírozási tényadatok közzétételére szolgáló összefoglaló adatközlés kötelezettsége is megszűnt.

Ekként a rendszer tényadatai sem kibocsátás, sem gyűjtés/hasznosítás, sem finanszírozási oldalról nem biztosított, így a transzparencia a rendszerben megszűnt.

1.1.4.2. Az állami rendszer értékelése

Az állami rendszer esetén is azonosítottuk azon pontokat, amelyek aláássák a hatékony és elvárható minőségű és biztonságú rendszerműködést. A beazonosított anomáliák a következők:

Közbeszerzés: A rendszer közbeszerzés köteles, a közbeszerzések kiírása késik minden évben. A közbeszerzés időigényes - 6-8 hónap, így a finanszírozás éveken át csúszik, ezért a közbeszerzés alkalmatlan a minőségi szolgáltatások kiválasztására. Továbbá a közbeszerzés nem alkalmas a dinamikus változó hulladékgyűjtési piac kezelésére. A közbeszerzés a

visszaélések melegágya (lásd versenyhivatali eljárások). **A fent említett gyengepontból az következik**, hogy a rendszer finanszírozása éven túl késik - a rendszer alulfinanszírozott. A hulladékos ipar finanszírozása kiszámíthatatlan, miközben a kötelezettek időben fizetnek. A közbeszerzés nem tud az egyébként teljesen normális napi változásokra – lásd tőzsdei árak változása, olajár változás - reagálni, veszélybe kerülnek egyes anyagáramok teljesítései, ezért a hulladékos piacon a fejlesztések leállnak, a hulladékos magyar cégek tönkre mennek, nagy multinacionális cégek kezébe kerülnek. A magyar hulladékpiar behozhatatlanul lemarad a EU-s hulladékpiari szereplőktől.

Transzparencia: A rendszer működése minden transzparenciát nélkülöz. Ezen túl sem gyártói, sem hulladékos ellenőrzés nem valósul meg a rendszerben, a meglévő ellenőrzések szükségszerűen utólagosak és ekként alkalmatlanok a valós teljesítések ellenőrzésére. A kommunikáció nem működik, nincs információ a kimondottan kommunikációs célra biztosított 1 Mrd Ft elköltéséről. A rendszer nem szisztematikus és nem transzparens. **A transzparencia hiánya miatt** a visszaélések lehetősége jelentős mértékben nőtt a közbeszerzés és az ellenőrzés teljes hiánya miatt. A teljesítmények nem mértek, nem kimutathatók, és nincs alap a stratégiai tervezésre sem.

Iparfejlesztés: A termékdíj bevételből biztosított iparfejlesztési források esetlegesen állnak rendelkezésre, érdemi stratégia hiányában nem szolgálják a valós iparfejlesztési célokat. Az iparfejlesztések rendezetlenek, nem kapcsolódik hozzájuk sem költség-haszon elemzés, sem ipari megalapozás. Nem tudható, milyen alapon és milyen eredménnyel kerültek az iparfejlesztési összegek kihelyezésre, hiszen azokról semmilyen elérhető információ nem áll rendelkezésre. **Az iparfejlesztés rendezetlensége miatt** az odaítélés feltételei nem világosak. Nincs sem a kiírás, sem az elnyert támogatás esetén ellenőrzés, sem megelőző és követő költség-haszon elemzés.

Rendszer működése: A rendszer felépítése évente változik. Az állami rendszer nem rendelkezik a kellő humán és IT kapacitással (utóbbira két ~1 Mrd forintos fejlesztés sem adott megoldást, az elkészült szoftverek soha nem kerültek alkalmazásra). A rendszerkövetelmények folyamatosan csökkennek - ma már az éves teljesítés tényadatai sem kerülnek bemutatásra, és a közbeszerzések végleges teljesítéseit sem lehet megismerni. **A folyamatos változások** miatt valójában nincs gazdája az állami feladatnak, nincs olyan szakmai fórum, amely éveken átívelő és végrehajtható stratégiát tudna teremteni és változtatás nélkül felelős lenne a végrehajtásért. Nincs felelősség az állami körben az eredményekért, az évente változó rendszerben nem lehet tervezni. Továbbá az állami rendszerből hiányzik a szakértelem és a humán kapacitás.

Gyártói felelősség elve: A kiterjesztett gyártói felelősség elve és a szennyező fizet elve nem érvényesül. A gyártók nem a valós feladatokért és azok finanszírozásáért felelnek, hanem extra állami bevételt garantálnak –amelyet a lakosok fizetnek ki. Több szereplő kimarad a kötelezett körből. A gyártók és kereskedők, akik alapkötelezettjei a rendszernek semmilyen módon nincsenek ösztönözve a gyűjtés növelésére.

Meghatározott anyagok gyűjtése: A közszolgálatok nem finanszírozhatók a meghatározott anyagok gyűjtésére, ezért a lakossági csatorna beszűkül, a gyűjtött anyagokat az állam nem, vagy csak jelentős késéssel támogatja. A lakosság számára elérhető szolgáltatások színvonalának elvárt emelése nem jár együtt a finanszírozással. A lakosság semmilyen módon

nem kötelezett, még a legkényelmesebb – házhoz menő szelektív gyűjtés – esetén sem elvárt a minőségi anyagok elhelyezése.

Tervezés és stratégia: Az éves – de éven túl megvalósuló - tervezés nem alkalmas a hosszútávú és ambíciós célok kezelésére. A folyamatos tűzoltás miatt semmilyen valós közép-hosszútávú stratégia nincs, ennek megalkotására nincs kellő humán kapacitás. Tényadatok hiányában ez nem is tud megvalósulni. A tervezés és stratégia hiánya **kiszámíthatatlan ipari környezet eredményez**, ami miatt megbízhatatlan a finanszírozás és évente változnak a prioritások.

1.1.5. Nemzetközi kitekintés

A magyar gazdaság számára új modellre van szükség, amelynek megalkotása érdekében megvizsgáltuk az Európai Unióban jelenlévő legjobb gyakorlatokat, amelyekből származó következtetések jelenthetik majd az inputot az új stratégiai modell kialakításához.

A legjobb gyakorlatok azonosításához a külföldi rendszerek teljesítményét vizsgáltuk meg először, amelyekből az alábbi, 9. ábrát tartjuk fontosnak bemutatni.

	Lakosság (millió fő)	Csomagolási mennyiség (ezer t)	*Rendszer bevétele (Mrd Ft)	Bevétel per fő (Ft)	Bevétel per tonna (ezer Ft)	Hasznosítási arány
Belgium	11,3	1 556,4	28,6	2 531	18,3	91,5%
Csehország	10,5	1 195	21,6	2 057	18,1	77%
Ausztria	8,8	700	65,7	7 466	93,9	67%
Magyarország	10	1 064	37,9	3 790	35,6	48%

9. ábra: Nemzetközi példák

A fenti ábra kapcsán hangsúlyozni kell, hogy a csomagolásra vetített **termékdíjből származó állami bevétel ugyan 37,9 Mrd Ft, kiadási oldalon – tehát a piacra kihelyezve - jelentősen alacsonyabb összeg szerepel (5,69 Mrd Ft)**. A különbség a törvénnyel ellentétesen a költségvetést gyarapítja. Az összes többi EPR rendszerben a célzott bevétel 100%-át meghatározott módon hulladékgazdálkodásra fordítják. Nemzetközi példák mutatják, hogy jelentősen alacsonyabb bevételből is el lehet érni szignifikánsan magasabb hasznosítási arányt. Belgium és Csehország jó példák, hiszen alacsonyabb bevételből tudnak a Magyarországi rendszerénél sokkal eredményesebben működni, míg az ausztriai rendszer jóval magasabb bevétel mellett tudja csak teljesíteni a 67%-os hasznosítási rátát.

A nagy eltérést az okozhatja, hogy az Európai Unió többi – nem csak a 9. ábrán bemutatott - országában a kiterjesztett gyártói felelősség modellje működik. Ezt a 10. ábra szemlélteti.



10. ábra: A kiterjesztett gyártói felelősség modelljének elterjedtsége

A legjobb gyakorlatot és eredményt produkáló ország rendszerét megvizsgálva az alábbi jellemzőket lehet beazonosítani a kiterjesztett gyártói felelősség modell (EPR) tekintetében:

- A gyártói felelősség elve érvényesül,
- A rendszer a felelősséggel tartozó gyártók üzemeltetése és irányítása alatt áll,
- A rendszer nonprofit alapon működik, számuk egy vagy maximalizált,
- A gyűjtők és hasznosítók nem alapító tagok az EPR-ben,
- Jogszabály szabja meg az EPR alapításának és működésének szabályait,
- Az EPR szigorú és folyamatos hatósági ellenőrzés mellett működik,
- A költségeket a kötelezett gyártók egyenlő mértékben viselik, a rendszer alapja az egyenlő bánásmód,
- A kötelezett gyártók és kereskedők aktív résztvevői a gyűjtési arányok növelésének és a tudatformálásnak,
- A rendszer ösztönzőket alkalmaz az ökodizájn elérésére és a minimális szintet meghaladó gyűjtés elérésére is.

Az EPR rendszerekben a gyártók úgynevezett licence díjat fizetnek a koordináló szervezet részére, amely ennek fejében végzi el a arányos teljesítést és egyéb kötelezettségeket – mint a kommunikáció és az adatgyűjtés/feldolgozás, riportálás. Országonként és anyagáramonként eltérő az alkalmazott licenc díjtételek mértéke.

