



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

J E L E N T É S

az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása
érvényesítésének ellenőrzéséről

1283

2012. május

ARCHÍVUM

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK

Iktatószám: V-2001-111/2011-2012.

Témaszám: 40

Vizsgálat-azonosító szám: V0557

Az ellenőrzést felügyelte:

Dr. Zöldréti Attila

számvevő igazgatóhelyettes

Holman Magdolna

számvevő osztályvezető-főtanácsos

Az ellenőrzést vezette:

Tóthné Kiss Katalin

számvevő főtanácsos

Az ellenőrzést végezték:

Dürr Eszter

számvevő

Fejes Zoltán

számvevő főtanácsos

Fésűs Nóra

számvevő

A témához kapcsolódó eddig készített számvevőszéki jelentések:

címe

sorszáma

A szilárdhulladék-gazdálkodásra a Kohéziós Alapból és hazai forrásból nyújtott támogatások hasznosulásának ellenőrzéséről

0920

TARTALOMJEGYZÉK

BEVEZETÉS	11
I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK	17
II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK	26
1. Az EU Hulladékszállítási rendelet hazai végrehajtásának feltételrendszere	26
1.1. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásának jogszabályi háttere	26
1.2. Az EU Hulladékszállítási rendelet hazai végrehajtásának intézményi háttere	33
1.3. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények által kötött együttműködési megállapodások	35
2. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtása	38
2.1. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények kapacitása	38
2.1.1. Az OKTVF-nél rendelkezésre álló kapacitás	38
2.1.2. A NAV-nál (az ellenőrzött időszakban VPOP) rendelkezésre álló kapacitás	41
2.1.3. A VM-ben rendelkezésre álló kapacitás	42
2.2. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények eljárásai	43
2.2.1. A vámhivatalok vonatkozó eljárásai	43
2.2.2. Az OKTVF vonatkozó eljárásai	48
2.2.3. A kijelölt megbízott tevékenysége	54
3. Az EU Hulladékszállítási rendeletből fakadó tájékoztatási és információ szolgáltatási kötelezettségek teljesítése	55
3.1. A más országok illetékes szervezeteivel fennálló információcsere szervezettsége	55
3.2. A más országok illetékes szervezeteivel fennálló információcsere teljes körűsége, pontossága, megbízhatósága és időszerűsége	57
3.3. Az Európai Bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettség	57

MELLÉKLETEK

- | | |
|------------|--|
| 1/a. számú | Dr. Naszvadi György államtitkár úr (NGM) észrevétele |
| 1/b. számú | Válaszlevél Dr. Matolcsy György nemzetgazdasági miniszter úr részére |
| 1/c. számú | Dr. Fazekas Sándor vidékfejlesztési miniszter úr észrevétele |
| 1/d. számú | Válaszlevél Dr. Fazekas Sándor vidékfejlesztési miniszter úr részére |
| 1/e. számú | Dr. Vida Ildikó elnök asszony (NAV) észrevétele |
| 1/f. számú | Válaszlevél Dr. Vida Ildikó elnök asszony (NAV) részére |
| 1/g. számú | Dr. Hecsei Pál mb. főigazgató úr (OKTVF) észrevétele |
| 1/h. számú | Válaszlevél Dr. Hecsei Pál mb. főigazgató úr (OKTVF) részére |
| 2/a. számú | A hulladéktermelési adatok alakulása Magyarországon |
| 2/b. számú | A hulladékszállítási adatok alakulása Magyarországon |
| 3. számú | Magyarországon közigazgatási eljárás alá vont országhatárt átlépő export és import szállítmányok alakulása |
| 4. számú | Jogellenes hulladékszállítással kapcsolatos adatok |
| 5. számú | A hulladékszállítás bejelentési és engedélyeztetési rendje az EU hulladékszállítási rendelet szerint |
| 6. számú | Az EU hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények |
| 7. számú | Az engedélyezési eljárás folyamata |
| 8. számú | A helyszíni ellenőrzésre kiválasztott mintaelemek |

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

Uniós jogi aktusok

EU (rég) Hulladékszallítási rendelet	A Tanács 1993. február 1-jei 259/93/EGK rendelete az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszallítás felügyeletéről és ellenőrzéséről (hatályos: 1993. február 9-étől, hatálytalan: 2007. 07. 12-étől)
EU Hulladékszallítási rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 2006. június 14-ei 1013/2006/EK rendelete a hulladékszallításról (hatályos: 2006. július 15-étől)
EU Hulladékokról szóló (rég) irányelve	Az Európai Parlament és a Tanács 2006. április 5-ei 2006/12/EK irányelve a hulladékokról (hatálytalan: 2010. 12. 12-étől)
EU Hulladékokról szóló (új) irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 28-ai 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
Az Európai Parlament és a Tanács 2002/96/EK irányelve	Az Európai Parlament és a Tanács 2003. január 27-ei 2002/96/EK irányelve az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól
A Tanács 1997. szeptember 22-ei 97/640/EK határozata	A Tanács 1997. szeptember 22-ei 97/640/EK határozata a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló egyezménynek (bázeli egyezmény) a részes felek konferenciájának III/1 határozata által megállapított módosításának a Közösség részéről történő jóváhagyásáról
A Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata	A Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata a hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról

Törvények

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye 2011. április 25.
Ptk.	a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
Btk.	a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
Áht.	az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (Hatálytalan: 2011. 01. 01-jétől)
Kt.	a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
Hgt.	a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
Ket.	a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
ÁSZ tv.	az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény

Rendeletek

101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet	a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló, Bázelben, 1989. március 22. napján aláírt Egyezmény kihirdetéséről szóló 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet
98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet	a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet
271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet	a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet
120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet	az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről szóló 120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet (Hatálytalan: 2007. 07. 12-étől)
240/2005. (X. 27.) Korm. rendelet	a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló, Bázelben, 1989. március 22. napján aláírt Egyezmény módosításainak kihirdetéséről szóló 240/2005. (X. 27.) Korm. rendelet
347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet	a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
hazai Hulladékszállítási rendelet	az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet
16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet	a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet

Szóróvidítések

ÁSZ	Állami Számvevőszék
BM	Belügyminisztérium
CIM	Rail consignment note, nemzetközi vasúti árufuvarozási dokumentum
CMR	Contrat de transport international de Marchandises par Route, nemzetközi közúti árufuvarozási dokumentum
EGT	Európai Gazdasági Térség
EU	Európai Unió
EUROSAI	European Organisation of Supreme Audit Institutions, Európai Számvevőszékek Szervezete
EWC	European Waste Catalogue a Bizottság 2000/532/EK határozata szerinti kódok, Magyarországon a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII.18.) KöM rendelet szerinti kódok
HIR	Hulladékgazdálkodási Információs Rendszer
IMPEL	European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, Az Európai Unió Hálózata a Környezetvédelmi Jogszabályok Alkalmazásáért és Érvényesítéséért

IMPEL – TFS	1992-ben alapított nemzetközi non-profit szervezet, amelynek tagjai az EU tagállamok, társult, tagjelölt országok és az EGT illetékes környezetvédelmi hatóságai (jelenleg 45 tagja van 32 országból) IMPEL Transfrontier Shipment of Waste cluster, az IMPEL országhatárokat átlépő hulladékszállításokkal foglalkozó csoportja 1992-ben a hulladékszallítással kapcsolatos EU és nemzetközi szabályok alkalmazásának és érvényesítésének elősegítése érdekében alapított, eredetileg informális hálózat, melynek tagjai alapvetően környezetvédelmi hatóságok. Feladataik közt szerepel a hatóságok közötti és határmenti együttműködés erősítése.
KÜM	Külügyminisztérium
KvVM	Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NHM	Nemzetközi Harmonizált árucikkjegyzék
NFM	Nemzeti Fejlesztési Minisztérium
NGM	Nemzetgazdasági Minisztérium
NNI	Nemzeti Nyomozó Iroda
OKF	Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság
OKTVF	Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség
RIF	Risk Information Form (elektronikus kockázati tájékoztató adatlapok rendszere)
TAC	Műszaki Adaptációs Bizottság (Technical Adaptation Committee) Az EU hulladékszallítási rendelet TAC ülésein a jogalkalmazás során felszínre került hiányosságok orvoslásával, javaslatok kidolgozásával foglalkoznak. A fórum lehetőséget biztosított arra is, hogy a „német hulladék-üggyel” kapcsolatban az illegális hulladékszallítással szemben felmerülő felelősség kérdésében a magyar fél kifejtse nézőpontját.
VM	Vidékfejlesztési Minisztérium
VPOP	Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága
VTSZ	Vámtarifa szám

ARCHÍVUM

ÉRTELMEZŐ SZÓTÁR

a célország illetékes hatósága	Annak a területnek az illetékes hatósága, ahová a szállítmányt küldik, vagy küldeni kívánják, vagy ahol a hulladékot egy egyetlen ország nemzeti joghatósága alatt sem álló területen történő hasznosítás vagy ártalmatlanítás érdekében előzetesen felrakták. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 20. pontja)
a küldő ország illetékes hatósága	Annak a területnek az illetékes hatósága, ahonnan a szállítmányt küldik, vagy küldeni kívánják. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 19. pontja)
ártalmatlanítás	Hulladék okozta környezetterhelés csökkentése, környezetet veszélyeztető, szennyező, károsító hatásának megszüntetése, kizárása – a környezet elemeitől történő elszigeteléssel vagy anyagi minőségének megváltoztatásával –, a Hgt. 3. számú mellékletében felsorolt eljárások valamelyikének alkalmazásával. (Hgt. 3. § k) pont)
AUGIAS program	A Belga Szövetségi Rendőrség által kezdeményezett uniós forrásból megvalósuló program, amelynek célja a nemzetközi illegális hulladékszállítások elleni fellépés. A program keretében kidolgozott ismeretanyag gyakorlati tesztelésére 2010. október 2-8 között nemzetközi akció keretében került sor.
Bázei Egyezmény	A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló, 1989. március 22-ei egyezmény, melynek alapvető célja, hogy a veszélyes hulladékok okozta ártalmaktól megvédje az emberi egészséget és a környezetet. Hatálya kiterjed az eredetük és összetételük, tulajdonságaik alapján „veszélyes hulladék”-nak minősített hulladékokra, valamint egyéb hulladékokra.
bejelentő	a) egy tagállamból származó szállítmány esetében, az e tagállam joghatósága alá tartozó természetes vagy jogi személy, aki, vagy amely a hulladékot elszállítani vagy elszállíttatni szándékozik, és akire, vagy amelyre a bejelentési kötelezettség vonatkozik. b) nem tagországból származó hulladéknak a Közösség területére történő behozatala vagy tranzitja esetében a küldő ország joghatósága alá tartozó következő természetes vagy jogi személyek valamelyike, aki a hulladékot szállítani, illetve szállíttatni kívánja, vagy szállította. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 15. pontja)
célország	Bármely ország, amelybe a hulladékok beszállítását tervezik vagy végzik hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából, vagy ahol a hulladékot egy egyetlen ország nemzeti joghatósága alatt sem álló területen történő hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából felrakták; (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 23. pontja)

címzett	Az a személy vagy vállalkozás, akihez, vagy amelyhez a hulladékot hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából elszállítják. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 14. pontja)
EU Kapcsolattartó Bizottság	A tagállami számvevőszékek és az Európai Számvevőszék együttműködési fóruma, az ÁSZ aktív és egyenrangú partnerre Magyarország EU csatlakozását követően vált e hálózatban. A Kapcsolattartó Bizottság küldetésében megfogalmazottak szerint az együttműködés keretében általános cél az EU pénzeszközök felhasználásának ellenőrzésével, valamint egyéb EU-val összefüggő kérdésekkel kapcsolatos szakmai tudás és tapasztalatok cseréjének ösztönzése és elősegítése.
hasznosítás	Bármely művelet, amit a II. B. melléklet felsorol. (EU Hulladékokról szóló (régi) irányelv 1. cikk (1) bekezdés f) pontja) A hulladéknak vagy valamely összetevőjének a termelésben vagy a szolgáltatásban – a Hgt. 4. számú mellékletében felsorolt eljárások valamelyikének alkalmazásával – történő felhasználása. (Hgt. 3. § j) pont)
hulladék	Az I. mellékletben felsorolt kategóriák bármelyikébe tartozó olyan anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik vagy megválni köteles. (EU Hulladékokról szóló (régi) irányelv 1. cikk (1) bekezdés a) pontja)
hulladékkeverék	Két- vagy többfajta hulladék szándékos vagy véletlen összekeveréséből származó hulladék, amely a III., IIIB., IV. és IVA. mellékletben nem egy kód alá tartozik. Az olyan hulladékszállítmány, amely két- vagy többfajta hulladékból áll, de ahol az egyes hulladékfajták egymástól el vannak különítve, nem hulladékkeverék. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 3. pontja)
illegális szállítás	Az olyan hulladékszállítás, amelyet úgy bonyolítanak le, hogy: a) nem jelentik be azt az e rendeletben előírt módon az összes érintett illetékes hatóságnak; vagy b) az e rendeletben előírt módon az érintett illetékes hatóságok engedélye nélkül; vagy c) az érintett illetékes hatóságok engedélyét hamisítással, megtevesztéssel vagy csalással szerzik meg; vagy d) a bejelentőlapon vagy a kísérődokumentumban külön fel nem tüntetett módon történik; vagy e) az közösségi vagy nemzetközi szabályokat sértő hasznosításhoz vagy ártalmatlanításhoz vezet; vagy f) ellentétes a rendelet egyéb meghatározott cikkeivel. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 35. pontja)

illetékes hatóság	EU tagállam esetén az EU hulladékszállítási rendeletének nemzeti végrehajtására kijelölt hatóság (Magyarország esetében OKTVF). (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 18. a) pontja)
megbízott	Az EU hulladékszállítási rendelete szerint kijelölt nemzeti megbízott feladata a rendelet végrehajtásával kapcsolatos adatszolgáltatások biztosítása, információkérések kezelése. (EU Hulladékszállítási rendelet 54. cikk)
szállítás	A hulladék hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából történő fuvarozása, amelyet az alábbi területekre terveznek, vagy azokon történik: a) két ország között; vagy b) egy ország és tengerentúli országok és területek, vagy más, az említett ország védelme alatt álló területek között; vagy c) egy ország és egy olyan szárazföldi terület között, amely a nemzetközi jog alapján egyetlen országnak sem része; vagy d) egy ország és az Antarktisz között; vagy e) egy országból, bármely fent említett területen keresztül; vagy f) egy országon belül, bármely fent említett területen keresztül, ha egy azonos országban kezdődik és végződik; vagy g) egy ország joghatósága alatt sem álló földrajzi területről egy országba. (EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 34. pontja)

ARCHÍVUM

JELENTÉS

az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről

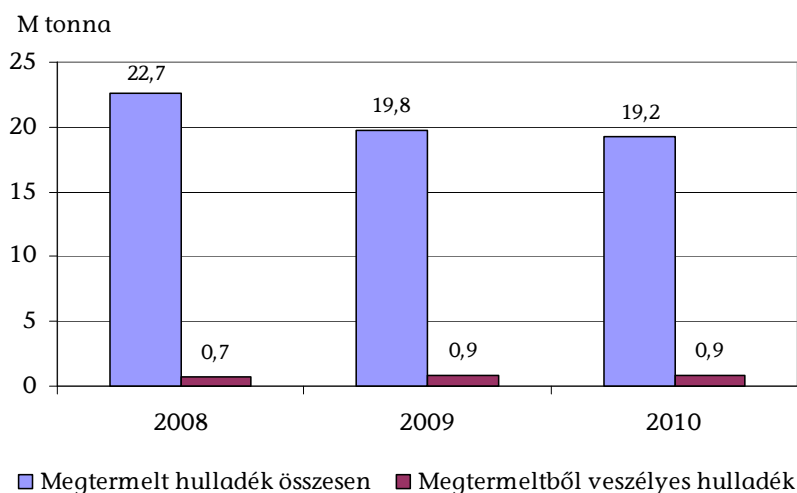
BEVEZETÉS

Az Európai Unió tagországai – a lakosság fogyasztási szokásai és különösen az elektronikai cégek termékeinek fokozatosan csökkenő életciklusa miatt – növekvő mennyiségű hulladékot termelnek. A 2008. évben megtermelt, illetve keletkezett 2,6 Mrd tonna hulladékból megközelítőleg 90 M tonna (a keletkezett hulladék 3,5%-a) veszélyesnek minősült. A hulladékkezelést jellemezte, hogy a tagországok jelentős mennyiségű hulladékot szállítottak Európán belüli és kívüli országokba, így szabályozni kellett a hulladékok szállítását, az illegális szállítás és lerakás visszaszorítása, megakadályozása érdekében.

Magyarországon a hulladéktermelés tömege – az ipari termelés visszaesése és a hulladék könnyű összetevői (például műanyag palackok) arányának emelkedése miatt – csökkenő tendenciát,¹ míg a veszélyes hulladék tömege enyhe növekedést mutatott az ellenőrzött, 2008-2010. években. A megtermelt hulladék mennyiségének alakulását az 1. sz. ábra mutatja, a részletes adatokat az 1. sz. melléklet tartalmazza.