Azokban az EU országokban, ahol már évtizedek óta sikeresen működnek az EPR rendszerek figyelembe vesznek alapelveket, de közben mégis azonosulnak az ország helyi adottságaival és lehetőségeivel. Így bár a rendszerek nem teljesen egyformák, az alapelvek, célok és a megvalósítás egyes megoldásai tekintetében mégis közel azonosak.

Ezek közül a díjmeghatározással kapcsolatosan a legfontosabb alapelvek a „kiterjesztett gyártói felelősség” elve, a „szennyező fizet” elv és a „teljes nettó költségviselés” elve.

Mindhárom betartása mellett kerülnek meghatározásra a licenc díjtételek, és bár országonként **különbőle megbontások** léteznek, például a csomagolás egyes anyagáramainak **díjait illetően**, de mégis sikeresen **megvalósítják** a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerben előírt **hasznosítási arányokat, sőt azokat jelentősen meg is haladják**.

2. Stratégiai irányok és opciók

A stratégia irányok stratégiai opciós tábla módszertannal kerültek kidolgozásra. Az opciós tábla módszertan segítségével kulcskérdések mentén strukturáltan kerültek felvázolásra a stratégiai alternatívák. A módszertan felépítését a 11. ábrán lehet látni. Az egyes kulcskérdésekre adható lehetséges válaszok megjelölésével rajzolódnak ki a stratégiai irányok.

Stratégiai opciós tábla (példa)

Stratégiai kulcskérdések	Lehetséges válaszok					
1 Elsődleges célfüggvény?	Növekedés volumenben	Növekedés árbevételben	Eredményesség	Osztalék
Növekedési stratégia • Mértéke • Módja • Irányultsága • Földrajzi iránya	Leépítés	Fenntartás	< 5%	5-10%	10-15%	15%
	Organikus, csak volumen, vagy árazás	3 Belső szolgáltatásbővítés		Portfólió horizontálisan	4 Portfólió vertikálisan	
	Kerekagyak	Féknyergek	Keréktartók	Differenciál házak	Futómű tartóelemek	Lengőkarok
Eredményességi elvárás időtávot tekintve	Térségi	Hazai	Regionális	Európai	5 Globális	...
	1-3 év	3-5 év	5-7 év	7-10 év	10-15 év	...
Technológiai irányultság	Nincs technológiai fejlesztés	Meglévő				...
Technológiai stratégia	Proaktív, diktáló		Reaktív, versenytárs-követő		Kiegyensúlyozott	

Az opciós tábla összefoglalja azokat a fő stratégiai kérdéseket, amelyeket előre meghatározott sorrendben válaszolunk meg.

11. ábra: A stratégiai opciós tábla módszertan

A módszertant a következő lépések követésével lehet elvégezni:

1. **Előre meghatározott sorrendben** vitatjuk meg a kijelölt témákat.
2. Minden területen **több opció** közül kell a legfontosabbakat, a preferált megoldást kiválasztani.
3. **Sárga színűek** a kiemelten fontos opciók. Minden témakörben kell, hogy legyen legalább egy ilyen.
4. **Halvány sárgával** jelöltek a figyelembe vett, de kevésbé hangsúlyos opciók.
5. **Fehérrel** jelöltek a ki nem választott, vagy kérdéses opciók.

2.1. A kijelölt kulcskérdések

A termékdíj rendszer stratégiai opciós táblájához először is meghatároztuk a nemzetközi példák és a jelenlegi rendszer alapján a stratégiai és operatív kérdéseket a témakörben, amelyekből a stratégiai kérdések a következők:

- A rendszer fő célja: Mi (k) a rendszer működésének elsődleges, fő célja(i)?
- A rendszer jellege: A tevékenységet az üzemeltető milyen formában valósítja meg?
- A rendszer üzemeltetője: Mely szereplő felelős a termékdíjas rendszer működtetéséért?
- Teljesítés módja: A gyűjtési és hasznosítási teljesítés milyen módon történhet? A gyártók milyen módon tesznek eleget a kötelezettségeiknek, egyénileg, vagy kollektíven?
- Koordináló szervezetek száma: Hány koordináló szervezet működik a rendszerben?
- Anyagáramok köre: A koordináló szervezet (ek) hány anyagáramért lehet(nek) felelős(ek)? Lehet-e egy koordináló több anyagáramért felelős?
- Informatikai támogatás: Kik és milyen informatikai rendszerrel vannak felszerelve a rendszer működtetése érdekében?
- Ellenőrzés módja: Milyen formában, együttműködésben történik az ellenőrzés, kik felelősek érte?
- Ellenőrzés tárgya: Mire, kikre vonatkozik az ellenőrzés?
- Termékdíjjal érintett termékek köre: Milyen termékekre terjed ki a termékdíj fizetési köre?

- Termékdíj mértéke: Mi alapján kerül meghatározásra a termékdíj mértéke, milyen egyéb tényezők kerülnek figyelembevételre?
- Termékdíj allokálása: A befolyt jövedelem melyik szereplők között kerül felosztásra?

Az operatív kérdések a következőek a termékdíjas rendszerrel kapcsolatban:

- A rendszer felépítése stabil kritériumainak megállapítása: Mely szereplő felelős a hulladékgazdálkodási rendszer felépítés stabil kritériumainak megállapításáért?
- Közép és hosszú távú stratégia meghatározása: Mely szereplő határozza meg a közép és hosszú távú hulladékkezelési stratégiát?
- Jogszabály, rendszer felépítésének véleményezése: Mely szereplő véleményezheti a jogszabályokat és a rendszer felépítését?
- Kommunikáció a lakosság irányába: Mely szereplő felelős a lakossággal történő kommunikációért?
- Közszolgáltatók szelektív gyűjtésének finanszírozása: Mely szereplő finanszírozza / részfinanszírozza a közszolgáltatók szelektív gyűjtési tevékenységét?
- Gyűjtési és hasznosítási célok elérése: Mely szereplő felelős a gyűjtési és hasznosítási célok eléréséért?
- Állami ellenőrzési feladatok finanszírozása: Mely szereplő felelős az állami ellenőrzési feladatok (rész)finanszírozásáért?
- Végrehajtás intézményi feltételeinek megteremtése: Mely szereplő teremti meg a végrehajtás intézményi és humán feltételeit?
- Hatósági ellenőrzési feladatok elvégzése: Mely szereplő felelős az ellenőrzési feladatokért?
- Ellenőrzés, keresztellenőrzés feltételeinek megteremtése: Mely szereplő teremti meg az ellenőrzés és keresztellenőrzés feltételeit?
- Ökodesign feltételeinek, ösztönzésének és előírásainak kidolgozása: Mely szereplő feladata az ökodesign feltételeinek, ösztönzésének és előírásainak kidolgozása?
- Ökodesign megvalósítása: Mely szereplő feladata az ökodesign előírás szerinti megvalósítása?
- Visszavételi kötelezettség: Mely szereplő rendelkezik visszavételi kötelezettséggel?
- Szelektív hulladékgyűjtés: Mely szereplőnek felelőssége a szelektív hulladékgyűjtés?

- Gyűjtés kivitelezése: Mely szereplő gondoskodik a gyűjtés kivitelezéséről?
- Hasznosításról, ártalmatlanításról való gondoskodás: Mely szereplő gondoskodik a hasznosításról és ártalmatlanításról?
- Adatszolgáltatás: Mely szereplő kötelezettsége az adatszolgáltatás?

2.2. Lehetséges opciók

A stratégiai opciók generálása során csak a stratégiai kérdésekkel foglalkoztunk. Az operatív kérdések a kiválasztott stratégiai opció kidolgozásához nyújtanak segítséget. Az összeállított termékdíjas stratégiai opció táblát a 12. ábrán lehet látni.

Kulcskérdések	Lehetséges opciók			
A rendszer fő célja	Környezetvédelmi célok	Maximális gyűjtés és hasznosítás	Hasznosítási iparfejlesztés	Lakossági ösztönzés
A rendszer jellege	Profit		Non-Profit	
A rendszer üzemeltetője	Állam	Gyártó	Hulladékkezelő	Vegyes
Teljesítés módja	Egyéni	Kollektív		Vegyes
Koordináló szervezetek száma	Egy	Több	Több maximalizált	
Anyágaromok köre	Koordináló szervezetenként egy		Koordináló szervezetenként több	
Informatikai támogatás	Csak állami egyirányú	Csak állami kétirányú	Állami és kollektív	Állami, kollektív és stratégiai és koordinációs központ
Ellenőrzés módja	Hatósági együttműködésben	Egyedi hatósági ellenőrzések		Stratégiai és koordinációs központ
Ellenőrzés tárgya	Minden szereplőre	Szereplők meghatározott körére	Adatra	Technológiára IT rendszerekre
A termékáramok köre a csomagolóanyagoknál	Csomagolás		Csomagolószer	
Termékdíj mértéke	Teljes nettó költségviselés elve alapján haszonanyag értékét figyelembe véve	Teljes nettó költségviselés elve alapján haszonanyag értékét figyelembe nem véve		Hulladékgazdálkodási szempontokon túlmutató szempontrendszer alapján
Termékdíj allokálása	Koordináló szervezet	Koordináló szervezet és állam		Állam

12. ábra: Termékdíjas stratégiai opció tábla

A stratégiai kérdések mentén minden lehetőséget lefedő választási lehetőségeket állapítottunk meg. A kulcskérdéseket megválaszoló opciók az alábbiakban kerülnek bemutatásra.