1. sz. ábra

Megtermelt hulladék és a veszélyes hulladék mennyiségének alakulása Magyarországon



Adatforrás: Vidékfejlesztési Minisztérium

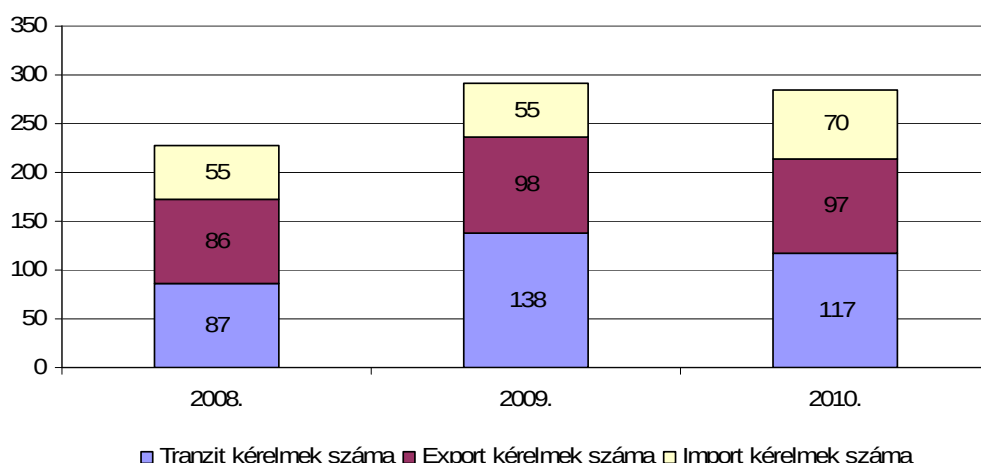
¹ A témával egy korábbi, a 0920 számú ÁSZ jelentés foglalkozott.

A rendelkezésre álló hazai hulladékhasznosítási és ártalmatlanítási kapacitás összességében fedezte az igényeket (a hazai szinten megtermelt hulladékot, az exportot és az importot figyelembe véve). A hasznosítási és az ártalmatlanítási kapacitás becslést adatok szerint 24,0 M tonna volt² éves szinten. A kapacitás kihasználtság 2008-ban 90,9%-os, 2009-ben 77,3%-os és 2010-ben 78,4%-os volt főként a megtermelt hulladék tömegének csökkenése következtében.

Az ország elsődlegesen nem célország volt, azaz nem a hasznosításra behozott, import hulladék (összes kérelemből 180 db, 22%) volt a jellemző, hanem az országon átmenő, tranzit (összes kérelemből 342 db, 43%) és az országból kivitt, export hulladékszállítás (összes kérelemből 281 db, 35%) volt a nagyobb arányú az engedélyköteles hulladékszallítványokra irányuló kérelmek számát figyelembe véve, 2008-2010 között. A hulladékszallítási kérelmek számának alakulását a 2. sz. ábra mutatja.

2. sz. ábra

A tranzit, az export és az import engedélyköteles hulladékszallítás kérelmei számának alakulása (db)



Adatforrás: OKTVF

Az export és az import hulladékszallítás tonnában mérve nőtt az engedélyköteles és a nem engedélyköteles szállítás tekintetében is az ellenőrzött időszakban (a részletes adatokat a 2. sz. melléklet tartalmazza). A 2010. évi hulladékszallítási adatokat a 2008. évihez hasonlítva szembetűnő, hogy legnagyobb mértékben az országba nem engedélyköteles behozott hulladék (import) mennyisége és e szállítások száma nőtt. A nem engedélyköteles (ún. zöldlistás) 2010. évi hulladékimport mennyisége mintegy négyszerese volt a 2008. évinek (114,5 ezer tonnáról 475,1 ezer tonnára növekedett). A kérelmek száma pedig mintegy háromszorosára (6341-ről 19 365-re) növekedett.

² A becslést a Vidékfejlesztési Minisztérium végezte el, mivel pontos adatok nem álltak rendelkezésre. Ártalmatlanító kapacitásként például a hulladékégetők éves névleges kapacitását adták meg. A lerakók esetében az éves kapacitást a kiépített teljes kapacitás és az üzemeltetési idő alapján becsülték.

A hulladékszállítás két legfontosabb módja a közúti és a vasúti szállítás volt az OKTVF adatszolgáltatása szerint.

Az export oka – nemzeti hasznosítás, illetve ártalmatlanítás helyett – általában hasznosítási cél volt, amit a külföldi kezelés gazdaságossága, vagy a hulladék speciális jellege (például elem-akkumulátor, speciális papír, üveg) indokolt. Az export három leggyakoribb célországa az EU országok közül Szlovákia (1,4 M tonna), valamint főként veszélyes hulladék tekintetében Ausztria (77,1 ezer tonna) és Németország (12,2 ezer tonna) volt. A nem EU országok közül Szerbiába (392,2 ezer tonna), Horvátországba (70,3 ezer tonna) és Albániába (25 ezer tonna) irányult a legtöbb szállítás 2008-2010 között. Az import leggyakoribb küldő országai Olaszország (253,6 ezer tonna), Ausztria (164,3 ezer tonna) és Szlovénia (130,5 ezer tonna) voltak 2008-2010 között.

A Magyarországon közigazgatási eljárás alá vont országhatárt átlépő export és import szállítmányok száma összesen 281 db, a szállított hulladék mennyisége 28,2 ezer tonna volt 2008-2010 között (3. sz. melléklet). Az eljárás alá vont esetek 86%-a (243 eset) elfogott import és 14%-a (38 eset) elfogott export szállítmány volt. A hazai illetékes hatóság, az OKTVF eljárásai során – az export és import szállítmányok összesen adatát tekintve – az esetek 84%-ában (237 eset) formai előírásokat³ sértettek meg, az esetek 16%-ában (44 eset) tényleges illegális szállítmányt⁴ fogtak el. Az eljárás alá vont export és import szállítmányok cél- és küldő országai Magyarországgal szomszédos EU tagállamok (a három leggyakoribb ország Szlovákia, Románia és Ausztria) voltak.

A közigazgatási eljárások eredményeként 183 esetben állapítottak meg hulladékgazdálkodási bírságot, összesen 232 M Ft értékben (4. sz. melléklet, 4/a sz. táblázat). Az esetek 68%-ában (124 eset) a bírság alapösszegét, 200 ezer Ft-ot szabtak ki.

A hulladékgazdálkodás rendjét sértő, büntetőjogi felelősség körébe tartozó ügy (bűncselekmény) egy, a „2006-os német hulladék-ügy” volt folyamatban és zárult le az ellenőrzött időszakban. Ezen túlmenően más ügy nem volt.

A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról szóló bázeli egyezmény (1989) alapján, abból kiindulva az Európai Tanács rendeletet adott ki (1993. február 9-étől hatályos) a hulladékszállításról a hulladékok illegális szállításának és lerakásának megelőzésére.⁵ E szabályozás többször módosult, majd a hulladékszállítás felügyeletére és ellenőrzésének megerősítésére az Európai Parlament és a Tanács új szabályozást

³ Nemzetközi közös ellenőrzési szempont szerint formai előírás megsértésének minősült: az EU Hulladékszálítási rendeletének enyhébb megsértése például a dokumentumok nem megfelelő kitöltése, vagy benyújtása által.

⁴ Nemzetközi közös ellenőrzési szempont szerint tényleges illegális szállításnak minősült: az EU Hulladékszálítási rendeletének súlyos megsértése például engedély nélküli, vagy tiltott hulladékszállítás által.

⁵ A Tanács 1993. február 1-jei 259/93/EGK rendelete

adott ki 2006. július 15-étől hatályba léptetve.⁶ A jelenlegi ellenőrzés a megújult szabályozás (EU Hulladékszállítási rendelet) végrehajtásának megfelelőségére terjedt ki.

Az EU Hulladékszállítási rendelet célja a hulladék környezetbarát kezelése, mind a szállítás, mind célországi hasznosítás során. A szabályozás kiterjedt a bejelentési és engedélyezési eljárások rendszerére, a teljes hulladék hasznosítási folyamat bemutatásának és a hulladékszállítás ellenőrzésének kötelezettségére, az alkalmazandó formanyomtatványokra, az engedélyköteles hulladékszállítás esetén kötelező biztosítéknyújtásra és a szomszédos országokkal való együttműködésre.

A hulladékszállítás bejelentési és engedélyeztetési rendjére vonatkozó előírások eltérőek, a hulladékok veszélyességétől függően szigorú, vagy kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni. Például a nem engedélyköteles, ún. zöldlistás hulladékok – az OECD országain belül normál kereskedelmi termékként szállítható hulladékok – esetében kevésbé szigorú információs követelményeknek kell eleget tenni, mint az engedélyköteles veszélyes hulladékoknál. A hulladékszállítás bejelentési és engedélyeztetési rendjét az 5. sz. mellékletben foglaltuk össze.

Az EU Hulladékszállítási rendelet közvetlen alkalmazása mellett, azzal összhangban megújult az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló hazai szabályozás is.⁷ A szabályozás szerint a hazai intézményrendszerben megtalálható a kötelezően létrehozandó illetékes hatóság (OKTVF, amely a jogelőd szervezet bázisán jött létre), és a megbízott (a Vidékfejlesztési Minisztérium munkatársa). Továbbá Magyarországon, élve az uniós szabályozásban adott lehetőséggel, a korábbi szabályozásnak megfelelően továbbra is kijelölték Magyarország EU vámhatárain azokat az átkelőket, amelyeken minden egyes szállítmányt, így a hulladékszállítmányokat is be- és ki kell léptetni. Az EU-n belül, az egységes piaci térségből következően, az áruk, a hulladék szabad áramlásából adódóan kiemelt szerepe volt a hatóságok, intézmények közötti együttműködésnek (hazai és nemzetközi szinten).

Az EU Hulladékszállítási rendelet tagállami szintű végrehajtásának intézményi kereteit a hazai Hulladékszállítási rendelet jelölte ki. A kijelölt szervezeteket és azok feladatait a 6. sz., az engedélyezési eljárás folyamatát a 7. sz. melléklet tartalmazza.

Az EU tagországai által alkalmazott bejelentési és engedélyeztetési eljárási rendszerhez csatlakoztak az Európai Gazdasági Térség (EGT) államai is. Így mind az EU tagországok, mind az EGT tagjai felelősek az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásáért.

Az EU Kapcsolattartó Bizottság 2010 októberében jóváhagyott egy, több számvetőszék együttműködésével megvalósuló ellenőrzést az EU Hulladékszállítási

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 2006. június 14-ei 1013/2006/EK rendelete (továbbiakban: EU Hulladékszállítási rendelet)

⁷ 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet (továbbiakban: hazai Hulladékszállítási rendelet)

rendeletének végrehajtásáról. Az ellenőrzést a holland számvevőszék koordinálja és 8 számvevőszék (Hollandia, Bulgária, Magyarország, Norvégia, Lengyelország, Görögország, Írország és Szlovénia legfőbb ellenőrző intézménye) végzi el az EUROSAI Környezetvédelmi Munkacsoporttal szoros együttműködésben 2011-2012 folyamán. A nemzetközi ellenőrzés célja az EU Hulladékszállítási rendelet egységes végrehajtásának elősegítése azáltal, hogy az ellenőrzés betekintést nyújt egyes EU és EGT tagországok végrehajtási rendszereibe, stratégiáiba és teljesítményeibe.

Az ellenőrzést végző számvevőszékek 2011. május 3-án, Oslóban tartott megbeszélésükön meghatározták azokat a szempontokat és követelményeket, amelyeket egységesen alkalmaznak az ellenőrzés során az ellenőrzött országok gyakorlatának könnyebb összehasonlíthatósága érdekében. A nemzeti helyszíni ellenőrzések tapasztalatai alapján a közös szempontok felülvizsgálatára, kiegészítésére került sor a következő, 2011. november 7-8-án Hágában megtartott munkamegbeszélésen.

Az ellenőrzés célja – a közös, nemzetközi szempontrendszerre építve – annak értékelése volt, hogy a határon átnyúló hulladékszállítás szervezeti és jogi kereteinek kialakítása, illetve működése Magyarországon az EU Hulladékszállítási rendelet követelményeivel összhangban történt-e az ellenőrzött időszakban. Ennek keretében értékelni kellett, hogy

- az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtása **feltételrendszerét** (jogi, intézményi feltételeit) megfelelően alakították-e ki;
- az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtása megfelelő volt-e az intézmények **kapacitását és eljárásait** tekintve;
- az EU Hulladékszállítási rendeletből következő **tájékoztatási, információszolgáltatási, és együttműködési** kötelezettségét Magyarország az előírásoknak megfelelően teljesítette-e.

Az ellenőrzés típusa szabályszerűségi ellenőrzés.

Az ellenőrzés kiterjedt az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásához hazai szinten kijelölt megbízott (Vidékfejlesztési Minisztérium) tevékenységére, az illetékes hatóság (OKTVF) hulladékszállítmányok engedélyezési-, ellenőrzési- és kapcsolódó szankcionálási feladataira, valamint a hulladékszállítmányok EU határon történő be- és kiléptetéskor végzett ellenőrzésekkel kapcsolatban a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) munkájára.

Az ellenőrzést az előkészítés és a helyszíni ellenőrzés során kért adatokra és dokumentumokra alapozva, a szabályszerűségi ellenőrzés szempontjainak figyelembevételével, az adott időszakban hatályos jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök ismeretében végeztük el.

Az OKTVF által végzett határmenti és telephelyi ellenőrzések, összesen 14 ellenőrzés dokumentumait teljes körűen ellenőriztük. Az engedélyeztetési eljárásra és a szankcionálási tevékenységre vonatkozóan rétegzett mintát vettünk.

A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) hulladékszállítmányok EU határon történő ki- és beléptetésével kapcsolatos ellenőrzési feladataira vonatkozóan – a tényleges hulladékszállítmányok nyilvántartásának hiányában – szűrőpróba szerűen vettünk mintát. A két ellenőrzött határátkelőn, a letenyei közúti és a kelebiai vasúti határátkelőn összesen 20 fuvarlevelet ellenőriztünk. Az ellenőrzésre kiválasztott mintaelemek listáját a 8. sz. melléklet tartalmazza.

Az előzőekben foglaltakon túlmenően megfigyelőként részt vettünk egy közös határellenőrzésen (2011. november 8.), amelyet a magyar és az osztrák illetékes hatóságok szerveztek a hegyeshalmi közúti átkelőn.

Az ellenőrzött időszak a 2008-2010. évek voltak.

A helyszíni ellenőrzésre 2011. szeptember 12. és október 28. között került sor.

Az ellenőrzött intézmények az EU Hulladékszállítási rendelet alapján kijelölt hazai intézmények: az OKTVF, a Vidékfejlesztési Minisztérium, valamint hulladékszállítmányok EU határain való be- és kiléptetését végző vámhivatalok. A kijelölt vámhivatalok közül a nagy forgalmat bonyolító Horvátország-Letenye közúti és a Szerbia-Kelebia vasúti határkirendeltséget ellenőriztük.

Az ellenőrzés jogalapját az Állami Számvevőszékről szóló 2011. évi LXVI. törvény 5. §-ának (1) bekezdése, valamint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 120/A. §-ának (1) bekezdése képezték.

I. ÖSSZEGZŐ MEGÁLLAPÍTÁSOK, KÖVETKEZTETÉSEK, JAVASLATOK

Magyarországon **az országhatárt átlépő hulladékszállítás felügyeletének és ellenőrzésének erősítésére megújított**, 2006. július 15-én hatályba lépett és az ellenőrzött időszakban hatályos **EU Hulladékszállítási rendelet** hazai végrehajtásának a keretfeltételeit időben szabályozták hazai szinten.⁸ Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását elősegítették a korábbi években szerzett tapasztalatok, mivel a vonatkozó korábbi EU szabályozást⁹ is alkalmazták már.

Az ország EU vámhatárain a hulladékszállítás felügyelete, ellenőrzése nem valósult meg teljes körűen az EU Hulladékszállítási rendeletnek megfelelően, annak céljával összhangban. Az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi Vízügyi Főfelügyelőség (OKTVF), mint illetékes hatóság engedélyeztetési tevékenysége alapvetően megfelelt az uniós előírásoknak, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV, az ellenőrzött időszakban a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága) hulladékszállítmányok be- és kiléptetési (köztük a szállítmányellenőrzés) tevékenysége azonban hiányosságot mutatott. Az alkalmazott eljárás a vámszabályokra épült, és nem készült eljárásrend, előírás a hulladékszállítás ellenőrzéséhez, a tényleges szállítmányok nyilvántartásához és ezek hiányában nem valósult meg a keretengedélyek teljesítésének nyomon követése. Ez nem járult hozzá a jogellenes szállítások megelőzéséhez, megakadályozásához.

Az EU vámhatárokon és a tagállami határokon átmenő hulladékszállítás esetében hiányosságok mutatkoztak az ellenőrzésre kijelölt hatóságok (OKTVF, illetve területi szervei, NAV, közlekedési és rendészeti szervek, katasztrófavédelem) együttműködésében: nem volt közös, összehangolt feladat- és erőforrásterv, nem végezték el a tapasztalatok közös kiértékelését (például a kockázatok feltárásához) annak ellenére, hogy a hatékony feladatellátás érdekében együttműködési megállapodásokat kötöttek.

Előre mutató volt, hogy az ellenőrzött időszakot követően (2011-ben) elkezdődött a NAV-nál a vám, a rendészeti, a környezetvédelmi, ezek között a hulladékszállítási, hulladékgazdálkodási jogszabályok alkalmazásának összehangolása, a NAV vámszerve tevékenységének, működésének irányításához a szabályozók kialakítása, aktualizálása.¹⁰ Nőtt az OKTVF által végzett ellenőrzések száma és javult az OKTVF és a NAV közötti együttműködés (oktatások, képzések).

⁸ 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet

⁹ EU (régi) Hulladékszállítási rendelet

¹⁰ E szabályozás az ellenőrzés idején még nem volt véleményezhető szakaszban.

A NAV – az országba beszállított, az országból kiszállított, illetve az ország területén áthaladó szállítmányok, köztük a hulladékszállítmányok ellenőrzésében¹¹ betöltött központi szerepének megfelelően – 2011-ben megkezdte a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozó, az érintett szervekkel összehangolt eljárásrend készítését és ezzel összhangban új együttműködési megállapodások megkötését. Új megállapodásokat készített elő az országhatáron átmenő hulladékszállítás felügyeletére és ellenőrzésére kijelölt illetékes hatósággal (OKTVF) és a veszélyes áruk ellenőrzésében kiemelt szerepet játszó Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal (OKF). A NAV eljárásrend bevezetésének többek között feltétele az együttműködési megállapodások elfogadása, amelyeket az ellenőrzés lezárásáig még nem írtak alá.