2.2.1. A rendszer fő célja

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók			
A rendszer fő célja	Környezetvédelmi célok	Maximális gyűjtés és hasznosítás	Hasznosítási iparfejlesztés	Lakossági ösztönzés

13. ábra: A rendszer fő célja lehetséges opciók

A rendszer fő célja azt határozza meg, hogy a termékdíjas rendszernek összességében mely fő célokra kell irányulnia:

- **Környezetvédelmi célok:** itt a termékdíj bevezetésének és alkalmazásának összes lehetséges környezetvédelmi célját értjük, így a kibocsátás csökkentést, a megelőzést, az újrahasználatot és egyéb környezetvédelmi hatás célokat.
- **Maximális gyűjtés és hasznosítás** alatt azt értjük, hogy az EU-s – és ennek alapján előírt magyar célok, az egyes anyagáramok hulladékai esetén kötelező minimális arányokat határoznak meg, de a cél ezek meghaladása, továbbá egy olyan rendszer létrehozása, amelyben a rendszer résztvevői megfelelően ösztönözve vannak a minimális célt meghaladó, lehetséges maximum gyűjtési és hasznosítási mennyiségek elérésére.
- **Hasznosítási iparfejlesztési** cél alatt azt értjük, hogy a rendszer legyen alkalmas direkt vagy ösztönző módon a hulladékkezelés technológiai fejlesztésére annak érdekében, hogy a hulladék hierarchia magasabb fokán álló, összességében legjobb technológia kerüljön alkalmazásra, az output anyagok pedig a termék életciklusba visszavezethetők legyenek.
- A **lakossági ösztönzési** cél azt jelenti, hogy a lakosság, mint végfelhasználó a megfelelően kialakított és szabályozott, számára, mint végfelhasználó számára könnyedén és egyszerűen elérhető és érthető rendszerben tudja a hulladékait visszajuttatni. A lakosság ösztönzése azért fontos, hogy a megfelelő tisztaságú, minőségű és mennyiségű anyagok input anyagként jelenjenek meg a hulladék hasznosításban, és növeljék a rendszer költséghatékonyságát.

2.2.2. A rendszer jellege

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók	
A rendszer jellege	Profit	Non-Profit

14. ábra: A rendszer jellege lehetséges opciók

A kiterjesztett gyártói felelősségen alapuló **rendszer jellegét** tekintve kétféle módon üzemelhet:

- **Profitorientált** módon a rendszer a gyártók és a PRO-k szempontjából is lehet profitszerzésre használható.
- A **nonprofit rendszerben** a gyártók és a PRO-k a rendszer üzemeltetése során nem törekedhetnek profit szerzésére, az esetlegesen megtermelt hasznot kötelesek a rendszer fejlesztésére fordítani.

A rendszer jellege csak a kiterjesztett gyártói felelősségi modellt jellemzi, a rendszer egyéb résztvevői, így a hulladékgyűjtők és hasznosítók tevékenysége ettől elválik (ők termelhetnek profitot).

2.2.3. A rendszer üzemeltetője

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók			
A rendszer üzemeltetője	Állam	Gyártó	Hulladékkezelő	Vegyes

15. ábra: A rendszer üzemeltetője lehetséges opciók

A rendszer üzemeltetője az a jogi személy, amely a gyártói célok eléréséért, a finanszírozásért és a teljes szervezési és lebonyolítási feladatokért felelősséggel tartozik:

- **Az állam** felelőssége esetén annak egy kijelölt szerve lép az üzemeltetési feladatokat ellátó felelős szerepébe.
- **A gyártók** felelőssége esetén a gyűjtési-hasznosítási, szervezési, lebonyolítási és egyéb feladatok felelőse arányosan a gyártó, amely vagy amelyek egy adott termékáramban adott időszakban a tagállami – magyar – elsőként hozzák forgalomba az adott terméket.
- **A hulladékkezelők** üzemeltetői felelőssége esetén a kiterjesztett gyártói felelősségből adódó pénzügyi és operatív feladatokért a hulladékok kezelői lennének felelősek. (Akik bár részesei összességében a rendszernek, de érdekeltységük a gyártókkal szemben pont ellentétes, hiszen míg a gyártó költségoptimalizálásra törekszik, addig a hulladékkezelő a gyártók által befizethető maximum összeg elérését célozza meg, hogy minél nagyobb finanszírozást kapjon tevékenységéért.)
- **A vegyes** üzemeltetésű rendszerben az előzőekben felsorolt szereplők valamilyen meghatározott eloszlásban és finanszírozás mellett vesznek részt a kiegészítő Stratégiai és koordinációs Központ üzemeltetésében. Mivel így a hatósági/szabályozói/ellenőrzési – tehát közjogi – és a kiterjesztett gyártói felelősségen alapuló – magánjogi – rendszerek keverednek az egyes érdekeltiségi rendszerekkel, a vegyes rendszer nem eredményez tiszta felelősségi és hatásköröket. Ebben a rendszerben is a gyártói felelősségi modell elem kizárólag gyártók által üzemeltetett.

Fontos, hogy a Gyártó, mint fogalom eltér a köznapi nyelvben használt gyártótól. A kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerben gyártó az a jogi személy, amely az adott tagállam – jelen esetben Magyarország – piacára elsőként helyez az adott termékből forgalomba, elsőként használ fel saját célra vagy online ide forgalmaz. Gyártó így lehet a termék legyártója, forgalmazója, disztribútora stb.

2.2.4. A teljesítés módja

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók		
Teljesítés módja	Egyéni	Kollektív	Vegyes

16. ábra: Teljesítés módja lehetséges opciók

A teljesítés módja azt jelenti, hogy a gyártók a kiterjesztett gyártói felelősségből adódó pénzügyi és operatív kötelezettségeiknek milyen módon tehetnek eleget az adott rendszerben:

- **Az egyéni** teljesítés azt jelenti, hogy a gyártók maguk felelősek valamennyi kötelezettség teljesítéséért, így pl. a kibocsátás arányos gyűjtési és hasznosítási kötelezettségéért is. Ezt jellemzően egyedi engedélyek birtokában végezhetik.
- **A kollektív** teljesítés azt jelenti, hogy a gyártók kötelezettségeiket – vagy azok egy részét – átruházhatják a kimondottan ezen célok elérésének biztosítására létrejött speciális szervezetekre. Ezen szervezetek jellemzően szigorú alapítási és működési feltételek mellett, előzetes engedély birtokában, meghatározott anyagkörökre vonatkozóan teljesíthetik a kötelezettségeket oly módon, hogy a gyártók mögöttes felelőssége a teljesítésekért megmarad. Még a kollektív rendszerekben is vannak azonban gyártói kötelezettségek, amelyeket a kollektív teljesítő nem vehet át. Ezek jellemzően a nagyobb rendszerelérést segítő előírások, mint a visszavételi és a tájékoztatási kötelezettség.
- **A vegyes** rendszerekben lehetőség van az egyéni és a kollektív teljesítésre is. Ennek előnye a gyártó választása, hátránya egyrészt a megnövekedett kötelezett kör, amely több ellenőrzést és nagyobb hibalehetőséget jelent; valamint az átláthatóság csökken.

2.2.5. A koordináló szervezetek száma

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók		
Koordináló szervezetek száma	<input type="radio"/> Egy	<input type="radio"/> Több	<input type="radio"/> Több maximalizált

17. ábra: Koordináló szervezetek száma lehetséges opciók

A koordináló szervezetek száma szerint léteznek olyan rendszerek, amelyekben

- **Egy koordináló** szervezet felelős egy anyagáramért, amely ekként monopol helyzetben van, ennek minden piacmeghatározó előnyével, vagy...
- ...egy anyagáramban **több koordináló** szervezet is tevékenykedik, és ezek méretét nem szabályozza a jogalkotó (ekként a nagy gyártók által létrehozott szervezetek és egészen apró, kis mennyiségekre alakult szervezetek is létesülhetnek), amely így piaci versenyt eredményez a koordinálók között, negatív árspirál veszélyével, vagy...
- ...olyan rendszer, amelyben **több koordináló** szervezet alakulhat és működhet egy anyagáramban, de a **számuk maximalizált**, hiszen minimális piaci részesedést ír elő a jogalkotó, amely a szervezettel átvállalási szerződött gyártók piaci részesedésén alapszik.

2.2.6. Anyagáramok köre

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók	
Anyagáramok köre	Koordináló szervezetenként egy	Koordináló szervezetenként több

18. ábra: Anyagáramok köre lehetséges opciók

Azon **anyagáramok köre**, amelyekben a koordináló szervezet átvállalhatja a gyártói felelősség jelentős részét rendszerbe szervezhető akként:

- Egy koordináló szervezet csak **egy anyagáramért** lehet felelős, vagy úgy, hogy
- Koordináló szervezetenként **több anyagáram** fedhető le.

Mivel az egyes anyagáramok gyártói/kötelezett köre csak kis mértékben mutat átfedést, valamint mivel az egyes anyagáramok gyűjtési megoldásai jelentősen eltérnek egymástól jellemzően nem javasolt a több anyagáramos modell. A több anyagáramos modell transzparencia tekintetében sem mutatkozik a legjobb megoldásnak, a legjobb eredményt produkáló rendszerek nem így épülnek fel.

2.2.7. Informatikai támogatás

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók			
Informatikai támogatás	Csak állami egyirányú	Csak állami kétirányú	Állami és kollektív	Állami, kollektív és stratégiai és koordinációs központ

19. ábra: Informatikai támogatás lehetséges opciók

Az **informatikai támogatás** a termékdíjas rendszerben azt mutatja, hogy a rendszer mely szereplője és milyen irányokban működtet adatszolgáltatási céllal IT rendszert:

- A **csak állami egyirányú** rendszerben az állam – egy szakosított szervezetén keresztül - fogad minden adatot minden rendszer szereplőtől.
- A **kétirányú állami** rendszerben az állam – egy szakosított szervezetén keresztül – fogad és közöl is adatokat a rendszer egyes szereplőtől egy meghatározott kör vagy a nyilvánosság számára.
- Az **állami és kollektív** rendszerben az állami a koordináló szervezetektől – vagy tőlük is – kap kibocsátási adatokat, hiszen a koordináló szervezet kötelezettségei megállapításához azt bekéri a kötelezettektől. Ezen túl az állam minden más szereplőtől is kap adatot. Ez a rendszer jó alapja a keresztellenőrzésekre is alkalmas modellek.
- A legjobb megoldás az a rendszer, amelyben az **állam, a kollektív teljesítő** és a kollektív teljesítők felett álló, **magánkézben lévő stratégiai és koordinációs központ** is működtet önálló IT rendszereket. Ez a leghatékonyabban felépíthető és működtethető ellenőrzést biztosító rendszer.

2.2.8. Ellenőrzés módja

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók		
Ellenőrzés módja	Hatósági együttműködésben	Egyedi hatósági ellenőrzések	Stratégiai és koordinációs központ

20. ábra: Ellenőrzés módja lehetséges opciók

A **rendszer** egyes szereplőinek **ellenőrzése** megvalósulhat:

- **hatósági együttműködésben**, ahol az érintett hatóságok vagy együtt eljárva vagy egymást támogatva járnak el, amely lehetőséget teremt a keresztellenőrzésekre és az egyes hatósági jogkörök kiegészítésére és kihasználására. Míg például az adóhatóság ellenőrzés jogcímen az érintett társaságok könyvelésébe is belenézhet, és azok alapján azonosíthat tényeket, erre a környezetvédelmi hatóság egyedül nem feljogosított. Az ellenőrzések hatékonysága növelhető közös eljárás esetén, amelynek alapfeltétele a hatóságoknál a kiképzett szakértői kör és az együttműködés jogi alapjainak és kötelezettségének megteremtése.
- Az **egyedi hatósági eljárások** során az adott hatóság csak a saját jogosítványai alapján meghatározott körben és tárgyra folytathat le ellenőrzést, amely jelentősen csökkenti a teljeskörű ellenőrzés és a tettenérés lehetőségét.
- A **Stratégiai és Koordinációs Központ (SKK)** ellenőrzéseit jogszabályi felhatalmazás alapján, nem hatóságként eljárva végzi. Ezen ellenőrzések a hatósági ellenőrzéseket nem váltják ki, ugyanakkor a speciális szakértelemmel rendelkező ellenőrök eltérés, szabálysértés vagy bármilyen jogszabályi előírás megsértésének gyanúja esetén a megfelelő hatóságot haladéktalanul értesítik. Ekként a hatósági ellenőrzések egy része kiváltható, csak szükség esetén hajtandó végre. Ehhez fontos, hogy az SKK maga és annak szakértői is függetlenek legyenek.

2.2.9. Az ellenőrzés tárgya

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók				
Ellenőrzés tárgya	Minden szereplőre	Szereplők meghatározott körére	Adátra	Technológiára	IT rendszerekre

21. ábra: Ellenőrzés tárgya lehetséges opciók

Az **ellenőrzés tárgyát tekintve** az adott ellenőrzések kiterjedhetnek:

- a rendszer **minden szereplőjére** annak érdekében, hogy a keresztellenőrzések nagy biztonsággal állapíthassák meg a jogszabályoknak való megfelelést;
- a **szereplők egy körére**, amely esetben a rendszernek csak egyes elemeit, részeit képes vizsgálni az ellenőr;

- a **szolgáltatott adatok körére**, amely esetben az adatok megalapozottsága, tehát az egyes szereplőktől elvárt fizikai teljesítések minősége és mennyisége sem képezi az ellenőrzés tárgyát;
- **technológiák** megfelelőségére, amely csak a kapacitásokat és rendelkezésre állást képes bizonyítani vagy cáfolni, de a valós hulladékkezelés megtörténtét nem;
- és/vagy az **IT rendszerekre**, amelyekkel az adatok összegyűjtése, feldolgozása és a riportálás zajlik, szintén a valós teljesítés ellenőrzésének mellőzésével.

2.2.10. A termékáramok köre a csomagolóanyagoknál

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók	
A termékáramok köre a csomagolóanyagoknál	Csomagolás	Csomagolószer

22. ábra: A termékáramok köre lehetséges opciók

A magyar rendszerben a **csomagolóanyagok esetén a termékáramok**, tehát a gyártói kötelezettség alapjának meghatározása jelentősen eltér az EU-s előírástól és gyakorlattól:

- 2012-től a csomagolás termékdíjának helyébe a csomagolószer környezetvédelmi termékdíja lépett. Így a korábbi évektől és az EU-s szabályozástól eltérően egy olyan **csomagolószer** is termékdíjköteles termék, amelyet (még) nem használtak fel csomagolási céllal (például az üres papírdoboz, az üres műanyagrekesz vagy a felhasználásra váró műanyagfólia). A termékdíjköteles csomagolószereket a vámtarifaszámok alapján kell azonosítani, melyeket a végrehajtási rendeletben megtalálható csomagolószer-katalógus tartalmaz.
- Az EU-s szabályozás tárgya továbbra is a **csomagolás**, alanya pedig a csomagolást megvalósító vagy csomagolt terméket importáló gazdasági társaság.
- A csomagolószer termékdíja esetében a csomagolószer első belföldi forgalomba hozója vagy saját célú felhasználója a termékdíj kötelezett. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a korábbi évekkel ellentétben már nem kötelezett a csomagolást végző, ha a csomagoláshoz felhasznált csomagolószer(eke)t belföldről szerzi be.
- A csomagolást végzőnek a törvény szerint lehetősége van arra, hogy szerződésben átvállalja a kötelezettséget – átvállalási szerződéssel, ami plusz adminisztrációs terhet jelent – valamint ez elsősorban az exportra termelő gazdálkodók pénzügyi pozícióját javíthatja. 2018-ban 7 874 db átvállalási szerződést fogadott be a NAV - bejelentési kötelezettség van erre vonatkozóan - és ezek a szerződések a teljes csomagolószer kibocsátás kb. 82%-át jelentik, vagyis a csomagolást végző vállalatok válnak kötelezetté egy többlet adminisztrációs feladattal.

2.2.11. A termékdíj mértéke

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók		
Termékdíj mértéke	Teljes nettó költségviselés elve alapján haszonanyag értékét figyelembe véve	Teljes nettó költségviselés elve alapján haszonanyag értékét figyelembe nem véve	Hulladékgazdálkodási szempontokon túlmutató szempontrendszer alapján

23. ábra: Termékdíj mértéke lehetséges opciók

A **termékdíj mértéke** a gyártónak minősülő cégek által egységnyi kibocsátott, piacra helyezett súly alapján fizetendő összeg. Ezen összeg meghatározása több szempont alapján történhet:

- A **teljes nettó költségviselés fogalmát** az EU 851/2018/EK rendeletében vezette be, szigorúan meghatározva azon költségcsoportokat, amelyek finanszírozásáért a termék gyártója – kibocsátás arányosan - felelős. (a hulladék elkülönített gyűjtésének, elszállításának és kezelésének költsége, a hulladékbirtokosoknak megfelelő tájékoztatásából adódó költségek; adatgyűjtés és -szolgáltatás költsége) A tagállamoknak lehetőségük van – a hulladékos infrastruktúrájuk fejlettségének megfelelően – **az újrahasználatból vagy a másodnyersanyagokból származó bevételeket figyelembe venni**, kvázi mínusz tételként a díjmeghatározás során, ezzel csökkentve a gyártók által befizetendő egységnyi díjat.
- Az előző **teljes nettó költségviselés mínuszos tételeit** – az újrahasználatból és másodnyersanyag értékesítésből származó bevételeket – azonban **nem kötelesek a díjtételek megállapítása során érvényesíteni**, amennyiben ezek a díjak a hulladékos infrastruktúra fejlesztésére fordítandóak, de a díjtételek kialakításának meg kell felelniük a költséghatékonyság elvének.
- A jelenlegi magyar szabályozás **egyéb – nem részletezett – elvek alapján** állapítja meg a díjtételeket, amelyre a 851/2018/EK irányelv hatályba lépésével már nincs lehetőség. A jelenlegi rendszerben a befizetett termékdíj mértéke többszörösen meghaladja a célok eléréséhez szükséges mértéket és a jelenlegi Termékdíj törvényben a jogszabályalkotó által részletezett célokat sem veszi figyelembe.

Ennek ellenére az életciklus elemzés elvén alapuló díjmegállapításra lehetőség lenne, ez azonban mind időben mind ráfordításban jelentős megterhelést jelentene a jogalkotónak, főleg, mivel ezen tételek folyamatosan változnak.