A hazai Hulladékszállítási rendelet összhangban volt az EU Hulladékszállítási rendeletben foglalt előírásokkal. Ebben kijelölték a kötelezően létrehozandó intézményeket (illetékes hatóság, megbízott) és az uniós szabályozásban biztosított lehetőség szerint a hulladékszállítmányok be- és kiléptetését végző vámhivatalokat, valamint meghatározták ezek feladatait. Az intézmények a jogelőd intézmények bázisán létrejöttek, megfelelő jogszabályi felhatalmazással és szervezeti felépítéssel rendelkeztek a feladatok teljesítéséhez.

A létszám, felkészültség és felszereltség az ellenőrzöttek kérdőíves felmérésre adott válasza szerint elegendő volt az ellátott feladatokhoz. Az ellenőrzési tapasztalatok szerint azonban a feladatellátás (ellenőrzés, adatcsere, információáramlás) nem felelt meg maradéktalanul az EU Hulladékszállítási rendelet előírásainak.

Az ellenőrzött intézmények számára az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati végrehajtását nehezítette, hogy nem készült stratégia¹² (jogellenes szállítás megelőzése, feltárása érdekében súlyponti kérdések, kockázati szempontok meghatározása, erőforrás összehangolása), és részletes végrehajtási szabály (ideértve a jogszabályi és belső eljárásrendi szabályozást) a hulladékszállítás ellenőrzéséhez, illetve az ellenőrzésben együttműködő szervek tevékenységének összehangolásához. Részletes ellenőrzésre és bírságolásra vonatkozó jogi szabályozás a veszélyes áruk (köztük a veszélyes hulladékok) szállítására vonatkozóan létezett, amely a szállítmányok veszélyességére és nem az országhatárt átlépő jellegére vonatkozott.¹³

Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását nehezítette, hogy az EU és a hazai Hulladékszállítási rendeletben sem határozták meg a hulladékszállítmány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulla-

¹¹ 2012. január 1-jétől a NAV hatáskörébe tartozik a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzés is, ezáltal az OKTVF és területi szervei mellett a NAV is végez telephelyi ellenőrzést.

¹² Nem lehetséges és nem szükséges minden szállítmány ellenőrzése (átvizsgálása), amint írja azt a Vám Világszervezet is „A globális kereskedelem biztonságát és könnyítését szolgáló szabványrendszeré”-ben.

¹³ A veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére hatályos jogszabály volt, a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére jogszabály tervezet volt az ellenőrzés idején, amely 2012. január 1-jétől hatályba lépett.

dékszállítmány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők az OKTVF és a NAV részéről, járművezető tájékoztatása, visszatartás során a felelősség kérdésköre stb.), amelynek hiánya a hulladékszállítmány visszatartása során kifogásolható.

A részletes végrehajtási szabályok (ideértve a jogszabályi és belső eljárásrendi szabályozást) hiánya főként az EU vámhatárokon, a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) be- és kiléptetési, köztük a hulladékszállítmány ellenőrzési feladatainak ellátása során mutatkozott meg. Nem volt egységes ellenőrzési követelmény, adatkezelési és tájékoztatási rend. A tényleges szállítások nyilvántartását nem írták elő és ebből adódóan a keretengedélyek teljesítését nem követték nyomon. Ez nehezítette az EU Hulladékszállítási rendelet előírásainak betartását és számon kérhetőségét. A kelebiai vasúti átkelőnél, EU vámhatáron az ellenőrzés során véletlenszerűen kiválasztott 8 szállítmányból 2-nél hiányzott a hulladékszállítási engedély (fémhulladék exportja Szerbiába és Montenegróba), amellyel sérült az EU Hulladékszállítási rendelet szállítmányok ellenőrzésére vonatkozó előírása. Az OKTVF az ÁSZ jelzése alapján mindkét esetben hulladékgazdálkodási bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárást indított az exportáló cégekkel szemben.¹⁴ A két eset közül az egyik eljárás során az OKTVF 37,6 M Ft összegű bírságot állapított meg. A másik esetben az eljárás még folyamatban volt az ellenőrzés idején.

A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) – hulladékszállítmány ellenőrzéséhez szükséges – speciális szakértelmet igénylő feladatellátását tovább nehezítette, hogy közte és az OKTVF között eseti jellegű együttműködés volt, de a határki- rendeltségek folyamatos (napi 24 órás) feladatellátásához a kapcsolattartás nem volt megoldott.¹⁵ Ugyanakkor más környezetvédelmi területen volt már ilyen jellegű szabályozás. Például a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló jogszabály rendelkezik a témában együttműködő szervek állandó kapcsolattartási (ügyeleti) kötelezettségéről.

A jelenlegi ellenőrzés az országhatárt átlépő hulladékszállításra koncentrálva, az EU Hulladékszállítási rendelet alapján kijelölt OKTVF és a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) vonatkozó tevékenységére terjedt ki. A hazai Hulladékszállítási rendelet a hulladékszállítás ellenőrzésében a NAV vámszervei mellett együttműködőként kijelölte még a közlekedési és a rendvédelmi hatóságokat, az OKTVF területi szerveit, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot és területi szerveit. Ez utóbbi területi szervezetnek fontos szerepe volt azért, hogy speciális környezetvédelmi (köztük hulladékkezelési) ismeretekkel, felszereltséggel rendelkeztek. A hazai Hulladékszállítási rendelet azonban főként az illetékes hatóság (OKTVF) felügyeleti tevékenységét részletezi, az ellenőrzési tevékenységet, az ellenőrzésben együttműködő szervek tevékenységének kapcsolódását nem. Az érintett szervezetek közötti együttműködés fontossága megmutatkozott a szankcionálási (hulladékgazdálkodási bírság megállapításával záruló) esetekben. Az ellenőrzött 12 esetből 4-nél az OKTVF területi szer-

¹⁴ Az információk az OKTVF 2011. december 27-ei adatszolgáltatásán alapulnak.

¹⁵ A NAV az új együttműködési megállapodás tervezetében elhelyezést kíván biztosítani az OKF számára a határki- rendeltségein, a veszélyes hulladékszállítmányok közös ellenőrzésének hatékonysága, a folyamatos kapcsolattartás megkönnyítése érdekében.

vei által végzett, 3-nál rendőrség közúti és 5-nél egyéb (OKTVF, külföldi hatóság) ellenőrzés vezetett közigazgatási eljárás megindításához, majd bírságoláshoz.

A hazai szabályozásban, illetve jogalkalmazásban előfordultak még hiányosságok. A vonatkozó jogszabály¹⁶ alapján az OKTVF az exportra szánt hulladékszállítmányoknál nem állapított meg szabálytalanságot és nem szabott ki bírságot tényleges határátlépés hiányában, azokban az esetekben sem, amikor a jogellenes kivitel szándéka az okmányok és a körülmények alapján egyértelműen megállapítható volt. A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) a jelentéstervezet egyeztetése során észrevételezte, hogy az EU Hulladékszállítási rendelet szerinti illegális szállítás címén szankcionálásra irányuló hatósági eljárást lehetett indítani az előzőekben leírt esetben, mert a hulladéknak nem csak a megvalósított, hanem már a tervezett, országhatárt átlépő mozgatása is szállításnak minősült.

A vonatkozó jogszabályok¹⁷ nem pontosan határozták meg az érintett személyi kört a határokon átvitelő hulladékszállítás engedélyezésének megtagadásához, ami a jogszabályok gyakorlati végrehajthatóságát nehezítette. A VM az ÁSZ jelzése alapján az ellenőrzés folyamán pontosította a meghatározást az ellenőrzött időszakban hatályos jogszabályt felváltó, még egyeztetés alatt álló, hulladékról szóló törvénytervezetben.

Az OKTVF-nél, mint illetékes hatóságnál rendelkezésre álló létszám, felkészültség és felszereltség mellett az uniós szabályokkal összhangban és határidőben adták ki az ellenőrzött hulladékszállítási engedélyeket. A tervezett határmenti és telephelyi ellenőrzéseket szintén elvégezték, igaz 2008-2010 között összesen 14 ellenőrzés volt. Az ellenőrzések száma 2011-ben nőtt, október elejéig több ellenőrzést (22) végeztek, mint az ellenőrzött 3 évben összesen. A hulladékgazdálkodási bírság kiszabására irányuló hatósági feladatokat túlmunkával, és az ellenőrzött 12 eset közül 10 alkalommal a közigazgatási eljárási szabály szerinti határidőn túl (a jogvesztő¹⁸ egy éves határidőn belül) látták el.

A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) **esetében** a ki- és a beléptetési feladatok ellátásához szükséges létszám rendelkezésre állt, azonban hiányoztak a specifikus, hulladékszállítványok ellenőrzéséről, tájékoztatási kötelezettségről szóló részletes szabályok.

Bizonytalanságok voltak egy adott áru (anyag) hulladéknak, vagy nem hulladéknak minősítése tekintetében, ami az uniós, és nem a hazai szabályozásra vezethető vissza. A hulladék vámszempontról árunak minősült, míg az EU és a hazai Hulladékszállítási rendelet is környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási szempontból közelítette meg azt. Ebből adódóan nehézséget jelentett, például az áruk és a hulladékok besorolása, felismerése, azonosítása (fémáru vagy ócskavas). Azokban az esetekben ugyanis, amikor a szállítólevél csak árumegjelöl-

¹⁶ 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet

¹⁷ Hgt 17. § (5) bekezdés és azzal összhangban a hazai Hulladékszállítási rendelet 3. §-a

¹⁸ Hgt. 49. § (3) bekezdése szerint

lési kódot tartalmazott (és nem csatolták a hulladék kódot tartalmazó mellékletet), akkor nem volt bizonyossággal eldönthető, hogy a szállítmány valóban áru vagy hulladék.

A Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint a hulladékstátusszal kapcsolatos kérdésekben a tagállamoknak és a tagállami hatóságoknak az Európai Bíróság kiterjedt joggyakorlata nyújt segítséget annak eldöntésében, hogy egy adott anyag hulladék-e. Az Európai Bizottság szintén az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztett szempontokra támaszkodott és e szempontokat összefoglalva a hulladékokról és a melléktermékekről szóló tájékoztató közleményt adott ki.¹⁹ A joggyakorlat szerint az anyag hulladéknak vagy (mellék)terméknek való minősítéséhez például a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettség elvét kell érvényesíteni: a konkrét helyzet tényállása alapján, egyedi alapon kell dönten.

A hatóságok ellenőrző munkájában a nehézségek megoldására és a szállítmányozó cégek felelősségének egyértelművé tételére egy példa volt az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottsága tagjának kezdeményezése az Európai Bizottság Környezetvédelmi főbiztosa felé (kelt, 2007. április 2.). A kezdeményezés szerint *„jól látható, nagyméretű azonosító embléma elhelyezése legyen kötelező minden olyan járművön, amely bármilyen hulladékot szállít.”*

Speciális ismeretekkel és eszközökkel a vámhatárokon nem rendelkeztek,²⁰ azonban kockázati szempontokat sem határoztak meg a jogellenes esetek gyanújának megállapításához és a gyanú esetén szükséges teendőkhöz (például zöldlistásként szállított, de valójában engedélyköteles hulladék keverék felismerése, vagy áru és hulladék megkülönböztetése).

A tájékoztatási és képviseleti feladatok ellátására kijelölt **megbízott** (az ellenőrzött időszakban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium munkatársa) a feladatait, az EU Hulladékszállítási rendeletével összhangban, annak eleget téve látta el.

Az adat- és információ csere hazai szinten a hulladékszállításban érintett szervezetek, főként az ellenőrzött OKTVF és a vámhivatalok között hiányosságot mutatott. Az OKTVF által kiadott hulladékszállítási keretengedélyek eljutottak a vámkirendeltségekhez, azonban az EU vámhatárokon történő kötelező be- és kiléptetési feladatok elvégzése után a kirendeltségek a tényleges szállításokat kísérő dokumentumok másolatát – az EU Hulladékszállítási rendelet előírásával ellentétben – nem továbbították az OKTVF részére.

Az ellenőrzési tapasztalatok szerint a kialakult helyzet hátterében az EU Hulladékszállítási rendelet közvetlen alkalmazásának nehézsége állt, amelyet sem eljárásrend, sem együttműködési megállapodás nem kezelt. A dokumentumok továbbításán túl a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) rendszerének hiá-

¹⁹ Az Európai Bizottság 2007. február 21-i COM (2007) 59. számú tájékoztató közleménye.

²⁰ Ezek az ismeretek, eszközök főként az OKTVF, illetve területi szerveinél álltak rendelkezésre.

nyossága, hogy a tényleges hulladékszallítások nyilvántartására nem volt előírás, ebből adódóan a keretengedélyek meglétének ellenőrzésére megvolt a lehetőségük, de a keretengedélyek terhére teljesített szállítások mennyiségét nem tudták nyomon követni. Ugyanakkor az ellenőrzött vámkirendeltségeken felmerült az igény az előzőekben említett hiányosságokat pótló részletes szabályokra.

Az OKTVF-nél a keretengedélyek teljesítését nyomon követték azokban az esetekben, amikor az EU Hulladékszallítási rendelet által előírt bejelentés alapján előzetes információval rendelkeztek a szállításokról. Utólagosan – az importált hulladékok esetében –, a hulladékkezelő létesítményektől származott még információ a hulladék tényleges hasznosításáról.²¹ A keretengedélyek EU vámhatáron történő teljes körű nyomon követése nem volt megoldott az OKTVF-nél, mivel a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) nem küldte meg a tényleges szállításokat kísérő dokumentumok másolatát. A nem EU vámhatárokon az áruk, így a hulladékok szabad áramlása, az ellenőrzések esetlegessége és az előzőekben leírt hiányosságok különösen fontossá tették egy ellenőrzési stratégia kialakítását.

Az OKTVF hulladékszallítással kapcsolatos nyilvántartása a hulladékszallítások kérelme, engedélye és a tényleges szállítások megvalósulásának adatai tekintetében nem biztosította, hogy azonos tartalmú adatok (például exportált hulladékok mennyisége) lekérése különböző időpontokban megegyezzen, illetve nem voltak ismertek az eltérések tényezői, pontos okai.

Nemzetközi kapcsolattartás és információ csere megvalósult az illetékes hatóságok, a tájékoztatásért, kapcsolattartásért felelős megbízottak és a vámhatóságok között is.

Az OKTVF, mint illetékes hatóság és más országok illetékes hatóságai közötti kapcsolatot és információ cserét az EU Környezetvédelmi Jogszabályok Alkalmazásáért és Érvényesítéséért felelős hálózata (IMPEL) és annak országhatárokat átlépő hulladékszallításokkal foglalkozó csoportja (IMPEL-TSF) biztosították. Ezen túlmenően az OKTVF információcseréje eseti jellegű volt, a közös határmenti ellenőrzések megszervezése, lefolytatása egyedi megkeresések útján valósult meg. Az egyes országok (köztük a hazai) tájékoztatásért, kapcsolattartásért az EU Hulladékszallítási rendelet alapján kijelölt megbízottjai főként két- és többoldalú környezetvédelmi együttműködések keretében szervezett üléseken cseréltek tapasztalatot.

A vámhivatalok az elektronikus kockázati tájékoztató adatlapok (RIF) rendszerén keresztül kaptak információt a külföldi társhatóságoktól a gyanús szállítmányokról, így a gyanús hulladékszallítmányokról is. A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) esetében a hulladékszallítási ellenőrzésekkel kapcsolatos in-

²¹ A hazai Hulladékszallítási rendelet rendelkezett a nem engedélyköteles hulladékszallításokra vonatkozó bejelentési kötelezettségről is, így az OKTVF arra vonatkozóan is rendelkezett adatokkal, amennyiben a hazai Hulladékszallítási rendelet előírásainak eleget tettek a bejelentők.

formációcsere, kapcsolattartás másik ország határmenti kirendeltségével szintén eseti jellegű volt.

A NAV tájékoztatása szerint kiemelt jelentőségű volt az ÁSZ ellenőrzését követően (2012. február-március folyamán) lebonyolított nemzetközi méretű akció. Ez a Vám Világszervezet és az INTERPOL által támogatott akció (DEMETER II.) volt, amely elérte a célját. A vámhatóság gyakorlati együttműködése a környezetvédelmi szervekkel és a rendőrhatalósággal hazai és nemzetközi szinten is javult, fejlődött, valamint a vámhatóság elméleti és gyakorlati tudása gyarapodott az illegális hulladékszállítmányok kiszűrése tekintetében. A megszerzett tapasztalatok hozzájárulnak a hazai részletes eljárási szabályok megalkotásához, továbbá felhívták az érintettek figyelmét a hulladékszállítási szabályokra, előírásokra. Az akció magyarországi időszaka alatt (10 nap) az OKTVF és NAV közösen (közúton és a Közösség külső határain) 258 hulladékszállítmány ellenőrzését végezte el, amelyből az OKTVF által 8 esetben, közel 88 M Ft hulladékgazdálkodási bírság került kiszabásra.

Az EU Hulladékokról szóló (új) irányelve már a hulladék keletkezésének megelőzésére, hasznosítására helyezte a hangsúlyt és az irányelvből következően alapvető a termelő felelőssége a hulladék minősítésében és a hulladék megfelelő elhelyezésében. Az ellenőrzött időszakban az EU és ebből adódóan a hazai Hulladékszállítási rendelet nem érvényesítette a hulladék termelője (birtokosa) felelősségének alapelvét, hogy illegális hulladékszállítás, illetve vitás esetekben az alapvető felelősség a hulladéktermelőé (birtokosáé) legyen. A vitás esetek megoldására a bírósági út (Európai Unió Bírósága), vagy azt elkerülve a konszenzus, megegyezés lehetősége állt fenn, a szabálysértés kivizsgálására hivatott európai testület hiányában. A Németországból Magyarországra (2006-ban) engedély nélkül szállított, valójában engedélyköteles hulladék visszaszállítására, elhelyezésére a két ország hivatalos szervei az egyeztetési folyamatot választották. A tárgyalások eredményeként a hulladék több mint felét szállították vissza Németországba, és a vissza nem szállított hulladékot magyarországi létesítményekben kellett kezelni (továbbá a helyszínen maradt mintegy 479 tonna hulladék).