2.2.12. A termékdíj allokálása

Kulcskérdések	Stratégiai Opciók		
Termékdíj allokálása	Koordináló szervezet	Koordináló szervezet és állam	Állam

24. ábra: Termékdíj allokálása

A **termékdíj allokálásánál**, vagyis a befolyó termékdíjak elosztásánál több lehetőség is számításba jöhet, amennyiben az előző oldalon szereplő elveket – különösen a

költséghatékony szolgáltatásnyújtás elvét - és a nevezett költségkategóriákat betartja a rendszer felépítője. Ennek alapján lehetőség van arra, hogy

- a termékdíj – vagy az annak kiváltására szolgáló licenccdíj – **a koordináló szervezetek számára kerüljön befizetésre** a gyártók által, arányosan, és akként, hogy a díjnak egyenlő mértékűnek kell lenniük, hiszen a rendszer üzemeltetése nem járhat a belső piac torzításával, vagy;
- **a díj egy része továbbra is az államnak kerül befizetésre**, azonban szigorúan célhoz kötötten, hiszen a vonatkozó EU-s irányelvi előírások betartása kötelező. Ez azt jelenti, hogy a díjából egyrészt a gyártó továbbra is az államnak fizet, amely ezért üzemelteti az adatszolgáltatási rendszert és ellenőríz, amely költségeit a gyártói befizetések fedezik. Minden **egyéb felsorolt költséget a gyártó a koordinálónak fizet meg**, amely ezért teljesít.
- A **befolyó pénzt valamilyen módon az állam kezeli**, amelynek mértéke és kalkulációja így sem térhet el az EU-s direktívában foglaltaktól. Ez a megoldás a jelenlegi tanulmány által is bemutatott módon nem fenntartható, hiszen az állami bevételek elosztása, kihelyezése a rendszer összeomlásához vezet.

2.3. Azonosított modellek és jellemzőik

A felsorolt kulcskérdések alapján **négy** modellt azonosítottunk, amelyek a következők:

- **A jelenlegi rendszer**
- **Gyártói felelősség modell**
- **Gyártói felelősség modell Stratégiai és Koordinációs Központtal**
- **Gyártói felelősség modell Stratégiai és Koordinációs Központtal állami 25% alatti tulajdonrészsel**

A rendszerek előnyeit és hátrányait bemutatjuk abból a célból, hogy meghatározzuk az optimális modellt a magyar gazdaság számára. A három új modellt részletesen bemutatjuk, hiszen ezek szolgáltatják az alternatívát a jelenlegi rendszernek, ami nem képes az Európai Unió célokat teljesíteni.

A **gyártói felelősség modell** jellemzői a következők:

- Ez egy a gyártók pénzügyi és szervezési felelősségén alapuló modell, az EU előírásoknak megfelelően terhelve a gyártókat a termékeikből keletkező hulladékaikért is.
- A nonprofit jellegű modellben fontos, hogy a gyártók semmilyen piaci előnyt ne élvezhessenek egymással szemben, a belső piac ne boruljon fel.
- A gyűjtési és hasznosítási arányok elérésének gyártóra való terhelésével a végfelhasználókkal (lakosok) kapcsolatban álló szereplők érdekeltté válnak a végfelhasználók ösztönzésében, amely jelentős elmozdulást eredményez a gyűjtési arányokban és közelebb visz az ambiciózus uniós célok felé.
- Az állam ellenőrző feladatai egyszerűsödnek, komplex ellenőrzések lefolytatására nyílik lehetőség.

A **gyártói felelősségi modell erősségei** a következők:

- Érvényesül a Kiterjesztett Gyártói Felelősség elve
- Növekszik a gyűjtés
- Elmozdulás a minőségi hasznosítás felé
- A rendszer szereplőinek kötelezettségei és jogai egyértelműsödnek
- Az állam ellenőrzési rendszert építhet, és komplex ellenőrzések lefolytatására nyílik lehetőség
- Ösztönözhető az ökodizájn

A **modell gyengeségei** az alábbiak:

- Alacsony szintű és minőségű ellenőrzés esetén a rendszer felborulhat, a gyártói szervezetek negatív árspirálba fordulhatnak át
- A kötelezettségek esetleges dinamikus változása esetén a gyűjtési és hasznosítási arányok elérése veszélybe kerülhet
- A gyártói felelősségi rendszerek közötti kapcsolat felügyelete és szabályozása alacsony szintű állami ellenőrzés esetén nem megvalósítható
- A rendszer transzparenciája korlátozott

A **gyártói felelősségi modell stratégiai és koordinációs központtal** jellemzői a következők:

- Az előző modellben bemutatottak érvényesülése mellett a stratégiai és koordinációs központtal kiegészült megoldás független, piaci szereplők befolyásolásától mentes feladatok ellátását képes megoldani szakértői állományát piaci viszonyok között alkalmazva.
- A stratégiai és koordinációs központ a nem hatósági jellegű feladatokat hatékonyan, a piaci változásokra reagálva a rendszer felépítését érintetlenül hagyva képes biztosítani.
- A stabil rendszer működés garantálja a közép és hosszú távú célok elérését.
- A gyártói felelősségi rendszerek transzparenciája és a nem kívánt esetleges verseny elkerülhetővé válik a központ megfelelő felhatalmazásával.

A **gyártói felelősségi modell stratégiai és koordinációs központtal erősségei** a következők:

- Az előző modellhez képest jelentősen átláthatóbb rendszer
- Az ellenőrzések megfelelő szakmai háttérének központ által való biztosítása független döntéseket, átlátható viszonyokat eredményez
- A központ által végzett ellenőrzések nagy mértékben elősegítik, előkészítik az állami ellenőrzéseket
- A központ jelentős szerepet tud játszani a stratégiai irányok meghatározásában, az iparfejlesztések és kommunikációs tevékenységek koordinációjában

A **modell gyengesége** az alábbi:

- A központ nem megfelelő felállításával, működési körülményeinek nem időben történő biztosításával és hatásköreinek rossz kialakításával a pozitív hatások nem érvényesülnek

A **gyártói felelősség modell stratégiai és koordinációs központtal 25% alatti állami tulajdonrészsel** jellemzői a következők:

- A II-es modellben bemutatottakhoz képest az állam ebben a modellben kisebbségi, 25% alatti részesedést kap.
- A részesedési arány indoka, hogy az ennél magasabb tulajdonrész esetén kötelezően alkalmazandó közbeszerzések a jelenlegi rendszerhez hasonló diszfunkcionális rendszert eredményeznek.

A **gyártói felelősségi modell stratégiai és koordinációs központtal 25% alatti állami részesedéssel erőssége** a következő:

- Az állam direkt rálátása alacsony fokú döntési jogkört eredményező részesedéssel rendelkezne a központ tevékenységében

A **modell gyengeségei** az alábbiak:

- Az állami tulajdon az alacsony tulajdonrész ellenére is jelentősen lassítja a központ tevékenységét
- Az állam a megfelelő jogszabály alkotás és ellenőrzés esetén a központban való tulajdoni részesedéssel többlet feladatot kap ugyan, de hozzáadott értéke a rendszerhez kevés
- A központ tevékenysége nem komplementer a rendszerben állam által betöltendő feladatokkal
- A rendszer megfelelő működtetésével az állami tulajdonrész jelentőségét veszíti

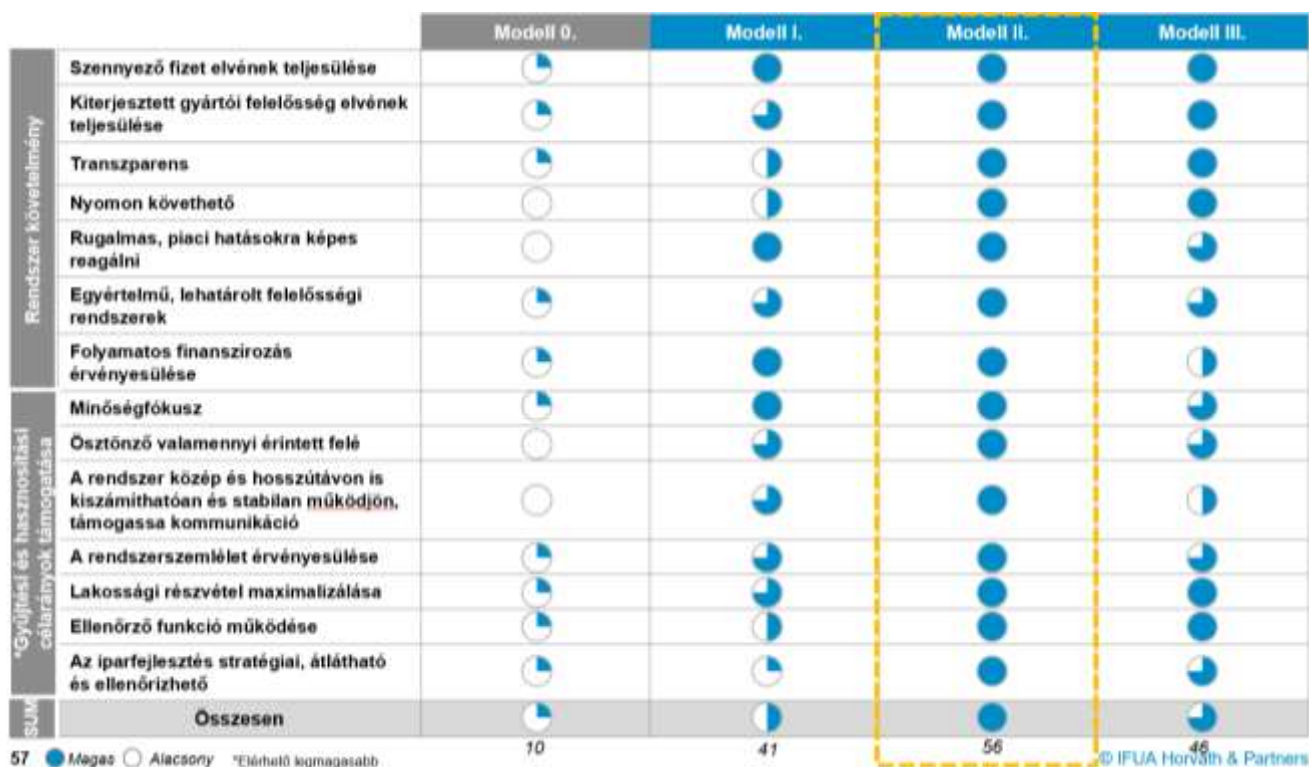
2.4. Felvázolt modellek értékelése

A három alternatív között a legfőbb döntési kritérium a **maximális gyűjtési és hasznosítási célok biztosítása**, amit további sikerkritériumokra lehet bontani:

- Minőségfókusz
- Szennyező fizet elvének, és a kiterjesztett gyártói felelősség elvének teljesülése
- Egyértelmű, lehatárolt felelősségi rendszerek
- Ösztönző valamennyi érintett felé
- Rugalmas, piaci hatásokra képes reagálni
- A rendszer közép és hosszútávon is kiszámíthatóan és stabilan működjön
- Transzparens
- Érvényesüljön a rendszerszemlélet
- Folyamatos finanszírozás érvényesülése

- Nyomon követhető
- Ellenőrző funkciók működése
- A lakossági részvétel maximális legyen
- Az iparfejlesztési stratégia átlátható és ellenőrizhető legyen

A sikerkritériumok alapján értékeltük a három alternatívát, amelyből arra a következtetésre jutottunk, hogy az optimum modell a **gyártói felelősségi modell stratégiai és koordinációs központtal**, aminek a részletes lebontását a 25. ábrán lehet látni.



25. ábra: Modellek értékelése sikerkritériumok alapján

3. A koncesszori rendszer bevezetésének becsült költségvetési hatásai

A becsült költségvetési hatásokat az alábbi négy részre bontva tárgyaljuk:

1. Közszolgáltatás alá eső hulladékáramok
2. Termékdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok
3. Betétdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok
4. Termelési-ipari hulladék

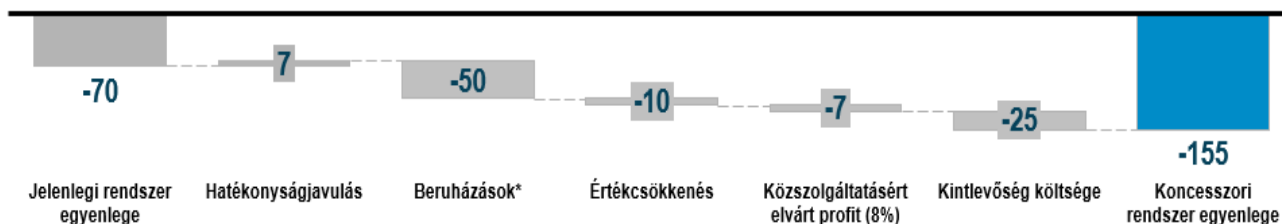
3.1. Közszolgáltatás alá eső hulladékáramok

A rendszer főbb paraméterei

- **3,8 millió tonna települési hulladék évente**
- **4,120 millió háztartás**
- **3 155 település, ebből 346 város és 2 809 község**
- **9,3 millió hektár terület**
- **28 közszolgáltató**
- **3 219 hulladékgyűjtő és -szállító cég**
- **100 ezer jogi személy**
- **20 ezer hulladékkód és besorolás**

A koncesszori modellben a Koncesszor végzi a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatot, amelyet 15+15 évre vállal. Átvett közszolgáltatásként az állam jótáll a Koncesszor keletkezett veszteségéért.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer jelenlegi egyenlegét, valamint a tervezett koncesszori rendszerhez szükséges átalakulás utáni becsült költségvetési egyenlegét a 26. ábra mutatja be.



26. ábra: Jelenlegi hulladékgazdálkodási rendszer és feltételezett koncesszori rendszer költségvetési egyenlege (milliárd Ft)

- **Jelenlegi rendszer egyenlege:** Az államháztartás számára éves szinten ~70 milliárd Ft többletkiadást jelent a jelenlegi hulladékgazdálkodási rendszer veszteségeinek fedezése. A jelenlegi közszolgáltatási szint az alapellátás biztosítására terjed ki, így ez az összeg kizárólag az alapműködés fedezésére elegendő. Európai Uniós elvárás, hogy a biológiailag lebomló hulladék gyűjtésére is kiterjedjen a szolgáltatás. Ennek költségvetési hatása még nincs vizsgálva, azonban a keresztfinanszírozás tilalmát figyelembe véve valószínűsíthető, hogy ez további veszteséget fog generálni a jövőben.
- **Hatékonysággjavulás:** A koncesszori rendszer bevezetésével a rendszer működésének hatékonysága feltételezhetően 10%-ot javul.
- **Beruházások:** Mivel a koncesszor korszerű és magas begyűjtési arányú tevékenységet akar végezni, ezért beruházásokat kell végrehajtania, aminek megtérítését elvárja az államtól.

- *Gépek, berendezések (pl. kukák) állományának frissítése: az elmúlt években nem történt vagyonfelmérés, így ennek mértékére jelenleg nincs konkrét adat, csak nagyságrendi becslés. Cél az eszközpark átlagéletkorának jelentős csökkentése.
- **Értékcsökkenés** (5 éves tervezett használati idő): a jelenlegi eszközpark értékcsökkenése nincs elszámolva, működési költségek nincsenek fedezve (karbantartás, szinten tartás nincs megoldva). A koncesszor döntése, hogy milyen eszközt és milyen értéken vesz át a közszolgáltatótól, ami további komoly kitettséget jelent az állami költségvetés számára.
- **Közszolgáltatási feladatért elvárt profit** a koncesszor részéről 8%.
- **Kintlévőségek költsége:** A be nem hajtható követelések értéke ~25 milliárd Ft, ami a jelenlegi végrehajtás hiányából és a magas nem fizetési arányból fakad.

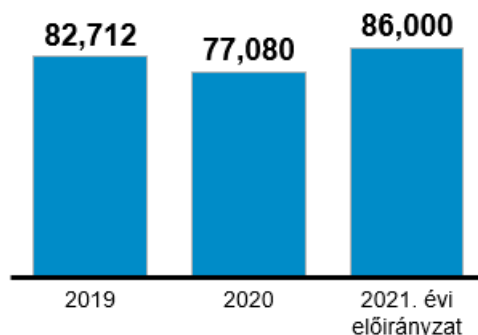
Összességében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás koncesszori rendszerbe való szervezése miatt az államnak így további ~85 milliárd Ft veszteségért kell jótállnia.

3.2. Termékdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok

A termékdíj rendszer jelenlegi évi ~86 milliárd Ft-os bevétele is a koncesszorhoz kerül.

A 2012-ben hatályba lépett környezetvédelmi termékdíj az eddigi gyakorlat szerint az államháztartás bevételét képezte. Mivel a hulladék hasznosítását a koncesszori modellben a koncesszor fogja végezni, így a ~86 milliárd Ft becsült termékdíj a koncesszorhoz kerül.

A termékdíjből származó állami bevételek (milliárd Ft):



27. ábra: A termékdíjből származó állami bevételek (milliárd Ft)

Az egyutas betétdíjas rendszer bevezetésével a termékdíj hatálya alól kiesnek bizonyos anyagáramok (PET, alumínium doboz, üveg), így a termékdíjből befolyó állami/koncesszori bevétel ~6,25 milliárd Ft-tal fog csökkenni. Az anyagáramonkénti 2020-as volumen adatokat, a fajlagos termékdíj mértékét és az így kalkulált termékdíjat a 28. ábra mutatja be.

Anyag	Volumen (tonna)	Termékdíj fajlagos (Ft/kg)	Termékdíj összesen (e Ft)
PET	59 000	57	3 363 000
ALU	18 000	57	1 026 000
ÜVEG	98 000	19	1 862 000
Összesen	184 000		6 251 000

28. ábra: Egyutas termékek anyagokénti termékdíja

3.3. Betétdíj rendszer hatálya alá eső hulladékáramok

A rendszer főbb paraméterei

3 460 milliárd darab italcsomagolás (PET, alu, üveg)

184 ezer tonna csomagolóanyag (PET, alu, üveg)

23 000+ italforgalmazó kiskereskedelmi (lánc, független, dohánybolt) gyűjtési pont

27 000+ italforgalmazó HoReCa gyűjtési pont

3.3.1. Betétdíj rendszer jellemzői

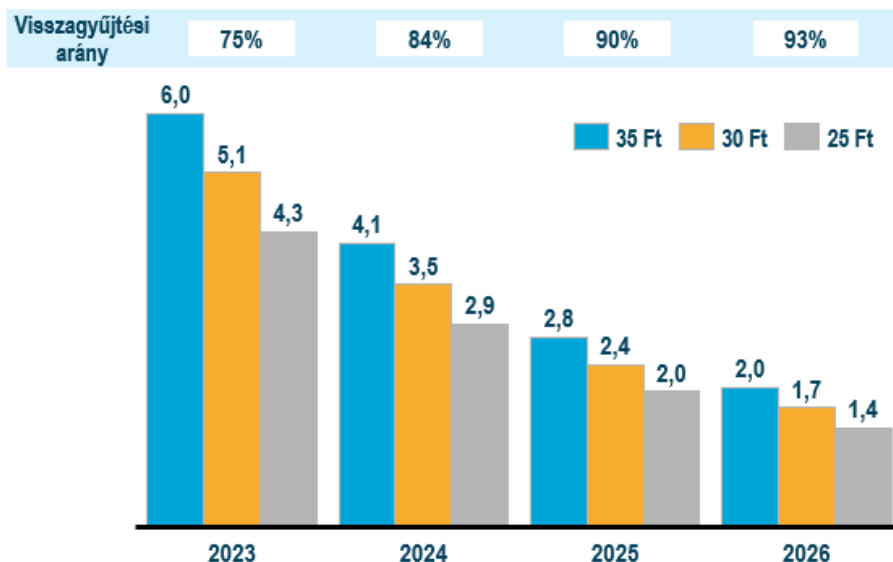
Költségvetési szempontból a betétdíjas rendszer önfenntartó: a gyártói hozzájárulások, valamint a rendszerben bennmaradó betétdíj fedezi a rendszer működtetését.

Első néhány év pozitív egyenlege (a rendszerben bennmaradó betétdíj összege) szükséges a rendszer hosszú távú fenntartásához, hiszen a visszagyűjtési arány növekedésével és az így a lakosság számára visszafizetett egyre magasabb összeggel a rendszer néhány év után negatív egyenleget fog mutatni. A rendszerben bennmaradó betétdíj biztosítja, hogy a gyártói hozzájárulás ne legyen kétszer fizetve.

A betétdíjas rendszer másik vonzata, hogy az anyag értékesítési díját gyártói oldalon finanszírozni kell, ami a gyártói költségek növekedése miatt áremelkedéshez vezethet akár már rövidtávon is.

Amennyiben az egyutas betétdíjas rendszer ÁFA-hatáskörbe kerül, akkor kismértékű pozitív ÁFA-hatás lehet a költségvetésben, amit a 29. ábra mutat be. Azonban a rendszerben maradó betétdíj után befizetett ÁFA összege (a betétdíj mértékétől függően) hosszútávon, azaz a visszagyűjtési arány 90% fölé növekedésével nagyságrendileg évente 2 milliárd Ft költségvetési bevételt jelentene. Ez az összeg azonban aránytalanul nagy adminisztrációs terhet tenne a rendszer összes szereplőjére (ld. 1. sz. és 2. sz. melléklet).

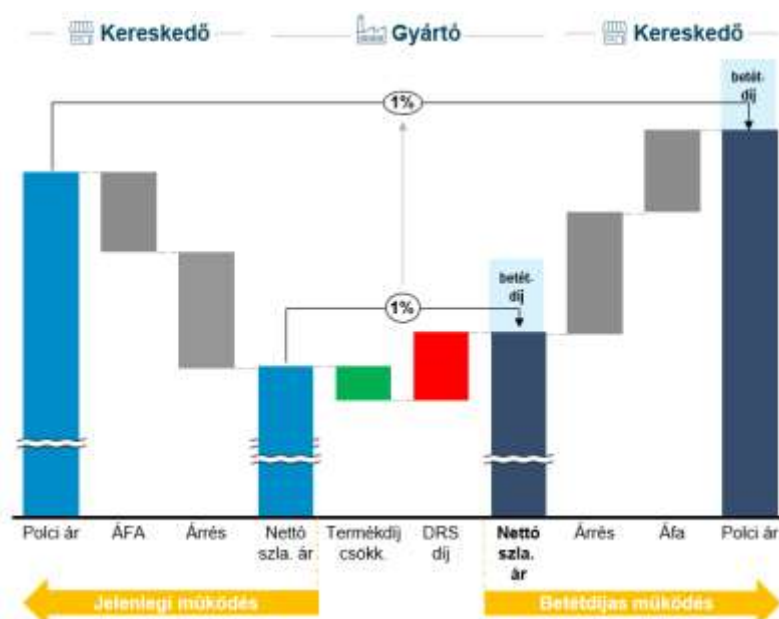
A visszagyűjtött termék betétdíja nemzetközi példák alapján nem tartozik ÁFA-hatáskörbe, így a betétdíj ÁFA-ja kizárólag a vissza nem gyűjtött termék betétdíja után lenne fizetendő.



29. ábra: Rendszerben maradó betédíj után befizetett ÁFA különböző mértékű betédíjak esetén (milliárd Ft)

3.3.2. Betédíj hatása a fogyasztói árakra

A jelenlegi rendszerben a kereskedő szempontjából a polci ár a nettó számlaártól az egyedi árrés és az ÁFA hozzáadásával képződik. A betédíjas rendszerben a nettó számlaárat csökkentené a termékdíj (mivel az italcsomagolás kikerülne a termékdíj hatálya alól), azonban növelné a DRS rendszer finanszírozására a gyártó által befizetett díj. A 30. ábrán látható, hogy az így képzett árrés és ÁFA kismértékű növekedése a lakosság, mint vásárló számára járhat minimális fogyasztói árváltozással, azonban a vásárlók inkább a betédíj megjelenését fogják árváltozásként érzékelni. A betédíj mértéke nemzetközi példák alapján kerülhet meghatározásra, figyelembe véve a magyar vásárlóerőt is.



30. ábra: Betédíj áramlása a kereskedő és a gyártó között a jelenlegi és a betédíjas rendszer alapján

A betétdíjas rendszer bevezetésével egy termék (pl. X brand félliteres ásványvíz) nyilvántartása két cikkszámra bomlik:

- Léérték (maga az ásványvíz ára)
- Göngyöleg (betétdíj)

A termékdíjcsökkenés és a DRS-díj bevezetés egyenlege meg fog jelenni a gyártói számlázási árakban (léértékben), mely változást a kereskedők a polci árakban fognak érvényesíteni (lélektani árpontok /pl. ...99 Ft/ esetén az érvényesítés nem minden esetben fog megvalósulni).

Emiatt a vásárló alapvetően a betétdíj megjelenését fogja árváltozásként érzékelni.

3.4. Termelési-ipari hulladék

Országosan az évente keletkező 18 millió tonna hulladék megközelítőleg egyharmada termelési hulladék. A termelési hulladék is a koncesszorhoz tartozik majd, azonban ennek költségvetési hatásai eddig nem kerültek megállapításra.

3.4.1. Termelési hulladék rendszer jelenlegi működése

Termelési hulladékok elszállítása a **MEKH hatáskörébe tartozó** komplex kérdéskör, feladatok többek között a különböző hulladékok besorolása is.

Jelenleg a termelési hulladék ármegállapítása szabadpiacon megy, a szennyező köteles jogszabály szerint gondoskodni a termelési hulladékról (az esetleg felmerülő árkülönbséget akár pozitív, akár negatív irányban a gyártó viseli kockázatként).

A termelési hulladék szintén a koncesszió alá tartozik majd, de ennek **költségvetési hatásai kiszámíthatatlanok:**

- a termelési hulladék értékének meghatározása jelenleg pályáztatással megy: a szennyező értékesíti alvállalkozónak valamilyen értéken;
- a jövőben ez az ármeghatározás minden esetben a MEKH hatásköre lesz, az általuk meghatározott feltételekkel (pl. ár) szerződéskötési kötelezettsége keletkezik a feleknek.






3.4.2. A rendszer jelenlegi problémái

- **Tárgyi hatály:** 20 ezer hulladékkód és besorolás
 - a MEKH hatáskörébe tartozik a hulladék típusának megállapítása, amely a hulladékkódok nagyságrendje miatt komplex és időigényes feladat
- **Személyi hatály:** 100 ezer jogalany

- Pontos érintettek köre nehezen meghatározható, de kb. 100 ezer jogalany érintett a termelési hulladék értékesítésében
- A **hulladékanyagok értéke nem inflációkövető**, hanem napi tőzsdei árfolyamtól is függ, így a rendszer jövőbeli egyenlegének tervezése nem alapulhat az elmúlt évek bevételein
- Jogszabály szerint a termelési hulladék max. 1 évig tárolható, így a **gyártók kitétsége magas** a MEKH felé: bizonytalan, ugyanakkor komoly gazdasági következményekkel bír minden gyártó számára, hogy a MEKH milyen időtávon, milyen gazdasági környezetben állapítja meg a hulladék árát
 - **Az államnak van kártalanítási kötelezettsége** (AB. határozat alapján, nem végrehajtható), mivel az ő tulajdonába kerül a hulladék
 - Az állami költségvetésben ezáltal felmerülő költségek eddig nem kerültek megállapításra

3.5. Közvetlen és közvetett költségvetési hatások

A hulladékáramok elemzése alapján összességében megállapítható, hogy a koncesszori rendszer bevezetésének közvetlen költségvetési hatása minimum -238 milliárd Ft, azonban egyéb közvetett hatásokkal is számolni kell. A közvetlen költségvetési hatásokat a 31. ábra foglalja össze.