Magyarországon a hazai szabályozás harmonizálása az EU Hulladékokról szóló (új) irányelvvel, a hulladékokról szóló új törvényben az ÁSZ ellenőrzés idején még folyamatban volt. E feladat a 2010. év végi határidő helyett várhatóan 2012. év folyamán teljesül. Az új hulladékokról szóló törvény és más 2012-től hatályos szabályozások (például a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére, a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzésre vonatkozó szabályok) kihatnak majd a hulladékszállítás ellenőrzésének és felügyeletének egészére, így javaslatainkat ennek fényében tesszük meg.

Az ellenőrzés intézkedést igénylő megállapításai és javaslatai:

a vidékfejlesztési miniszternek, valamint a nemzetgazdasági miniszternek:

1. Az ellenőrzött intézmények számára az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati végrehajtását nehezítette, hogy nem készült stratégia és részletes végrehajtási szabály a hulladékszállítás ellenőrzéséhez, illetve az ellenőrzésben együttműködő szervek tevékenységének összehangolásához. A részletes végrehajtási szabályozás hiánya főként az EU vámhatárokon, a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) be- és kiléptetési, köztük a hulladékszállítvány ellenőrzési feladatainak ellátása során mutatkozott meg. Nem volt egységes ellenőrzési követelmény, adatkezelési és tájékoztatási rend. A tényleges szállítások nyilvántartását nem írták elő és ebből adódóan a keretengedélyek teljesítését nem követték nyomon.

Az EU és a hazai Hulladékszállítási rendeletben nem határozták meg a hulladékszállítvány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulladékszállítvány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők az OKTVF és a NAV részéről, járművezető tájékoztatása, visszatartás során a felelősség kérdésköre stb.).

A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) – hulladékszállítvány ellenőrzéséhez szükséges – speciális szakértelmet igénylő feladatellátását tovább nehezítette, hogy közte és az OKTVF között eseti jellegű együttműködés volt, de a határkirendeltségek folyamatos (napi 24 órás) feladatellátásához a kapcsolattartás nem volt megoldott.

A NAV 2011-ben megkezdte a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozó, az érintett szervekkel összehangolt eljárásrend készítését és ezzel összhangban új együttműködési megállapodások megkötését (OKTVF, OKF). A NAV eljárásrend bevezetésének feltétele az együttműködési megállapodások elfogadása, amelyeket az ellenőrzés lezárásáig még nem írtak alá.

Javaslat:

Intézkedjenek a NAV be- és kiléptetési, köztük a hulladékszállítvány ellenőrzési feladatainak ellátásához az érintett hatóságokkal (OKTVF, illetve területi szervei, katasztrófavédelmi szervek) összehangolt eljárásrend készítésének támogatására, a szükséges jogszabályalkotásra. Ennek keretében biztosítva a megfelelő együttműködést, kapcsolattartást a környezetvédelmi szervekkel a NAV folyamatos (napi 24 órás) feladatellátásához.

2. A kelebiai vasúti átkelőnél, EU vámhatáron az ellenőrzés során véletlenszerűen kiválasztott 8 szállítványból 2-nél hiányzott a hulladékszállítási engedély (fémhulladék exportja Szerbiába és Montenegróba), amellyel sérült az EU Hulladékszállítási rendelet szállítványok ellenőrzésére vonatkozó előírása.

Javaslat:

Intézkedjenek, hogy az OKTVF és a NAV utóellenőrzés keretében, kockázati tényezők figyelembe vételével vizsgálják felül az ellenőrzött időszakban történt hulladékszallí-

tások dokumentumait, és hulladékszállítási engedély hiányában tegyék meg a szükséges intézkedést. Az ellenőrzés eredményeit használják fel a részletes eljárásrend kialakításához.

3. Az EU vámhatárokon és a tagállami határokon átmenő hulladékszállítás esetében hiányosságok mutatkoztak az ellenőrzésre kijelölt hatóságok együttműködésében: nem volt közös, összehangolt feladat- és erőforrásterv, nem végezték el a tapasztalatok közös kiértékelését (például a kockázatok feltárásához) annak ellenére, hogy a hatékony feladatellátás érdekében együttműködési megállapodásokat kötöttek.

Javaslat:

Intézkedjenek – az EU Hulladékokról szóló (új) irányelvét, illetve annak végrehajtási szabályait is figyelembe véve – a hulladékszállítások különböző megközelítésű (veszélyes, nem veszélyes, EU vámhatáron, nem EU vámhatáron történő, közúti, vasúti) ellenőrzéseihez valamennyi kijelölt hatóság eddigi együttműködésének (szabályozási, gyakorlati) felülvizsgálatára az összehangolt feladatellátás, az együttműködés erősítése érdekében.

a vidékfejlesztési miniszternek:

1. Az OKTVF hulladékszállítással kapcsolatos nyilvántartása a hulladékszállítások kérelme, engedélye és a tényleges szállítások megvalósulásának adatai tekintetében nem biztosította, hogy azonos tartalmú adatok (például exportált hulladékok mennyisége) lekérése különböző időpontokban megegyezzen, illetve nem voltak ismertek az eltérések tényezői, pontos okai.

Javaslat:

Intézkedjen az OKTVF-nél olyan nyilvántartási rendszer kialakítására, amely biztosítja a pontos adatszolgáltatást, a hulladékszállítási adatok különböző szempontok szerinti lekérdezését a nemzetközi és a hazai szintű adatszolgáltatásokhoz.

2. Az OKTVF az exportra szánt hulladékszállítmányoknál nem állapított meg szabálytalanságot és nem szabott ki bírságot tényleges határátlépés hiányában, azokban az esetekben sem, amikor a jogellenes kivitel szándéka az okmányok és a körülmények alapján egyértelműen megállapítható volt.

Javaslat:

Intézkedjen olyan eljárás alkalmazására, hogy az exportra szánt hulladékszállítmányoknál, illetve (tervezett) hulladékszállításoknál az okmányok, körülmények alapján egyértelműen megállapítható jogellenes kivitel szándéka esetén a szabálytalanságot és az alapján a bírságot állapítsák meg.

II. RÉSZLETES MEGÁLLAPÍTÁSOK

1. AZ EU HULLADÉKSZÁLLÍTÁSI RENDELET HAZAI VÉGREHAJTÁSÁNAK FELTÉTELRENDSZERE

Az EU Hulladékszállítási rendeletének végrehajtása szempontjából megfelelőnek tekintettük a hazai jogszabályi hátteret, ha az megfelelt a vonatkozó uniós előírásoknak, időben megalkották, valamint az alkalmazható szankciók arányosak és visszatartó erejűek voltak.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének hazai végrehajtására kijelölt intézményi hátteret megfelelőnek tekintettük, ha a szervezetek kijelölése, valamint a jogaikkal, felelősségükkel és hatáskörükkel kapcsolatos szabályozások összhangban álltak a vonatkozó uniós követelményekkel.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének hazai végrehajtására kijelölt szervezetek közti együttműködési megállapodásokat megfelelőnek tekintettük, ha azok hozzájárultak az EU Hulladékszállítási rendelet céljainak megvalósulásához és a hazai jogszabályi előírások teljesítéséhez.

1.1. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásának jogszabályi háttere

A hulladékszállítás felügyeletének és ellenőrzésének erősítésére megújított, 2006. június 14-én kihirdetett **EU Hulladékszállítási rendelet** hazai végrehajtásának a keretfeltételeit időben szabályozták hazai szinten.²² Az uniós rendelet 2007. július 12-étől kezdődően előírt alkalmazási idejére hatályba lépett a hazai Hulladékszállítási rendelet. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását elősegítették a korábbi években szerzett tapasztalatok, a vonatkozó korábbi EU szabályozás, valamint a határon átvéelő hulladékszállítást a hazai Hulladékszállítási rendelet hatálybalépését megelőzően szabályozó 120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet alkalmazása.

A Kt. rögzíti a környezetért való jogi felelősség általános alapját és fajtáit, a Hgt. pedig a hulladékok szállításával, behozatalával, kivitelével, tranzitjával, valamint a hulladékgazdálkodási bírsággal kapcsolatos alapvető szabályokat.

Kormányrendeleti szinten a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet tartalmaz a témakörben fontos rendelkezéseket, a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről pedig az e tárgyban kiadott 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezik.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének hazai végrehajtásához szükséges jogalkotási lépések időben megtörténtek. A hazai Hulladék-

²² 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet

szállítási rendelet, mint az EU hulladékszállítási rendelet végrehajtásához kiadott nemzeti jogszabály összhangban volt az uniós szabályozásban foglalt előírásokkal.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének végrehajtását szolgáló hazai jogszabályok közül a hulladékok határokon átvitelő szállításának általános szabályait a Hgt. 17. §-a, konkrét, alapvető szabályait a hazai Hulladékszállítási rendelet tartalmazta.

A Hgt. 17. §-a általánosságban határozza meg a hulladék behozatalának, kivitelének, átszállításának szabályait, így többek közt kimondja, hogy az ország területére hulladékot

- a) csak hasznosítás céljára,
- b) a környezet állapotát nem veszélyeztető, nem szennyező módon,
- c) a környezet károsodásának kizárásával,
- d) a környezetvédelmi hatóság – kormányrendeletben meghatározott – engedélyével lehet behozni.²³

A Hgt. továbbá általánosságban meghatározza a hulladékszállítási engedélyt szerző gazdálkodó szervezetekkel szembeni elvárásokat, illetve nyomatékosítja, hogy a hulladéknak az ország területére történő behozatala, kivitele és átszállítása csak a nemzetközi szerződésekkel, valamint az EU Hulladékszállítási rendeletével összhangban és a külön jogszabályban meghatározott feltételek teljesítésével történhet.²⁴ E külön jogszabály a hazai Hulladékszállítási rendelet volt az ellenőrzött időszakban.

Az engedélyhez nem kötött, ún. **zöldlistás hulladékok** szállításával kapcsolatban az EU Hulladékszállítási rendelete lehetővé tette olyan tagállami szabályok megalkotását, amelyek szerint a szállítmányt kísérő dokumentumokat az illetékes hatóságok részére be kellett nyújtani. A magyar szabályozás élt is ezzel a lehetőséggel. A bejelentési kötelezettség lehetővé tette e szállítmányok felügyeletét és ellenőrzését, ezáltal az illegális hulladékszállítás kockázatának csökkentését.

A hazai Hulladékszállítási rendelet részletesen szabályozta az EU Hulladékszállítási rendeletében meghatározott, a hulladék szállítására engedélyt kérő szervezet **biztosítékadási** kötelezettségét is.

A biztosíték kedvezményezettje az OKTVF. Amennyiben a hulladékszállítást a bejelentésben foglaltaktól eltérően, avagy a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását jogellenesen hajtják végre, az OKTVF rendelkezik a biztosíték felett, és felhasználhatja az összeget a kötelezettségek teljesítésére történő kifizetésekre, illetve a más hatóságok céljára történő kifizetésekre.²⁵

A **hazai Hulladékszállítási rendelet** meghatározta azokat az eseteket is, amelyekben az OKTVF **kifogással** él a hulladékszállítással szemben és megtagadja a szállítás engedélyezését. Erre lehetősége van, ha a **bejelentőt** vagy a **címzettet** környezet-, természetkárosítás, illetve a hulladékgazdálkodás rend-

²³ Hgt. 17. § (1) bekezdés

²⁴ Hgt. 17. § (1) bekezdés (2) és (4) bekezdés

²⁵ Hazai Hulladékszállítási rendelet 1. § (5)-(6) bekezdés

jének megsértése büntett vagy vétség miatt jogerősen elítélték, addig az időpontig, amíg a bejelentő vagy a címzett a büntetett előlethez fűződő jogkövetkezmények alól nem mentesült. Másik eset, ha a bejelentőnek vagy a címzettnek a Kt. szerinti kármentesítési kötelezettsége keletkezett, és azt még nem teljesítette. Ezzel összefüggésben a rendelet azt is előírja, hogy már a bejelentéshez nyilatkozatot kell csatolni, mely szerint a bejelentőt vagy a címzettet nem terheli kármentesítési kötelezettség.²⁶

A bűnügyi nyilvántartási rendszer átalakításával összefüggő törvénymódosításokról szóló 2009. évi CXLIX. törvény – 2010. január 1-jei hatályba lépéssel – a hulladék szállításával szembeni kifogásra vonatkozó szabályokkal egészítette ki a Hgt.-nek a hulladékok behozatalára, kivitelére és átszállítására vonatkozó címét.

Így a Hgt. 17. § (5) bekezdése szerint hulladéknak az ország területére történő behozatala, kivitele és átszállítása során a környezetvédelmi hatóság az EU hulladékszállítási rendelet alapján „a hulladék szállításával szemben kifogást emel, ha

a) a bíróság a bejelentő vagy a címzett büntetőjogi felelősségét a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvényben meghatározott környezetkárosítás, természetkárosítás vagy hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény elkövetését jogerősen megállapította,

b) a bejelentő vagy a címzett hulladékkezelési tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll,

c) a bejelentő vagy a címzett a Kt. szerinti kármentesítési kötelezettségét nem teljesíti, annak teljesítéséig.”

Az országhatárokon átívelő hulladékszállítással szembeni kifogásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel kapcsolatban megállapítható, hogy ugyanazt a kérdéskört, nevezetesen azt, hogy a hatóság milyen esetekben emel kifogást a szállítással szemben, 2010. január 1-jétől törvény (Hgt.) és kormányrendelet (hazai Hulladékszállítási rendelet) is szabályozta, még hozzá eltérő tartalommal: a Hgt. egy kifogás-emelési okkal többet tartalmazott a hazai Hulladékszállítási rendelethez képest. E többlet elem a hulladékkezelési tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alá tartozás esete.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 3. §-a kimondja, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni; a szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű; a jogszabályban nem ismételhető meg az Alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alaptörvény alapján nem lehet ellentétes. **Az előzőekben ismertetett szabályozási helyzet alkotmány-, illetőleg törvénysértő.**

Más jellegű szabályozási problémát vetett fel az a körülmény, hogy az előzőekben idézett jogszabályhelyekben feltüntetett **bejelentő** és **címzett** általában nem természetes személy, hanem gazdálkodó szervezet. A környezetkárosítás,

²⁶ Hazai Hulladékszállítási rendelet 3. §

természetkárosítás vagy hulladékgazdálkodás rendjének megsértése **bűncselekmény elkövetője azonban csak természetes személy** lehet, ugyanígy csak természetes személy állhat a hulladékkezelési tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt. Az ellenőrzött időszakban a kifogás intézményét szabályozó jogszabályok (Hgt., hazai Hulladékszállítási rendelet) nem tisztázták, hogy gazdálkodó szervezetek esetében mely személyi kör (például tulajdonosok és/vagy ügyvezetés) tekintetében kellett vizsgálni a kifogás alapjául szolgáló körülmények fennállását.

A kifogás intézményének gyakorlati alkalmazhatósága érdekében indokolt az érintett személyi kör (például tulajdonosok és/vagy ügyvezetés) pontos meghatározása a határokon átvélt hulladékszállítás engedélyezésének megtagadásához. Ennek nem mond ellent az sem, hogy azonos tárgyban az EU Hulladékszállítási rendelete 12. cikk (1) bekezdés d) pontja jelenleg a hazaihoz hasonlóan hézagosságot tartalmaz.

Tekintettel arra, hogy a hulladékról szóló törvény tervezete a számvevőszéki ellenőrzés idején már a közigazgatási egyeztetés szakaszában volt, a felvázolt problémákról az ÁSZ külön levélben tájékoztatta a VM-et a törvény tervezetének kiegészítése érdekében.

A VM a 2010. december 30-án kelt levelében tájékoztatta az ÁSZ-t, hogy az ÁSZ jelzése alapján a hulladékról szóló törvénytervezet vonatkozó rendelkezését akként módosította, hogy az érintett személyi kört kiterjesztette a bejelentő szervezet, illetve címzett szervezet vezetőjére, vezető tisztségviselőjére is. A levél továbbá kitért arra is, hogy a párhuzamos szabályozás megszüntetésére a hazai Hulladékszállítási rendelet módosítása során lesz lehetőség.

A hazai szabályozásban előfordultak még hiányosságok. A vonatkozó jogszabály²⁷ alapján az OKTVF az exportra szánt hulladékszállítmánynál nem állapított meg szabálytalanságot és nem szabott ki bírságot tényleges határátlépés hiányában, annak ellenére, hogy a jogellenes kivitel szándéka az okmányok és a körülmények alapján egyértelműen megállapítható volt. A Vidékfejlesztési Minisztérium (VM) a jelentéstervezet egyeztetése során észrevételezte, hogy az EU Hulladékszállítási rendelet szerinti illegális szállítás címén szankcionálásra irányuló hatósági eljárást lehetett indítani az előzőekben leírt esetben, mert a hulladéknak nem csak a megvalósított, hanem már a tervezett, országhatárt átlépő mozgatása is szállításnak minősül az EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 34. pontja szerint.²⁸

Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását nehezítette még, hogy e rendeletben és a hazai Hulladékszállítási rendeletben sem határozták meg a hulladékszállítmány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulladékszállítmány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők, járművezető tájékoztatása stb.).

²⁷ 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. § (4) bekezdés

²⁸ Az EU Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 34. pontja szerint a szállítás a hulladék hasznosítás vagy ártalmatlanítás céljából történő fuvarozása, amelyet a fogalom meghatározásban felsorolt területekre terveznek, vagy azokon történik.

Hazai szinten a hulladékszállítással, elhelyezéssel kapcsolatos előírások megsértése esetén **a szankciók rendszere (szabálysértési, büntető-, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősségre) kiépült.** A hulladékszállítással kapcsolatos előírások megsértése esetén a különböző jogágak eltérő súlyú és típusú **jogkövetkezményeket** helyeztek kilátásba. Az irányadó felelősségi alakzatok és alkalmazható szankciók a következők voltak.

A **környezetért való jogi felelősség általános alapját** és fajtáit a **Kt.** alapította meg. A jogi felelősség általános alapjaként a 101. § rögzíti, hogy a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon **büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi** felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A **Btk.** a klasszikus értelemben vett környezetvédelmi bűncselekmények mellett (környezetkárosítás és természetkárosítás), 2005. 09. 01-jei hatállyal a hulladékgazdálkodással kapcsolatban speciális törvényi tényállást is megállapított. E tényállás a **hulladékgazdálkodás rendjének megsértése.**

A 281/A. §-a szerint, aki arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntetett követ el, és – alapesetben – három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Minősített esetnek számít, ha a bűncselekményt a Hgt. szerinti veszélyes hulladékokra követik el. Ebben az esetben a büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés. Gondatlan elkövetés esetén a büntetési tétel alapesetben egy, minősített esetben két évig terjedő szabadságvesztés. Az alapesetben és a gondatlan alakzatnál a szabadságvesztés helyett közérdekű munka, pénzbüntetés, foglalkoztatástól eltiltás is kiszabható.²⁹

A tényállás alkalmazásában hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, kivitt, valamint az ország területén történő átvitelt –, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.³⁰

Az EU Hulladékszállítási rendelete tárgyát képező tevékenységekkel összefüggő szabályok megsértése tehát – ha a büntetőjogi felelősség egyéb feltételei fennállnak – **bűncselekmény elkövetése megállapításának alapját képezheti.** A büntetőeljárásban a nyomozó hatóságok, az ügyészségek és a bíróságok az általános szabályok szerint működnek közre.

A **szabálysértési felelősséget** a Btk.-ban foglalthoz hasonló speciális tényállás nem szabályozza, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 148. §-a általános tényállásként a „környezetvédelmi szabálysértés”-t tartalmazza.

E szerint, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a

²⁹ Btk. 38. § (3) bekezdés

³⁰ Btk. 281/A. § (4) bekezdés b) pont

külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az EU Hulladékszállítási rendelete és a kapcsolódó magyar jogszabályi rendelkezések megsértése szabálysértési bírság kiszabását is maga után vonhatja. Az eljárás az általános szabályoknak megfelelően a jegyző hatáskörébe tartozik.

A **polgári jogi felelősséget** illetően a Kt. 103. §-a kimondja: a környezet igénybevételevel, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Ptk. fokozott veszéllyel járó tevékenységre vonatkozó szabályait (Ptk. 345-346. §-ai) kell alkalmazni. Ha a károsult a kártérítési igényét nem kívánja érvényesíteni a károkozóval szemben – a károsult erre vonatkozó és az elévülési időn belül tett nyilatkozata alapján – a környezetvédelemért felelős miniszter a környezetvédelmi alap célfeladat fejezeti kezelésű előirányzat javára az igényt érvényesítheti.

A **közigazgatási jogi felelősség** körében a Hgt. 45. §-a általános szabályként előírja, hogy a környezetvédelmi hatóság az ügyfeleket a környezetet veszélyeztető, szennyező, károsító tevékenység felfüggesztésére, abbahagyására, az eredeti állapot helyreállítására kötelezi, illetve a környezet szennyeződése esetében olyan intézkedés megtételét írja elő, amely azt csökkenti vagy megszünteti, a környezet károsodását kizárja. A környezetvédelmi hatóság ezen túlmenően korlátozza, felfüggeszti, illetőleg megtiltja a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez kötött tevékenység engedélytől eltérő vagy engedély nélküli folytatását, a környezetet károsító vagy súlyosan veszélyeztető hulladékgazdálkodási tevékenységet.

A **hulladékgazdálkodási bírságra**, mint a tárgykörhöz tartozó közigazgatási jogi szankcióra vonatkozó alapvető rendelkezéseket a Hgt. tartalmazza. A hulladékgazdálkodási bírságot (adók módjára behajtható köztartozás) a környezetvédelmi hatóság szabja ki. A hulladékgazdálkodási bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet szerint a hulladékgazdálkodási bírság mértékét meghatározott alaphírság és az azt módosító tényezőkhöz hozzárendelt szorzószámok szorzataként kell megállapítani. A hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása esetén a bírság kiszabására az OKTVF jogosult.

A határokon átvitelő, engedély nélküli hulladékszállítással kapcsolatosan alkalmazandó jogkövetkezmények bemutatására és a felmerülő akadályokra jó példaként szolgált a „2006-os német hulladék-ügy”. Ennek során **nehézséget jelentett a két vagy több állam illetékes hatóságai közötti véleményeltérés áthidalása a hulladékszállítás szabályossága, illetőleg a hulladéknak a küldő államba történő visszaszállítási kötelezettsége tekintetében.**

2006. évben nagy mennyiségű, több mint 4000 tonna hulladék érkezett illegálisan egy másik EU tagállamból, Németországból Magyarországra. A hulladék szállítása a német és a magyar hatóságoknak történő bejelentés és engedélyezés nélkül történt. A magyar közreműködők ellentételezést kaptak a hulladék átvételért, és írásban – hamisan – nyilatkoztak arról, hogy rendelkeznek hulladékkezelési engedéllyel. Az OKTVF tárgyalásokat kezdeményezett az illetékes németországi hatóságokkal a hulladéknak a küldő államba történő visszaszállításáról.

A két ország hatóságai között jogvitát okozott, hogy az illetékes hatóságok más állásponton voltak a hulladék besorolására vonatkozóan (zöldlistás vagy sárgalistás), és hogy ki a felelős az illegális szállításért. A magyar illetékes hatóság álláspontja szerint a helyszíni bejárások során megtekintett hulladékbálák összetétele, külső megjelenési formája alapján minden kétséget kizáróan megállapítható volt az engedélyköteles (ún. sárgalistás) jelleg. E hulladékok országhatáron át történő szállítása tekintetében a felelősség a szállítást kezdeményező baden-württembergi és bajor cégeket terheli a bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt az illegális szállítás megvalósítása idején hatályos, EU (régi) Hulladékszállítási rendelet, illetve az azt felváltó, 2007. július 12-étől alkalmazandó EU Hulladékszállítási rendelet alapján. A bejelentéshez, előzetes engedélyezéshez kötött hulladék behozatala kapcsán a magyar illetékes hatóság részéről preventív intézkedések megtételére, a német hulladékok jogszerű fogadása feltételeinek vizsgálatára és biztosítására nem volt lehetőség.

Az EU (régi) Hulladékszállítási rendelet 26. cikk (2) bekezdésének, illetve az EU Hulladékszállítási rendelet 24. cikk (2) bekezdése b) és c) pontjának, valamint a 25. cikk (1) bekezdése b) és c) pontjának értelmében a visszaszállításra vonatkozó intézkedés megtételéért, a felmerülő költségek megfizetéséért a teljes illegálisan beszállított német eredetű hulladékmennyiség tekintetében elsősorban a bejelentést elmulasztó német küldő fél, ennek hiányában a baden-württembergi és bajor kompetens hatóság a felelős.

A német illetékes hatóságok részben ismerték el, hogy a hulladék engedélyköteles. Álláspontjuk szerint a hulladékszállítás megvalósításában részt vett német küldő és magyar fogadó fél egyaránt felelős, mivel bár a német cégek nem kértek engedélyt a hulladékok beszállítására, a magyar cégek úgy fogadták a szállítmányokat, hogy nem rendelkeztek hulladékkezelési engedéllyel, valamint a hulladék átvételkor pénzt is elfogadtak német partnereiktől. Mindezek alapján álláspontjuk szerint a felelősség a magyar résztvevőket is terheli, az EU Hulladékszállítási rendelet (régi és új) értelmében mindkét ország kötelezett a konszenzusos megoldás megtalálásában, közös felelősségvállalásban. A német hatóságok 50-50 %-os költségmegosztást javasoltak a visszaszállítás tekintetében.

Az egyeztetéseket követően a beszállított több mint 4000 tonnából 2329 tonna hulladék visszaszállítása után visszamaradt mintegy 1872 tonna hulladék további visszaszállításától a német hatóságok elzárkóztak. A visszamaradt hulladékok hazai kezelése érvényes engedéllyel rendelkező magyarországi hulladékkezelő létesítményekben valósult meg, illetőleg a helyszínen maradt hulladék mennyisége jelenleg még kb. 479 tonna.

Az esetnek közigazgatási jogi és büntetőjogi következményei is voltak. Nem veszélyes hulladék országhatárt átlépő jogellenes szállítása miatt mind a területileg illetékes felügyelőségek mind az OKTVF indított hulladékgazdálkodási bírság kivetésére irányuló eljárást. Továbbá a Kecskeméti Városi Bíróság 5a.B.154/2008/211. számú ítéletével a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésének tényállásában bűnösnek mondott ki két, a hulladék magyarországi elhelyezéséért felelős magánszemélyt. A bíróság az I. rendű vádlottat 1 év 6 hónap

börtönbüntetésre, két évi közügyektől eltiltásra és 500 000 Ft pénzmellékbüntetésre, a II. rendű vádlottat 10 hónap – végrehajtásában két évi próbaidőre felfüggesztett – börtönbüntetésre és 300 000 Ft pénzmellékbüntetésre ítélte. Az ítéletet a Bács-Kiskun Megyei Bíróság helybenhagyta, a Legfelsőbb Bíróság a döntéseket pedig hatályában fenntartotta.

Az ismertetett esettől eltekintve a vizsgált időszakban Magyarországon nem született bírósági ítélet a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény elkövetése miatt.

Az EU Hulladékokról szóló (új) irányelve már a hulladék keletkezésének megelőzésére, hasznosítására helyezte a hangsúlyt és az irányelvből következően alapvető a termelő felelőssége a hulladék minősítésében és a hulladék megfelelő elhelyezésében. Az ellenőrzött időszakban az EU és ebből adódóan a hazai Hulladékszállítási rendelet nem érvényesítette a hulladék termelője (birtokosa) felelősségének alapelvét, hogy illegális hulladékszállítás, illetve vitás esetekben az alapvető felelősség a hulladéktermelőé (birtokosáé) legyen. A vitás esetek megoldására a bírósági út (Európai Unió Bírósága), vagy azt elkerülve a konszenzus, megegyezés lehetősége állt fenn, a szabálysértés kivizsgálására hivatott európai testület hiányában. A Németországból Magyarországra engedély nélkül szállított, valójában engedélyköteles hulladék visszaszállítására, elhelyezésére a két ország hivatalos szervei az egyeztetési eljárást választották. A tárgyalások eredményeként a hulladék több mint felét szállították vissza Németországba, és a vissza nem szállított hulladékot magyarországi létesítményekben kellett kezelni (továbbá a helyszínen maradt mintegy 479 tonna hulladék).

Magyarországon a hazai szabályozás harmonizálása az EU Hulladékokról szóló (új) irányelvvel, a hulladékokról szóló új törvényben az ÁSZ ellenőrzés idején még folyamatban volt. E feladat a 2010. év végi határidő helyett várhatóan 2012. év folyamán teljesül. A hulladékokról szóló új törvény és más 2012-től hatályos szabályozások (például a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére, a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzésre vonatkozó szabályok) kihatnak majd a hulladék-szállítás ellenőrzésének és felügyeletének egészére.

1.2. Az EU Hulladékszállítási rendelet hazai végrehajtásának intézményi háttere

A **hazai Hulladékszállítási rendelet**, mint az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásához kiadott nemzeti jogszabály összhangban volt az uniós szabályozásban foglalt előírásokkal. A keretjogszabály a kötelezően létrehozandó intézményeket (illetékes hatóság, megbízott) és az uniós szabályozásban adott lehetőség szerint a hulladékszállítmányok be- és kiléptetését végző vámhivatalokat, valamint az intézmények feladatait jelölte ki (a jogelőd intézmények bázisán, e szervezetek jogelődjei, illetve kijelölt vámkirendeltségek az ellenőrzött időszakot megelőzően is léteztek). A rendelet szintén tartalmazta, hogy mely szervezetek látnak el hulladékszállítás ellenőrzésével kapcsolatos feladatot. Az intézmények elegendő jogszabályi felhatalmazással és megfelelő szervezeti felépítéssel rendelkeztek a feladatok teljesítéséhez.

A hazai Hulladékszállítási rendelet szerint – amint az következett az EU Hulladékszállítási rendeletből – az EU-ba Magyarországon keresztül érkező és az azt elhagyó hulladékszállítás felügyeletében és ellenőrzésében központi szerepe az OKTVF-nek, mint az EU Hulladékszállítási rendeletének végrehajtásáért felelős illetékes hatóságnak volt. Az OKTVF a vidékfejlesztési miniszter, az ellenőrzött időszakban a környezetvédelmi és vízügyi miniszter irányítása alatt működő hivatal. Feladatainak ellátása során igénybe veheti az alárendeltségében működő területi szervek, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek munkáját.

Az OKTVF-nek volt meg az elvi lehetősége a hulladékszállítási kérelmek, az engedélyek és a tényleges szállítások, a hulladék hasznosítás nyomon követésére. Hulladékgazdálkodási bírság megállapítására is csak az OKTVF volt jogosult. A jogellenes hulladékszállítások felderítéséhez szorosan kapcsolódott a NAV és az NNI tevékenysége, amely szervezetekkel az OKTVF együttműködési megállapodást kötött. A hulladék behozatalának, kivitelének és átszállításának ellenőrzését – a hatáskörükre vonatkozó jogszabályok keretei között – az OKTVF, a rendőrség, a vámhatóság, továbbá

a) közúti és vasúti szállítás esetén a közlekedési hatóság és a vasúti közlekedési hatóság,

b) veszélyes hulladékok közúti szállításának esetén az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság és a területi szervei

együttműködve végezték a hazai Hulladékszállítási rendelet értelmében.

Az OKTVF – a vámhatóság közreműködésével – a jogellenes hulladékszállítások felderítése érdekében a szállítmányt

a) megállíttathatja,

b) helyszíni vagy laboratóriumi vizsgálat érdekében felnyitathatja,

c) további intézkedés megtétele érdekében feltartóztathatja.

A vámhatóság önállóan is jogosult a hulladékszállítmányok ellenőrzésére. E célból az ország területén a szállítmányokat megállíthatja, és a jogellenes hulladékszállítás gyanúja esetén az OKTVF egyidejű értesítése mellett a szállítmányt az OKTVF intézkedéséig visszatartja.

Az OKTVF a hulladék szállítására vonatkozó eljárásáról

a) hulladék behozatala esetén a hasznosítás helye szerinti környezetvédelmi felügyelőséget, a NAV Központi Hivatalát, valamint veszélyes hulladék esetén az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot (a továbbiakban: OKF),

b) hulladék kivitele esetén a hulladék termelőjének (birtokosának) telephelye szerinti illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget, a NAV Központi Hivatalát, valamint veszélyes hulladék esetén az OKF-t,

c) hulladéknak az országon történő átszállítása esetén a NAV Központi Hivatalát, valamint veszélyes hulladék esetén az OKF-et értesíti.

Az OKTVF Szervezeti és Működési Szabályzatát (SZMSZ) 2008. augusztus 1-jétől az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség Szervezeti és Működési Szabályzatának kiadásáról szóló 7/2008. (K. V. Ért. 8.) KvVM utasítás állapította meg. Az SZMSZ alapján az OKTVF tárgyalt feladatait alapvetően a Nemzetközi Szakmai Ügyek Főosztály részeként működő Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály látta el (hulladékszállítási engedélyek kiadása, nem engedélyköteles (ún. zöldlistás) hulladékszállítmányok kísérő dokumentumának feldolgozása, az Európai Közösségbe Magyarországon keresztül érkező és az azt elhagyó hulladék szállítmányok, létesítmények és vállalkozások ellenőrzése, a jogellenes hulladék szállítások felderítésében való részvétel, a szomszédos országok hatóságaival való együttműködés.) A nemzetközi hulladékszállítási ügyekkel összefüggő feladatokat végzett még a Hatósági Főosztály (a szakmailag előkészített bírságakták alapján az elsőfokú hatósági határozatok szerkesztése és kiadása), valamint a Gazdasági Főosztály (bírságok behajtása).

Az OKTVF SZMSZ-ének 1. § (2) bekezdése szerint az ügyintézés részletes szabályait, valamint a főfelügyelőség vezetőit segítő munkaértekezletek szabályait külön főigazgatói utasítás (Ügyrend) állapítja meg. **Az Ügyrend kidolgozásának és kiadásának hiánya főként a hulladékszállítások ellenőrzésében érintet OKTVF főosztályai közötti együttműködés területén mutatkozott meg.** (Például az ellenőrzést végző részleg, a Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály esetlegesen kapott visszacsatolást a feltárt ügyek lezárásáról a Hatósági Főosztálytól).

Az OKTVF által hozott elsőfokú határozatokkal szemben benyújtott fellebbezések elbírása az ellenőrzött időszakban a 2009. 09. 30-a előtt indult eljárásokban hozott döntések esetében az OKTVF-et felügyelő minisztérium (VM) hatáskörébe tartozott. A Ket. változása miatt (100. § (1) bekezdése), a 2009. 10. 01-je után indult eljárások esetében az OKTVF döntéseivel szemben közigazgatási úton jogorvoslatnak nem volt helye, hanem a döntések bírósági felülvizsgálatára volt lehetőség. A jogorvoslati esetek számának alakulását és eredményeit a 4. sz. melléklet, 4/b sz. táblázata tartalmazza.