Közvetlen költségvetési hatások	
Alrendszer megnevezése	Költségvetési hatás (mrd Ft)
 Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás	-155
 Termékdíj rendszer	-86
 Betétdíj rendszer	+~2
 Termelési hulladék	?
 Teljes költségvetési hatás	minimum -238

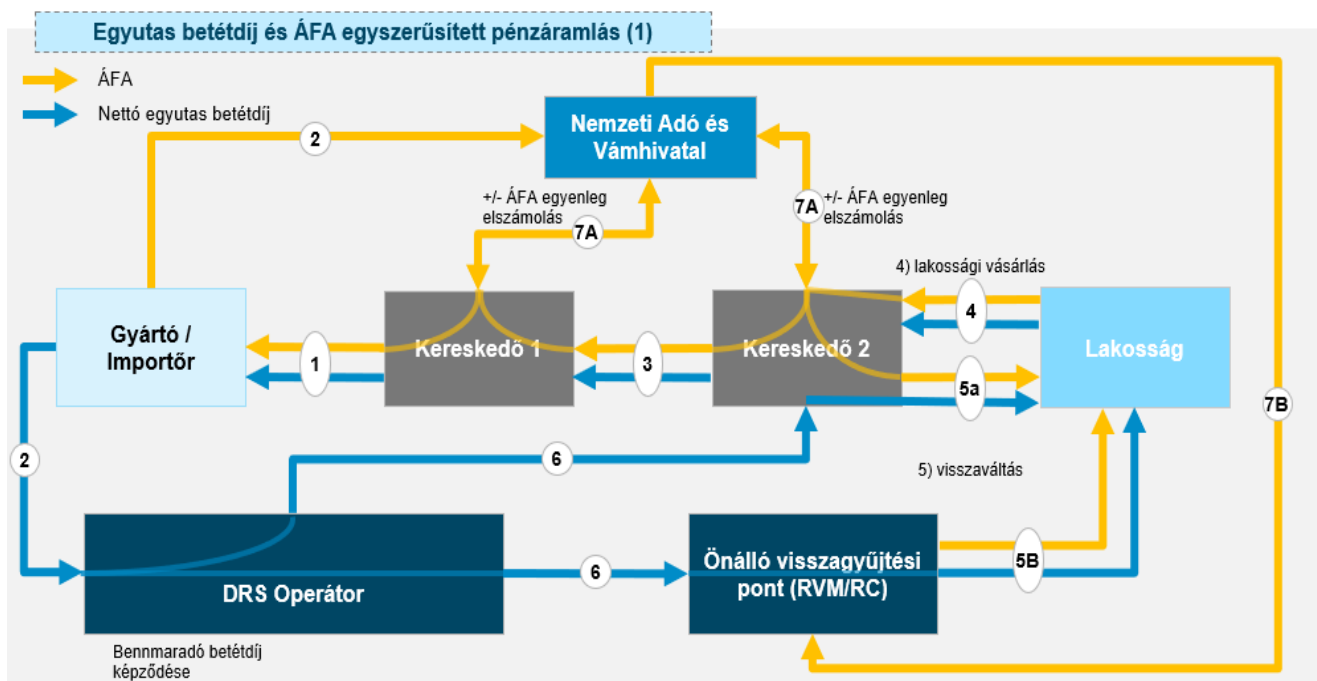
31. ábra: Koncesszori rendszer bevezetésének közvetlen költségvetési hatásai

A koncesszori rendszer bevezetésének egyéb közvetett költségvetési hatásai is lesznek, azonban ezek nagymértékben függnek a koncesszió részletszabályozásától, így ezek nagyságrendje jelenleg ismeretlen. A közvetett költségvetési hatások közé tartozik az ÁFA tárgyi hatálya (a termék definíciójának változása miatt), az egyéb gyártókat és kereskedőket érintő adók (HIPA, kereskedői válságadó, stb.), munkaerőpiaci hatások, valamint a szociális hatások.

Mellékletek

1. melléklet: Egyutas betétdíj modell – Egyszerűsített pénzáramlás Általános Forgalmi Adóval

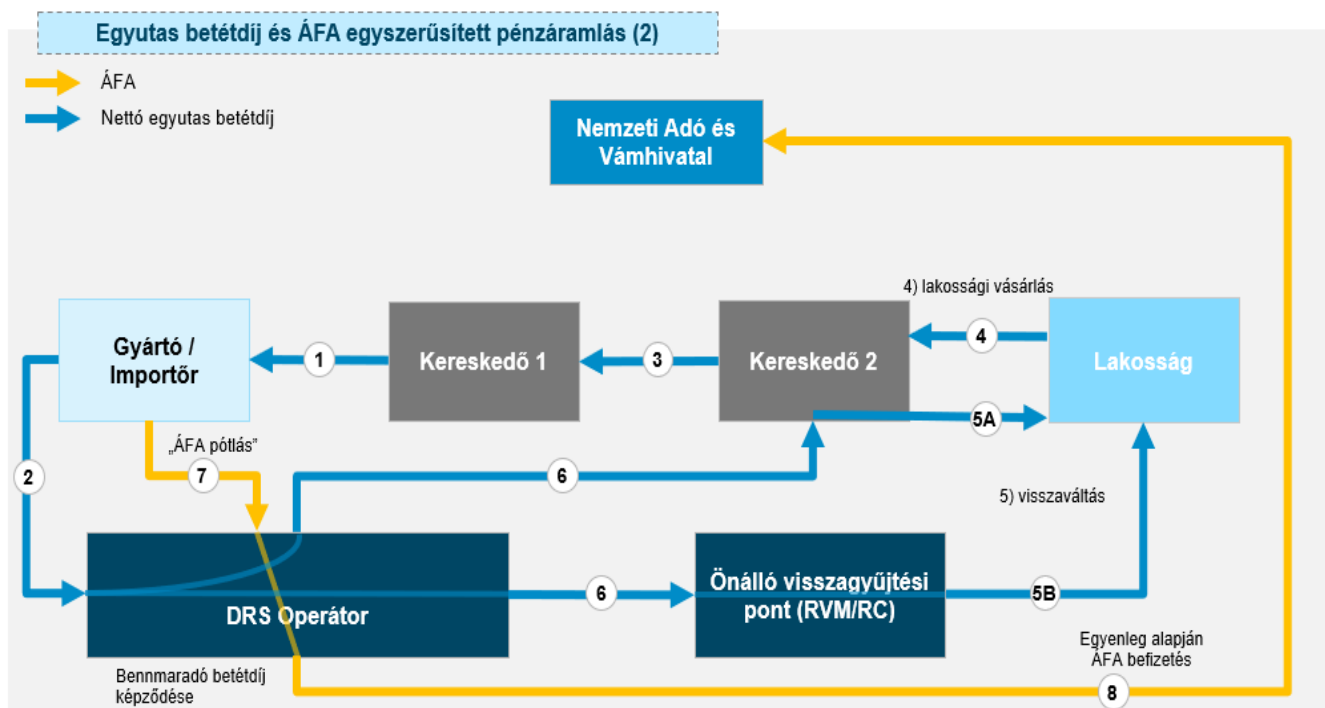
Az ÁFA elszámolásának **egyik lehetősége (1)** az ÁFA tartalom kezdettől való realizálása, mely szerint a bennmaradó termékek után a lakosság az ÁFA végső megfizetője. Ezt a folyamatot a 32. ábra szemlélteti.



32. ábra: Egyutas betétdíj és ÁFA egyszerűsített pénzáramlás (1)

Folyamat: A Gyártó értékesíti Kereskedő 1-nek a termékét, aki ekkor megfizeti neki a betétdíjat és az ÁFÁ-t (1). Ezt követően minden legyártott italcsomagolás után befizeti a betétdíjat a DRS Operátornak, illetve az ÁFÁ-t a NAV-nak (2). Kereskedő 1 értékesíti a terméket Kereskedő 2-nek, aki megfizeti a betétdíjat és az ÁFÁ-t számára (3) majd továbbértékesíti a lakosság számára (4), aki az ÁFÁ-t és a betétdíjat visszakapja a hulladék visszavitelekor Kereskedő 2-től (5A), vagy az Önálló visszagyűjtési ponttól (5B). A DRS Operátor megtéríti a kereskedők „veszteségét”, vagy kiegyenlíti az Önálló visszagyűjtési pont egyenlegét (6). A NAV elszámol a Kereskedőkkel ÁFA egyenlegük alapján (7A), illetve kiutalja a DRS Operátornak az ÖVP-n visszaváltott termékek után az ÁFA összegét (7B).

A 33. ábrán látható az ÁFA elszámolásának **másik lehetősége (2)**, amely szerint az ÁFA realizálása a folyamat végén történik a bennmaradó termékekre, az ÁFA terhet a gyártók és importőrök viselik.



33. ábra: Egyutas betétdíj és ÁFA egyszerűsített pénzáramlás (2)

A Gyártó értékesíti Kereskedő 1-nek a termékét, aki ekkor megfizeti neki a betétdíjat (1). Ezt követően minden legyártott italcsomagolás után befizeti a betétdíjat a DRS Operátornak (2). Kereskedő 1 értékesíti a terméket Kereskedő 2-nek, aki megfizeti a betétdíjat (3), majd továbbértékesíti a lakosság számára (4), aki visszakapja a betétdíjat a hulladék visszavitelekor Kereskedő 2-től (5A), vagy az Önálló visszagyűjtési ponttól (5B). A DRS Operátor megtéríti a kereskedők „vesztését”, vagy kiegyenlíti az Önálló visszagyűjtési pont egyenlegét (6). A vissza nem váltott csomagolások után a Gyártó / Importőr megfizeti az ÁFÁ-t a DRS Operátornak (7), melyet a DRS Operátor befizet a NAV-nak (8).