Előre mutató volt, hogy az ellenőrzött időszakot követően (2011-ben) elkezdődött a NAV-nál a vám, a rendészeti, a környezetvédelmi, ezek között a hulladékszállítási, hulladékgazdálkodási jogszabályok alkalmazásának összehangolása, a NAV vámszerve tevékenységének, működésének irányításához a szabályozók kialakítása, aktualizálása.³¹ Nőtt az OKTVF által végzett ellenőrzések száma és javult az OKTVF és a NAV közötti együttműködés (oktatások, képzések).

1.3. **Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények által kötött együttműködési megállapodások**

A hazai Hulladékszállítási rendelet által kijelölt hazai intézmények közti szoros együttműködés a hulladékszállítmányok hatékony ellenőrzése érdekében elke-

³¹ E szabályozás az ellenőrzés idején még nem volt véleményezhető szakaszban.

rülhetetlen. Az együttműködés része a szükséges adatcsere és információáramlási folyamatok bővítése, fejlesztése elsősorban az OKTVF, mint illetékes hatóság és a vámhivatalok között. Ezek hiányában a keretengedélyek teljesítése, a konkrét szállítások követhetetlenek voltak az ellenőrzés idején.

Az OKTVF, illetőleg a VPOP 2008. május 13-án kötöttek együttműködési megállapodást az országhatárt átlépő hulladékszállítmányok ellenőrzésére előírt feladatok végrehajtásának elősegítésére.

A megállapodás alapján az együttműködés főbb tartalmi elemei a következők: tapasztalatcsere; éves feladattervek összehangolása; közös céllenőrzések lefolytatása; a szakmai ismeretek átadása érdekében képzések, tréningek szervezése; egymás tájékoztatása a megállapodás célját elősegítő adatokról, a rendelkezésre álló lehetőségek keretein belül közös informatikai fejlesztés útján; együttes fellépés, közös képviselő a nemzetközi kapcsolatokban; folyamatos, ügyeleti jellegű kapcsolattartás; az ellenőrzésekhez az OKTVF részéről szakértői közreműködés, a vámhatóság részéről pedig pénzügyőr járőr biztosítása; évente legalább egy alkalommal vezetői egyeztetés az együttműködés tapasztalatairól és az ellenőrzés aktuális feladatairól.

Hasonló tartalmú együttműködési megállapodás jött létre az OKTVF és a rendőrség keretében működő NNI között 2009. november 5-én, azzal, hogy e megállapodás közös informatikai fejlesztésre nem utal, a feladattervek összehangolása helyett előírja viszont egy évenkénti helyzetértékelés elkészítését.

Az OKTVF és a vámhatóságok – 2011-től a NAV és szervei – közötti kapcsolat eseti jellegű volt, a megállapodás nem határozta meg az együttműködések, ellenőrzések részletes szabályait.

Az OKTVF és az NNI közötti együttműködési megállapodás alapján a két szervezet együttműködése szintén eseti jellegű volt. Az együttműködésükre példa az AUGIAS program keretében a Hegyeshalomnál végrehajtott határmenti ellenőrzés, amely sikeresen lezajlott, az ellenőrzött zöldlistás szállítmányok esetében csak kisebb adminisztratív hibákat találtak. A két szervezet együttműködéséről a megállapodás szerinti éves helyzetértékelések nem készültek el.

A helyszíni ellenőrzés idején az OKTVF és a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) közötti új együttműködési megállapodás aláírása folyamatban volt. A tervezet az együttműködésbe más területeket (pl. kvótakereskedelem, pénznyerő automaták hulladékkezelése, stb.) is bevont. Az országhatárt átlépő hulladékszállítások ellenőrzésével kapcsolatban fenntartotta az éves feladattervek összehangolásának előírását, ugyanakkor mellőzte a közös informatikai fejlesztésre való utalást.

A NAV – az országba beszállított, az országból kiszállított, illetve az ország területén áthaladó szállítmányok, köztük a hulladékszállítmányok ellenőrzésében³² betöltött központi szerepének megfelelően – 2011-ben megkezdte a hulladék-

³² 2012. január 1-jétől a NAV hatáskörébe tartozik a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzés is, ezáltal az OKTVF és területi szervei mellett a NAV is végez telephelyi ellenőrzést.

szállítás ellenőrzésére vonatkozó, az érintett szervekkel összehangolt eljárásrend készítését és ezzel összhangban új együttműködési megállapodások megkötését. Új megállapodásokat készített elő az országhatáron átmenő hulladékszállítás felügyeletére és ellenőrzésére kijelölt illetékes hatósággal (OKTVF) és a veszélyes áruk ellenőrzésében kiemelt szerepet játszó Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal (OKF). A NAV eljárásrend bevezetésének többek között feltétele az együttműködési megállapodások elfogadása, amelyeket az ellenőrzés lezárásáig még nem írtak alá.

Az adat- és információ csere hazai szinten a hulladékszállításban érintett szervezetek, főként az ellenőrzött OKTVF és a vámhivatalok között hiányosságot mutatott. Az OKTVF által kiadott hulladékszállítási keretengedélyek eljutottak a vámkirendeltségekhez, azonban az EU vámhatárokon történő kötelező be- és kiléptetési feladatok elvégzése után a kirendeltségek a tényleges szállításokat kísérő dokumentumok másolatát – az EU Hulladékszállítási rendelet előírásával ellentétben – nem továbbították az OKTVF részére.

Az ellenőrzési tapasztalatok szerint a kialakult helyzet hátterében az EU Hulladékszállítási rendelet közvetlen alkalmazásának nehézsége állt, amelyet sem eljárásrend, sem együttműködési megállapodás nem kezelt. A dokumentumok továbbításán túl a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) rendszerének hiányossága, hogy a tényleges szállítások nyilvántartására nem volt előírás, ebből adódóan a keretengedélyek teljesítését sem tudták nyomon követni. Az előzőekből adódóan a hulladékszállítások nyomon követése az EU vámhatárokon átmenő hulladékszállítás esetében nem volt megoldott. Például az országon átmenő, tranzit szállítmányok hol, mikor és milyen mennyiségben hagyták el, illetve elhagyták-e az országot. Ez az illegális hulladékszállítás és elhelyezés, környezetszennyezés kockázatát hordozta magában.

Az OKTVF-nél a keretengedélyek teljesítését nyomon követték azokban az esetekben, amikor az EU Hulladékszállítási rendelet által előírt bejelentés alapján előzetes információval rendelkeztek a szállításokról. Továbbá utólagosan – az importált hulladékok esetében –, a hulladékhasznosító létesítményektől származott még információ a hulladék tényleges hasznosításáról. A keretengedélyek EU vámhatáron történő teljes körű nyomon követése nem volt megoldott az OKTVF-nél, mivel a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) nem küldte meg a tényleges szállításokat kísérő dokumentumok másolatát. Annak ellenére nem készült ellenőrzési stratégia, hogy az előzőekben leírt hiányosságok fennálltak, továbbá a nem EU vámhatárokon a hulladékok szabadon áramlottak és az ellenőrzések esetlegesek voltak.

Az EU hulladékszállítási rendelet végrehajtásának hazai szervei közti együttműködést – különös tekintettel a vámhivatalok egymás közötti, valamint az OKTVF és a vámhivatalok együttes munkájára – nem segítette informatikai rendszer. A vámhivatalok informatikai rendszerében a hulladékszállítási engedélyek eljutottak a vámkirendeltségekhez, de a keretengedélyek figyelését, teljesítését, a hulladékszállítmányok mozgásának lekövetését, a tényleges szállítmányok adatainak vámhivatalok közötti összefuttatását a rendszer nem tette lehetővé. Ez a hiányosság az illegális hulladék elhelyezés, környezetszennyezés kockázatát hordozta magában.

Az ellenőrzött intézmények számára az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati végrehajtását nehezítette továbbá, hogy nem készült részletes végrehajtási szabály (ideértve a jogszabályi és belső eljárásrendi szabályozást) a hulladékszállítás ellenőrzéséhez, illetve az ellenőrzésben együttműködő szervek tevékenységének összehangolásához. Részletes ellenőrzésre és bírságolásra vonatkozó jogi szabályozás a veszélyes áruk (köztük a veszélyes hulladékok) szállítására vonatkozóan létezett, amely a szállítmányok veszélyességére és nem az országhatárt átlépő jellegére koncentrált.³³

A NAV tájékoztatása szerint az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását nehezítette, hogy az EU és a hazai Hulladékszállítási rendeletben sem határozták meg a hulladékszállítmány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulladékszállítmány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők az OKTVF és a NAV részéről, járművezető tájékoztatása, visszatartás során a felelősség kérdésköre stb.).

Az ellenőrzött illetékes hatóság és vámhivatal nem rendelkezett a hulladékszállítmányok ellenőrzéséről szóló belső szabályozással, és ezek hiányát az együttműködési megállapodások sem pótolták. Az ellenőrzési tervek (OKTVF) és vám-eljárások nem tértek ki a hulladékszállítmány ellenőrzésének részletes módszerére (ellenőrzési szempontokra, szankcionálási eljárások kezdeményezésére, adatkezelésre, tájékoztatás rendjére). A két ellenőrzött szervezet eljárásairól szóló részletes megállapításainkat a jelentés 2.2.1 és 2.2.2. pontjai tartalmazzák.

2. AZ EU HULLADÉKSZÁLLÍTÁSI RENDELET VÉGREHAJTÁSA

Megfelelőnek tekintettük az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények kapacitását, ha a feladatellátáshoz rendelkezésre álló humánerőforrás mennyisége és képzettsége összhangban állt a kötelezettségekkel (azaz nem maradt el feladat), biztosította az előírásoknak megfelelő időbeli teljesítést, valamint rendelkezésre álltak a feladatellátáshoz szükséges pénzügyi és műszaki eszközök. **Megfelelőnek tekintettük az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására létrehozott eljárásokat,** ha azok összhangban álltak az uniós és hazai szabályozással.

2.1. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények kapacitása

2.1.1. Az OKTVF-nél rendelkezésre álló kapacitás

A kijelölt hazai intézmények, így az OKTVF, mint illetékes hatóság is elegendő jogszabályi felhatalmazással és megfelelő szervezeti felépítéssel rendelkeztek a feladatok teljesítéséhez. A létszám, felkészültség és felszereltség a kérdőíves felmérésre adott válaszok szerint elegendő volt a feladatok ellátáshoz. Az **OKTVF**-nél három szervezeti egység (Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügye-

³³ A veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére hatályos jogszabály volt, a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére jogszabály tervezet volt az ellenőrzés idején, amely 2012. január 1-jétől hatályba lépett.

leti Osztály, Hatósági Főosztály, Gazdasági Főosztály) volt érintett a hazai Hulladékszállítási rendelet végrehajtásából adódó feladatokban.

A Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály fő feladatként látta el az illetékes hatósági feladatokat (engedélyezés, ellenőrzés, nemzetközi együttműködés illegális szállítások megelőzésében és felderítésében, szankcionálás, visszavételi kötelezettség érvényesítése), továbbá a kapcsolódó adatszolgáltatásokat. Ezen túl ellátott tájékoztatási, tanácsadási feladatokat is és közreműködött az Európai Bizottság számára küldendő éves jelentések (EU Hulladékszállítási rendelet 51. cikke szerinti) elkészítésében. A Hatósági Főosztály a közigazgatási eljárások megindítását és lefolytatását, a Gazdasági Főosztály a kiszabott bírságok behajtását és a befizetett igazgatási szolgáltatási díjakról a számlák kiállítását végezte.

A hatósági feladatokat 2008. május 15-éig 3 fő látta el, akik munkaköri leírásaik alapján különböző osztályokon dolgoztak és csupán egyikük tevékenységként rögzítették a nemzetközi hulladékszállítással kapcsolatos elsőfokú hatósági feladatokat.

A 2008. szeptember 1-jei hatállyal életbe lépő új SZMSZ szerint jött létre a **Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály**, amely a 2008. májusában és szeptemberében bekövetkező létszámbővítésnek köszönhetően 7 fővel kezdte meg munkáját. Az osztályon dolgozó munkatársak munkaköri leírása részletesen tartalmazta a nemzetközi hulladékszállítással összefüggő szakmai feladatokat. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásából eredő feladatok többsége 5 fő teljes munkaidős kapacitást igényelt, az adatszolgáltatások feldolgozásával együtt ez az igény 6 fő volt (2011-ben e feladatokat 4 illetve 5 fő látta el).

Az osztály munkatársai a feladatellátáshoz szükséges szakirányú felsőfokú végzettséggel (vegyésszmérnök, környezetmérnök, környezetgazdálkodási agrármérnök), illetve nyelvtudással rendelkeztek. A Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály új munkatársai – 1 fő kivételével, aki 6 éves szakmai tapasztalattal rendelkezett – főként elméleti szakismeret birtokában kezdtek munkához az ellenőrzött időszak elején. Az osztály munkatársai az ellenőrzés idején már 3-3,5 éves tapasztalattal rendelkeztek.

Az adott kapacitás mellett, létszám vagy időhiány miatt nem maradt el feladat. Az ellenőrzésekre való felkészüléshez, valamint az engedélykérelmek hullámokban történő beérkezése miatt és a szankcionálással összefüggő feladatokkal kapcsolatban túlmunka rendszeresen előfordult. A feladatokban az engedélyezés határidős feladatai élveztek prioritást. A Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály által kezelt ügyek és a létszám alakulását a következő 1. sz. táblázat tartalmazza.

1. sz. táblázat

A Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály által kezelt ügyek és a létszám alakulása

	2008	2009	2009/2008	2010	2010/2009
Engedélyezési ügyirat (db)	228	291	27,6%	284	-2,4%
Összes ügyirat (db)	400	530	32,5%	534	0,6%
Létszám (fő)	7	7	-	7	-
Ügy/fő	57,1	75,7	32,5%	76,3	0,8%
Ellenőrzés (db)	1	6	600,0%	7	16,7%

Forrás: OKTVF (az engedélyezési ügyirat és az ellenőrzések száma adatszolgáltatásból származó, az összes ügyirat és a létszám éves beszámolóból származó adat)

A táblázat adatai szerint a kezelt ügyiratok száma növekvő tendenciát mutatott az ellenőrzött időszakban (2008-ról 2009-re 32,5%-os, 2009-ről 2010-re 0,56%-os a növekedés). 2011-ben az egy főre jutó ügyek számában növekedésre lehetett számítani³⁴ a korábbi évekhez képest a létszám csökkenése miatt (a 2010. évi 7 főről a 2011. évi 5 főre) az ügyiratok számának feltételezett stagnálása mellett is.

A **Hatósági Főosztályon** a szankcionálási feladatokkal foglalkozó munkatársak száma 2008-ban 8 fő, 2009-ben 8 fő, míg 2010-ben 5 fő volt. (2011-ben 5 fő látta el a feladatokat.) Ez a tevékenység 2008-2009-ben 1-1 főnyi, 2010-ben 2 főnyi munkaerőigényt jelentett (2011-ben szintén 2 fő teljes munkaidős létszámra számítható át az ellátott feladatmennyiség).

A Hatósági Főosztály az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásával kapcsolatos elsőfokú hatósági feladatokat a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek hatósági jogkörébe tartozó ügyekkel kapcsolatos másodfokú hatósági feladatok mellett látta el. A feladatellátást végző munkatársak képzettsége és tudása megfelelő volt.

A Hatósági Főosztályon a nagyszámú ügyiratforgalom miatt a Ket. 33. §-a szerinti ügyintézési határidő betartása nehézséget okozott. A jelentés 2.2.2. pontjában bemutatott részletes ellenőrzés eredményei szerint az ellenőrzött 12 eset közül 10 esetben nem teljesült a jogszabályban meghatározott határidő.

A **Gazdasági Főosztály** kapcsolódó feladatellátásban érintett. A Főosztály 2008-ban 12, 2009-ben 13, 2010-ben 12 fő teljes létszámmal rendelkezett (2011-ben 12 fő látta el a feladatokat). Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásával kapcsolatos bírság-behajtási és számla-kiállítási feladatok 1 főnyi teljes munkaidős kapacitásigényt tettek ki. A Főosztályon dolgozó munkatársak képzettsége és tudása megfelelő volt, a Főosztály létszáma a feladatellátáshoz elégségesnek bizonyult. Túlóra nem fordult elő, ellátatlan feladat nem volt.

³⁴ Az ellenőrzés idején csak várható adatok álltak rendelkezésre.

Az OKTVF három szervezeti egységénél a rendelkezésére álló pénzügyi, műszaki és egyéb eszközök elégségesek voltak, illetve a feladatokat a rendelkezésre álló pénzügyi kereten belül és műszaki eszközök használatával oldották meg.

2.1.2. **A NAV-nál (az ellenőrzött időszakban VPOP) rendelkezésre álló kapacitás**

Az előzőekben leírtak szerint, a kijelölt nemzeti intézmények, így a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) és a kijelölt határkirendeltségek, mint ellenőrzést és ki- és beléptetési feladatok végző szervezet is elegendő jogszabályi felhatalmazással és megfelelő szervezeti felépítéssel rendelkeztek a feladatok teljesítéséhez. A létszám, felkészültség és felszereltség a kérdőíves felmérésre adott válaszok szerint elegendő volt a feladatok ellátáshoz.

A **vámhivatalok** esetében, a kérdőívre adott válasz alapján az EU Hulladék-szállítási rendelet végrehajtásával kapcsolatos feladatok a vámkezelési feladatoknak csupán 1%-át tették ki.

A kijelölt vámhivatalok az engedélyezett szállítmányok Közösség területére való ki- és beléptetésében, valamint az ellenőrzésben működtek közre.

Letenyén az ellenőrzött időszakban, 2008-ban 40, 2009-ben 34, 2010-ben 31 fő (2011-ben 33 fő) volt érintett a feladatellátásban. Kelebián 2008-2010 között 4 fő dolgozott a szolgálati helyen (2011-ben is). A vámhivatalok kötött létszámkerettel dolgoztak, ezért a szállítmányok és a feladatok mennyiségének növekedése esetén átvezényléssel oldották meg a kapacitáshiányt. A létszám a feladatellátáshoz elégséges volt, túlóra nem fordult elő, ellátatlan feladat nem volt a kérdőívre adott válaszok szerint. A helyszíni látogatások tapasztalatai azt mutatták, hogy az EU Hulladékszállítási rendeletének végrehajtásával kapcsolatos tudás és szakértelem szintje eltérő az egyes kirendeltségeken dolgozó pénzügyőrök esetében és nehézséget okozott az uniós rendelet megfelelő végrehajtása részletes eljárási szabályok hiányában. A helyszíni ellenőrzés idején még folyamatban volt a vonatkozó NAV eljárások kidolgozása, amely alapul szolgált a feladatok ellátásához.

A ki- és a beléptetési feladatok ellátásához szükséges létszám rendelkezésre állt, azonban hiányoztak a specifikus, hulladékszállítmányok ellenőrzéséről, tájékoztatási kötelezettségekről szóló részletes szabályok. A hulladék vámszempontból árunak minősült, míg az EU és a hazai Hulladékszállítási rendelet is környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási szempontból közelítette meg azt, azaz nem az elsősorban eredetre fókuszáló áru kategóriák szerint, hanem az összetevő anyagok jellege alapján.

Ebből adódóan nehézséget jelentett, például az áruk és a hulladékok besorolása, felismerése, azonosítása (fémáru vagy ócskavas). Azokban az esetekben ugyanis, amikor a szállítólevél csak árumegjelölési kódot tartalmaz (hulladék kódot nem), akkor nem dönthető el bizonyossággal, hogy a szállítmány valóban áru vagy hulladék.

A hatóságok ellenőrző munkájában a nehézségek megoldására és a szállítmányozó cégek felelősségének egyértelművé tételére egy példa volt az Országgyű-

lés Környezetvédelmi Bizottság tagjának kezdeményezése az Európai Bizottság Környezetvédelmi főbiztosa felé (kelt, 2007. április 2.). A kezdeményezés szerint „jól látható, nagyméretű azonosító embléma elhelyezése legyen kötelező minden olyan járművön, amely bármilyen hulladékot szállít.”

Speciális ismeretekkel és eszközökkel a vámhatárokon nem rendelkeztek (speciális ismeretek és eszközökkel az OKTVF, illetve területi szervei rendelkeztek), azonban kockázati szempontokat sem határoztak meg a jogellenes esetek gyanújának megállapításához és a gyanú esetén szükséges teendőkhöz (például zöldlistásként szállított, de valójában engedélyköteles hulladék keverék felismerése, vagy áru és hulladék megkülönböztetése). Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásával kapcsolatos eljárásokról szóló részletes megállapításokat és értelmezési nehézségeket a jelentés 2.2.2. pontja, a helyszíni ellenőrzés során feltárt, a ki- és beléptetési feladatok ellátásával kapcsolatos hiányosságokról szóló megállapításokat a 2.2.1. pont tartalmazza.

2.1.3. A VM-ben rendelkezésre álló kapacitás

Az intézmények, így a VM is, mint a kijelölt megbízott szervezete, elegendő jogszabályi felhatalmazással és megfelelő szervezeti felépítéssel rendelkezett a feladatok teljesítéséhez. A létszám, felkészültség és felszereltség az ellenőrzöttek kérdőíves felmérésre adott válaszai szerint, szintén elegendő volt.

A **VM-ben** (az ellenőrzött időszakban Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumban) az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásával kapcsolatos feladatok ellátására egy munkatársat jelöltek ki, aki a jelentkező feladatokat egyéb feladatai mellett a szükséges ráfordítással látta el. A kijelölt megbízott személy ellátta a Bázeli Egyezmény 5. cikke értelmében kijelölt tájékoztatási központ feladatait is.

A kijelölt megbízott feladatai voltak a tagállami bejelentési, tájékoztatási, kapcsolattartási kötelezettségek, közreműködés a tagállami jelentés (EU Hulladékszállítási rendelet 51. cikke szerinti) összeállításában és kiküldésében az Európai Bizottságnak, továbbá részvétel a nemzetközi együttműködésben.

A megbízott munkaköri leírása szerint elsősorban hulladékgazdálkodási szakmai feladatokat (például jogszabályi előkészítés, stratégiai tervezés, adatszolgáltatási követelmények meghatározása, döntés-előkészítésbe bevont intézmények szakmai koordinációja) látott el. Ezekhez kapcsolódóan épült be munkájába a nemzetközi hulladékszállítással kapcsolatos megbízotti feladat.

A feladatok végrehajtására rendelkezésre álló kapacitás – az ellenőrzés során végzett kérdőíves felmérés eredménye szerint – elégséges és megfelelő volt. Ellátatlan feladat nem volt. A munkavégzéshez szükséges szakirányú felsőfokú végzettség és legalább tárgyalási szintű angol nyelvtudás adott volt. A rendelkezésre álló pénzügyi, műszaki és egyéb eszközök elegendőek voltak.

2.2. Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények eljárásai

2.2.1. A vámhivatalok vonatkozó eljárásai

Az ellenőrzési tapasztalatok szerint a hazai eljárási szabályok (ellenőrzés, adatcsere, információáramlás) és ezzel összefüggően a feladatvégzés még fejlesztésre szorult az EU Hulladékszállítási rendelet előírásainak maradéktalan teljesítéséhez, illetve a rendelet céljának eléréséhez (a szállítás, a célországi hasznosítás során a hulladék környezetbarát kezelése, és ennek érdekében a hulladékszállítás megerősített felügyelete és ellenőrzése).

Tekintettel arra, hogy az EU Hulladékszállítási rendeletének hazai végrehajtására a hazai Hulladékszállítási rendeleten kívül nem született olyan jogszabály, amely a határkirendeltségek hulladékszállítással kapcsolatos feladatait meghatározza, alapvetően a vámszabályok és vámeljárások szerint jártak el. A hulladékszállítványok be- és kiléptetésénél a vámszabályokon túl ellenőrizték az EU Hulladékszállítási rendeletének való megfelelést: zöldlistás hulladékok esetében a kísérődokumentumok alapján, engedélyköteles szállítványok esetében az OKTVF által kiadott engedélyek szerint. A hulladékszállítványokkal kapcsolatos feladatok végrehajtásának alapjai az ellenőrzött időszakban tehát nem a részletes eljárásrend(ek), hanem az EU Hulladékszállítási rendelete, az OKTVF-fel kötött együttműködési megállapodás, az OKTVF-től és a NAV Központi Hivatalától érkező megkeresések, oktatások, iránymutatások voltak, melyek nem határozták meg a feladatok végrehajtásának részleteit. Ezek alapján **a határkirendeltségeken a szállítványok egységes és részletesen meghatározott követelmények szerinti ellenőrzését nehezítette**, hogy nem készült az ellenőrzésekhez, az együttműködésben végzett feladatokhoz részletes, egységes eljárási jogszabály (ellenőrzési szempontokra, szankcionálási eljárás megindítására, adatkezelésre, tájékoztatás rendjére). Ezt a hiányt sem szervezeti eljárásrendek, sem az együttműködési megállapodások nem pótolták.

Szintén nem készült a hulladékszállításhoz kapcsolódó vagy azt kiemelt témaként kezelő nemzeti stratégia, a jogellenes szállítás megelőzése, feltárása érdekében szükséges súlyponti kérdések, kockázati szempontok meghatározására.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének gyakorlati alkalmazásával kapcsolatban a tapasztalatok azt mutatták, hogy az EU (régi) Hulladékszállítási rendelete nem tartalmazott annyi kereszthivatkozást más joganyagokra, mint az EU Hulladékszállítási rendelet, ezért közvetlen alkalmazása, eljárásrend hiányában egyszerűbb volt. További alkalmazási nehézséget okozott, hogy az EU Hulladékszállítási rendelet magyar nyelvű változata pontatlanságokat tartalmazott. E pontatlanságokat az OKTVF a honlapján közétette, azonban ezeket a hivatalos fordításon nem vezették át. A VM jelezte az Európai Bizottságnak a pontatlanságokat, de az ellenőrzés végéig intézkedés nem történt.

A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) határkirendeltségek helyszíni látogatásai során szerzett információk szerint az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati alkalmazása során nehézséget okozott bizonyos esetekben az áruk és hulladékok megkülönböztetése, valamint az egyes hulladékok, hulladékfajták besorolása.

Az áruk és hulladékok megkülönböztetésével kapcsolatban a probléma háttere, hogy a szállítói fuvarlevél főlapján szereplő **árumegjelölési kód** nem ugyanaz, mint a fuvarlevél mellékletében szereplő, **hulladékot azonosító kód, a két rendszer között fordítótábla nem létezett.** Ez utóbbi mellékletet csak hulladékszállítmányok esetén kötelező csatolni, ezért ha az nem található, a fuvarlevél főlapjának azonosító kódja alapján nem meghatározható kellő bizonyossággal, hogy hulladékról van-e szó.

A nemzetközi szállítmányozási szabályok szerint a közúti fuvarozás során a szállítmányokat ún. CMR³⁵ fuvarlevelek kísérik (vasúti fuvarozásánál CIM³⁶). Amennyiben az áru nem hulladék, nem szükséges csatolni a CMR-hez az EU Hulladékszállítási rendelet 18. cikke szerinti dokumentumot (hulladékot kísérő dokumentum), amelyen szerepel a hulladék EWC³⁷ és/vagy bázeli kód³⁸ szerinti azonosítása (ez alapján dönthető el például, hogy a hulladék engedélyköteles-e).

A CMR fő adatlapján csak az áru VTSZ³⁹ száma szerepel (helyszíni ellenőrzési tapasztalataink szerint előfordul, hogy az sem, csak az áru egyszerű megnevezése) és ha nincs hulladékra vonatkozó melléklet, nehéz meghatározni, hogy egyáltalán hulladékról vagy árurol van-e szó. Nem készült fordítótábla a VTSZ, az EWC és a bázeli kódok között, tehát VTSZ számmal meghatározott árurol a vámhatóság nem tudja bizonyossággal megmondani, hogy mely EWC és/vagy bázeli kódznak felel meg, ha az áru lehetne hulladék is (például fémáru vagy ócskavas), tehát nem tudja eldönteni kell-e alkalmazni az EU Hulladékszállítási rendeletnek szabályait. Az EU Hulladékszállítási rendelete a hulladékok besorolását egyébként környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási tekintetben közelíti meg, vámszempontból az árut (akár termék, akár hulladék) az alapanyag, az összetétel és a felhasználás definiálja.

Vasúti fuvarozás esetén ún. CIM fuvarlevelet használnak, valamint NHM kódokat⁴⁰ alkalmaznak árumegjelölésre. Ezek esetében sem készült fordítótábla.

A VM tájékoztatása szerint a hulladékok besorolására használt, a Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata átvételén alapuló 16/2001. (VII.18.) KöM rendelet szerkezete a hulladék eredetén és nem annak anyagi minőségén alapul. Az EWC lista megjelenése előtt használatban lévő veszélyes hulladék lista a hulladék összetevőit használta az azonosítás alapjául. A „rég” veszélyes hulladék listában pl. az olajos rongyot egy hulladék kód azonosította az adott elnevezéssel, míg jelenleg az olajos rongyot a 15 02 02* veszélyes anyagokkal szennyezett

³⁵ Contrat de transport international de Marchandises par Route, nemzetközi közúti áru fuvarozási dokumentum

³⁶ Rail ail consignment note, nemzetközi vasúti áru fuvarozási dokumentum

³⁷ European Waste Catalogue a Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata szerinti kódok, Magyarországon a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII.18.) KöM rendelet szerinti kódok (ugyanazok)

³⁸ A hulladékok kódjai a Bázeli Egyezmény szerint, ld. EU hulladékszállítási rendelete, mely alapvetően bázeli kódokkal jellemzi a hulladékokat

³⁹ vámtarifa szám (Community Custom Code) az Európai Bizottság 2454/93/EK rendelete szerinti kód

⁴⁰ Nomenclature Harmonisée Marchandises, azaz nemzetközi harmonizált árucikkjegyzék

abszorbensek, szűrőanyagok (ideértve a közelebből nem meghatározott olajsűrítőket), törlőkendők, védőruházat kód azonosítja.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a hulladék kódja önmagában nem kifejező kód, a hulladék beazonosításához a kód mellett minden esetben figyelembe kell venni a hulladék főcsoportját és az alcsoportját is, például:

10	Termikus gyártási folyamatokból származó hulladékok
10 05	cink termikus kohászatából származó hulladékok
10 05 01	elsődleges és másodlagos termelésből származó salak
10 06	a réz termikus kohászatából származó hulladékok
10 06 01	elsődleges és másodlagos termelésből származó salak
10 07	ezüst, arany és platina termikus kohászatából származó hulladékok
10 07 01	elsődleges és másodlagos termelésből származó salak

A 2000 évek elején az EWC lista használata emiatt nehézkesen indult.

Ugyanezen eredet szerkezetre visszavezethető problémával találták szemben magukat kezdetben a kezelők is, hiszen a kezelői engedélyek hulladékkódra vonatkoznak. Pl. hiába van egy kezelőnek papír csomagolási hulladékokra (15 01 01 papír és karton csomagolási hulladékok) engedélye, ha nincs engedélye települési eredetű papír hulladék (20 01 01 papír és karton) átvételére. A probléma elkerülése érdekében a kezelők körültekintően járnak el, és a lista minden olyan tételére megkérlik az engedélyt, aminek kezelésére technológiájuk alkalmas.

A besorolással és így közvetetten a Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata egyik alapvető problémája, hogy a hulladék besorolása a termelő feladata és felelőssége. A kis gazdálkodószervezetek általában nem rendelkeznek megfelelő ismeretekkel különösen a veszélyes hulladék besorolása terén, ezekben az esetekben a veszélyes hulladék kezelőjére hárul a helyes besorolás feladata.

A Bizottság 2000. május 3-ai 2000/532/EK határozata külön főcsoportban emeli ki a csomagolási hulladékokat. A csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelvben előírt hasznosítási célok nyomán követése érdekében az összes csomagolási hulladékot a 15-s főcsoportba kell sorolni függetlenül annak eredetétől. A szelektíven gyűjtött települési eredetű csomagolási hulladékot sok esetben még most is a 20 01 főcsoport megfelelő kódjába sorolják. Ez utóbbi igaz a műanyag csomagolási hulladékokra is.

Szintén a VM tájékoztatása alapján adminisztratív nehézséget jelentett az, hogy az elektromos és elektronikus berendezések hulladékaikról szóló 2002/96/EK irányelvben előírt elektromos-, elektronikai hulladékok az irányelv külön berendezés kategóriák szerint határozza meg ezen hulladékok visszagyűjtési, hasznosítási és újrafeldolgozási arányát. Az EWC lista és az elektromos és elektronikus berendezések hulladékainak listája nem feleltethető meg egymásnak.

Az előzőekben bemutatott kódokkal kapcsolatos problémán túl tovább nehezítette az áru és hulladék megkülönböztetését a **hulladék uniós szabályozásban meghatározott definíciója**, miszerint hulladék bármely tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles.⁴¹ Ez gyakorlatilag azt jelenti, hogy amennyiben egy áru szállítója annak tulajdonosának vallja magát és állítása szerint nem szándékozik megválni az

⁴¹ Az Európai Parlament és Tanács 2008/98/EK irányelve a hulladékokról

árutól, nem tekinthető hulladéknak a szállítmány akkor sem, ha annak látszik (például autórongs).

A bizonytalanságok egy adott áru (anyag) hulladéknak, vagy nem hulladéknak minősítése tekintetében az uniós, és nem a hazai szabályozásra voltak visszavezethetőek. A hulladék vámszempontból árunak minősült, míg az EU és a hazai Hulladékszállítási rendelet is környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási szempontból közelítette meg azt. Ebből adódóan nehézséget jelentett, például az áruk és a hulladékok besorolása, felismerése, azonosítása (fémáru vagy ócskavas). Azokban az esetekben ugyanis, amikor a szállítólevél csak árumegjelölési kódot tartalmazott (és nem csatolták a hulladék kódot tartalmazó mellékletet), akkor nem volt eldönthető bizonyossággal, hogy a szállítmány valóban áru vagy hulladék.

A Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint a hulladékstátusszal kapcsolatos kérdésekben a tagállamoknak (tagállami hatóságoknak) az Európai Bíróság kiterjedt joggyakorlata nyújt segítséget annak eldöntésében, hogy egy adott anyag hulladék-e. Az Európai Bizottság szintén az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztett szempontokra támaszkodott és e szempontokat összefoglalva a hulladékokról és a melléktermékekről szóló tájékoztató közleményt adott ki.⁴² A joggyakorlat szerint az anyag hulladéknak vagy (mellék)terméknek való minősítéséhez például a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettség elvét kell érvényesíteni: a konkrét helyzet tényállása alapján, egyedi alapon kell dönten.

Egyes hulladékok, hulladékfajták besorolása tekintetében nem volt egyértelmű, hogy egy hulladék zöldlistásnak számít-e vagy sem. Ez azzal volt összefüggésben, hogy a szemrevételezés alkalmával, amikor a pénzügyőrök ellenőrizték az árut és összevetették az áru dokumentumain szereplő VTSZ-szel, EWC-vel gyakorlatilag el kellett döntenükhöz azt is, hogy az zöldlistás vagy engedélyköteles (megjegyezzük, hogy a pénzügyőröknek csak rátekintéssel történő vizsgálatra volt lehetőségük az áruk anyagát illetően). Ha zöldlistásnak tűnt egy hulladék, ami a kísérő dokumentumok szerint is az volt, lehet, hogy bizonyos mértékben szennyezett volt veszélyes anyaggal, akkor pedig már engedélykötelesnek számított. Az árufajta ilyen jellegű megítélése speciális szakértelmet és technikai eszközöket igényelt volna.

A dokumentációk, adatok nyilvántartási rendszere a vámhivataloknál nem biztosította, hogy a határkiirendeltségeken a hulladékszállítmányok be- és kiléptetéséről rendelkezésre álljon egy adatbázis, a kiirendeltségeknek nem volt a hulladékszállítmányokkal kapcsolatosan nyilvántartási kötelezettségük.

A hulladékok be- és kiléptetésekről a NAV-nak (az ellenőrzött időszakban VPOP) nem volt jogszabályban meghatározott adat nyilvántartási, rendszeres adatszolgáltatási kötelezettsége. Hulladékszállítással kapcsolatban például nem volt olyan követelmény, hogy tartsák nyilván az engedélyekhez kapcsolódó minden ki- és belépő szállítmány okmányát, illetve zöldlistás hulladékok kísérő doku-

⁴² Az Európai Bizottság 2007. február 21-i COM (2007) 59. számú tájékoztató közleménye.

mentumait vagy azok főbb adatait. Ez volt az oka annak, hogy a kirendeltségek nem tudták teljesíteni az ÁSZ adatkérését engedélyekhez kapcsolódó ki- és beléptetési adatokkal kapcsolatban, valamint a zöldlistás hulladékok mozgásáról, nyomon követéséről. A nyilvántartott fuvarokmányok rendszerében vagy adott VTSZ-re vagy adott szállítóra tudtak keresni a Kirendeltségen, adott engedélyhez kapcsolódóan szállítmányra nem és másra sem, többek között veszélyes hulladékok, zöldlistás hulladékok szerint.

A NAV Központi Hivatal nyilvántartotta a hulladékszállítással kapcsolatosan az OKTVF által kiadott engedélyeket. Az érvényes engedélyek adatbázisát a határkirendeltségek is elérték. Amikor az OKTVF egy engedélyt adott ki, arról a kirendeltségek részlegvezetői kaptak másolatot is, melyet lefűztek és megőriztek. **Az engedélyhez kapcsolódó tényleges szállítmányokról ugyanakkor nem kellett adatokat nyilvántartani, nem volt számítógépes rendszer, mely a globális engedélyek keretét figyelte volna az ország egész területén, vagy akár egy határszakaszon.**

A kelebiai határátkelőn önkéntesen bevezetett ún. leíró készítmények, ami egy egyszerű papír fedőlap volt az adott engedély adataival, ezen kézzel, ahogy idejük engedte, vezették a szállítmányok tényleges időpontjait, adatait, de ez esetleges volt. Az engedélyek jelentős része ugyanis ún. globális engedély, azaz több szállítmányra vonatkozik, egységes és akár egy évig is érvényes lehet a kiállítás dátumától. Ezért feltételezték a Kirendeltségen, hogy egy ilyen lista vezetésével tudják figyelni az adott engedélyhez tartozó szállítmánykeretet (db szállítmány és tömeg), de megjegyezték, hogy ezeken természetesen csak a kelebiai mozgások vannak, ha valahol máshol hagyta el az országot egy szállítmány, arról ők nem tudtak. A leírt gyakorlatokra vonatkozóan részletes eljárási szabály nem készült. Hulladékszállítmányokkal kapcsolatos egyéb nyilvántartás nem volt a kirendeltségeken.

Tekintettel arra, hogy nem álltak rendelkezésre előzetes adatbázisok a ténylegesen megtörtént szállításokról, az ÁSZ a helyszínen (letenyei határátkelő) vett véletlenszerű mintát a fuvarlevelekből. Az ellenőrzéshez rendelkezésre álltak az OKTVF által kiadott engedélyek adatai, amelyeket összevetettünk a kiválasztott fuvarlevelekkel. Szabálytalanságot **a letenyei határátkelőn** (közúti átkelő) nem tapasztaltunk, formai hiányosság ugyanakkor, hogy nem minden fuvarlevélen volt bélyegző, ezáltal a ki- és beléptetési feladatok ellátása nem volt utólag nyomon követhető.

A kelebiai szolgálati helyen (vasúti átkelő) tartott helyszíni ellenőrzés során megállapítottuk, hogy a fuvarlevelek az ún. egyszerűsített eljárás⁴³ miatt nem a Kirendeltségen álltak rendelkezésre, hanem a Rail Cargonál. A kelebiai szolgálati helyen őrzik a fuvarlevelek fénymásolatát, azok közül véletlenszerű mintát vettünk és azokat összevetettük az OKTVF-től rendelkezésre bocsátott engedélyekkel. A kelebiai vasúti átkelőnél, mint EU külső határon az ellenőrzés során véletlenszerűen kiválasztott nyolc hulladékszállítmány esetében kettőnél hiányzott a hulladékszállítási engedély (fémhulladék exportja Szerbiába és Montenegróba), amellyel sérült az EU Hulladékszállítási rendelet szállítmányok ellenőrzésére vonatkozó előírása. Az OKTVF az ÁSZ jelzése alapján mindkét

⁴³ a közösségi árutovábbítási eljárás végrehajtásáról szóló 89/2009. (VI.30.) VPOP utasítás 5.1 pontja szerint

esetben hulladékgazdálkodási bírság kiszabására irányuló közigazgatási eljárást indított az exportáló cégekkel szemben.⁴⁴ A két eset közül az egyik eljárás során az OKTVF 37,6 M Ft összegű bírságot szabott ki, a másik esetben a bírság kiszabására az adatszolgáltatás időpontjáig még nem került sor.

Az előzőekben leírt esetek oka, hogy a VPOP az engedélyköteles szállítmányok kiléptetésénél (fémhulladékok exportja Szerbiába és Montenegróba) nem ellenőrizte az érvényes engedélyek meglétét, megsértve ezzel a hazai Hulladékszállítási rendelet azon rendelkezését, mely szerint együttesen végzik a hatóságok a hulladékszállítmányok ellenőrzését.⁴⁵ Az említett esetek szintén sértik az EU Hulladékszállítási rendelet előírását is, mely szerint *„a szállítások ellenőrzéseinek magukban kell foglalniuk a dokumentumok vizsgálatát, az azonosító ellenőrzését, és adott esetben a hulladék fizikai vizsgálatát.”*⁴⁶ Nem készült olyan szabályzat, eljárásrend, beleértve a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) és OKTVF közti együttműködési megállapodást is, amely részletesen leírná, hogy milyen ellenőrzéseket kell a kijelölt határátkelőkön végezni, azokat hogyan kell dokumentálni és róluk jelenteni. A részletes eljárási szabályok hiánya nehezítette az EU Hulladékszállítási rendelet előírásainak betartását és számon kérhetőségét.

Ellenőrzésünk ideje alatt folyamatban volt a környezetvédelmi (ezek között a hulladékszállítási) előírások összehangolása a vámszabályokkal a NAV-nál (az ellenőrzött időszakban VPOP). A 2011. január 1-jén az újonnan létrejött Környezetvédelmi és Környezetgazdasági Főosztály (KVKGF) egyik feladata a vám, a környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási jogszabályok alkalmazásának összehangolása, valamint a NAV tevékenységének, működésének irányításához a szabályzók kialakítása, aktualizálása, egységessé tétele. Az eljárásrendek kialakítása vizsgálatunk idején is folyamatban volt, a KVKGF az országhatárt átlépő közúti és vasúti (veszélyes és nem veszélyes) hulladékszállítmányok ellenőrzésének metodikáját dolgozta ki, összehangolva az OKTVF Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztályával, valamint a NAV KH Rendészeti és Központi Ügyeleti Főosztálya, és a NAV KH Vámfőosztálya által elkészített, aktualizált, a vámellenőrzésekre vonatkozó szabályozással.

Szintén az ellenőrzött időszakot követően, 2011-ben jellemző volt az OKTVF és a NAV közötti kapcsolat erősödése, folyamatos szakmai egyeztetések, oktatások, közös telephelyi-, közúti- és határ ellenőrzések formájában.

2.2.2. Az OKTVF vonatkozó eljárásai

Az OKTVF-nél, mint illetékes hatóságnál **a rendelkezésre álló létszám, felkészültség és felszereltség** mellett az uniós szabályokkal összhangban és határidőben adták ki az ellenőrzött hulladékszállítási engedélyeket.

Az OKTVF hulladékszállítások engedélyezési munkáját, a feladatok el látásához és működéshez kapcsolódó ellenőrzési szinteket alapvetően az SZMSZ

⁴⁴ Az információk az OKTVF 2011. december 27-ei adatszolgáltatásán alapulnak.

⁴⁵ hazai Hulladékszállítási rendelet 4. § (2) bekezdése

⁴⁶ EU Hulladékszállítási rendelet 50. cikk (4) bekezdése

határozta meg. A hulladékszállítási engedélyek kiadása, kapcsolódó adatszolgáltatások teljesítése az EU Hulladékszállítási rendelet és a hazai Hulladékszálítási rendelet alapján történtek, külön eljárásrend az engedélyezési feladatok végrehajtására nem készült. Az EU Hulladékszállítási rendelet a hulladékszállítások engedélyezéséhez elegendő, részletes szabályozást adott, ezt támasztották alá a helyszíni ellenőrzés során az OKTVF engedélyezéssel foglalkozó munkatársaival készített interjúk. Az interjúk során szerzett információk szerint a rendelet részletezettsége miatt eljárásrendre nem volt szükség, nem jelentkeztek értelmezési nehézségek, az OKTVF feladatokkal kapcsolatban részletes szabályokat és használandó dokumentum sablonokat tartalmaz a jogszabály.

Az engedélyezési feladatok ellátását segítette az erre a célra az OKTVF szakemberei által kialakított ellenőrzési lista, amelynek használata nem volt kötelező, tapasztalatunk szerint minden esetben megtalálható volt az aktákban és segítette a folyamatok utólagos nyomon követhetőségét is.

A hazai, hulladékszallítmányok ellenőrzésére vonatkozó eljárások (ellenőrzés, adatszere, információáramlás) és ezzel összefüggően a feladatvégzés az ellenőrzési tapasztalatok szerint még fejlesztésre szorult az EU Hulladékszallítási rendelet előírásainak maradéktalan teljesüléséhez, illetve a rendelet céljának eléréséhez (a szállítás, a célországi hasznosítás során a hulladék környezetbarát kezelése, és ennek érdekében a hulladékszallítás megerősített felügyelete és ellenőrzése).

Az EU hulladékszallítási rendelet végrehajtására kijelölt intézmények együttműködésben végzett feladatainak ellátáshoz nem készült részletes, egységes eljárási szabály (ellenőrzési szempontokra, szankcionálási eljárás megindítására, adatkezelésre, tájékoztatás rendjére). Ezt a hiányt sem szervezeti eljárásrendek, sem az együttműködési megállapodások nem pótolták.

Az OKTVF hulladékszallítmányokkal kapcsolatos ellenőrzési munkát a 2008. augusztus 1-jén hatályba lépett új SZMSZ-szel létrehozott Nemzetközi Hulladékszallítási és Felügyeleti Osztály felállítása óta végez. A tervezett határmenti és telephelyi ellenőrzéseket elvégezték, igaz 2008-2010 között összesen 14 ellenőrzés volt, ugyanakkor az ellenőrzési tervek nem részletezték az ellenőrzések gyakoriságát, a specifikus módszereket. Az ellenőrzések száma 2011-ben nőtt, október 4-éig több ellenőrzést (22-öt) végeztek, mint az ellenőrzött 3 évben összesen. A 14 ellenőrzésből nyolc ellenőrzés (57,1 %) a hazai Hulladékszallítási rendelet 4. § (6) bekezdése által is előírt külföldi társhatóságokkal együtt végzett, szűrőpróbaszerű, közúti határmenti ellenőrzés volt, míg hat alkalommal (42,9 %) végeztek telephelyi céllenőrzést hulladék exportőröknél vagy importőröknél. A határmenti ellenőrzések során osztrák, román, szlovén és szlovák hatóságokkal működtek együtt.

Az ellenőrzéseket éves ellenőrzési terv alapján végezték, melyet a Nemzetközi Szakmai Ügyek Főosztályának vezetője hagyott jóvá. Az ellenőrzési tervet a Nemzetközi Hulladékszallítási és Felügyeleti Osztály és a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) munkatársainak tapasztalataira támaszkodva állították össze úgy, hogy mindkét ellenőrzési típus szerepeljen benne.

A határmenti ellenőrzések meghatározásánál figyelembe vették, hogy mely határnál bonyolítottak le nagyobb hulladékforgalmat, hol volt valószínűbb az ille-

gális szállítmányok felbukkanása. E kiválasztási szemponthoz az engedélyeztetés során az OKTVF-hez érkezett dokumentumok és a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) munkatársaival folytatott konzultáció nyújtott alapot. Figyelembe vették továbbá a külföldi társhatóságokkal tervezett közös ellenőrzéseket is. A telephelyi ellenőrzések tervezésekor olyan ügyfelek kerültek előtérbe, akikkel kapcsolatban a dokumentum alapú ellenőrzések adatai indokolták a helyszíni ellenőrzést.

Az ellenőrzési terv az ellenőrzés típusát, az ellenőrzött megnevezését, az ellenőrzés helyét, időpontját (havi pontossággal), az OKTVF ellenőrzésben résztvevő dolgozóinak számát, az ellenőrzésbe bevonandó külföldi társhatóságok és belföldi hatóságok megnevezését, valamint a vizsgáló laboratóriumot tartalmazták.

Az ellenőrzési tervben szereplő ellenőrzéseket végrehajtották. A külföldi társhatóságokkal végzett közös határmenti ellenőrzésekkel egyben az IMPEL kampányok keretében végzendő ellenőrzéseket is lefedték. Terven felüli ellenőrzésre egy ízben, 2010. október 7-én került sor az NNI felkérésére a Hegyeshalmi határátkelőhelynél az AUGIAS program keretében.

A NAV tájékoztatása szerint kiemelt jelentőségű volt az ÁSZ ellenőrzését követően (2012. február 6. és március 11. között, 35 nap) lebonyolított nemzetközi méretű, összehangolt akció. Ez a Vám Világszervezet (World Customs Organization, WCO) és az INTERPOL által támogatott akció (DEMETER II.) elérte a célját. A vámhatóság gyakorlati együttműködése a környezetvédelmi szervekkel és a rendőrhatalósággal hazai és nemzetközi szinten is javult, fejlődött, valamint a vámhatóság elméleti és gyakorlati tudása gyarapodott az illegális hulladékszállítmányok kiszűrése tekintetében. A megszerzett tapasztalatok hozzájárulnak a hazai részletes eljárási szabályok megalkotásához, továbbá felhívták az érintettek figyelmét a hulladékszállítási szabályokra, előírásokra. Az akció magyarországi időszaka alatt (10 nap) az OKTVF és NAV közösen (közúton és a Közösség külső határain) 258 hulladékszállítmány ellenőrzését végezte el, amelyből az OKTVF által 8 esetben közel 88 M Ft⁴⁷ hulladékgyakorlati bírság került kiszabásra.

Az ellenőrzéseket a Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály munkatársai végezték. Az ellenőrzések lefolytatásának módját sem a hazai Hulladékszállítási rendelet, sem SZMSZ, ügyrend vagy egyéb belső dokumentum nem szabályozta.

A határmenti ellenőrzések esetében közös napirend készült írásos formában, részletes emlékeztető azonban utólag nem készült (amely tartalmazná, hogy pontosan mennyi idő alatt, hány szállítmányt ellenőriztek és mik a tapasztalatok) csak az ellenőrzésben résztvevők által aláírt jelenléti ív.

Az OKTVF az ellenőrzésekről előzetesen hivatalosan értesítette a NAV-ot és az illetékes területi környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget azzal a kéréssel, hogy az ellenőrzéshez jelöljenek ki résztvevő munkatársakat. A NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) munkatársai a járművek megállításában és feltartóztatásában működtek közre, mert az OKTVF munkatársainak erre nem volt

⁴⁷ A kiszabott bírságok összege megfelel az ellenőrzött időszakban egy év alatt átlagosan megállapított bírságok összegének.

jogosultságuk. A területi felügyelőség munkatársai mintavételben és laborvizsgálatban vettek részt.

A határmenti ellenőrzések a bejövő és kimenő oldali teherautó-forgalom ellenőrzésére irányultak. Az ellenőrzés során azonosították a hulladékot szállító tehergépjárműveket és leellenőrizték a szükséges engedélyek vagy kísérődokumentum meglétét, megfelelőségét. A közös határmenti ellenőrzések végeztével a résztvevő felek a napirend szerint megvitatták a tapasztalatokat.

A telephelyi ellenőrzéseket nem előre, írásban lefektetett napirend alapján végezték. Az ellenőrzések időpontját az OKTVF határozta meg, amelyről – bár nem kötelező – az ellenőrzött időszakban hivatalosan értesítette az ellenőrzött ügyfelet. Hivatalos értesítést kapott az ellenőrzésekről az illetékes területi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség is, amely közreműködött a helyszíni mintavételben. A telephelyi ellenőrzések során az ellenőrzött cég tevékenységi körébe tartozó, a nemzetközi hulladékszállítással összefüggő dokumentumokat, az engedélyek, nyilvántartások, jelentések és adatszolgáltatás közötti összhangot vizsgálták.

A feltárt szabálysértésekről, illegális szállításokról mindkét ellenőrzési típus (határmenti, telephelyi) esetében jegyzőkönyv készült, egyúttal felhívták a figyelmet arra, hogy a szabálysértés vagy illegális szállítás hatósági eljárást von maga után. A jegyzőkönyv tartalmazta az ügyre vonatkozó lényeges körülményeket, nyilatkozatokat és megállapításokat. Amennyiben nem tártak fel szabálysértést, feljegyzést készítettek, de erre az ellenőrzött időszakban nem volt példa.⁴⁸

Az ellenőrzés előkészítéseként az OKTVF ellenőrzést végző munkatársai előzetesen leválogatták és összesítették az ellenőrzéshez szükséges információkat: határmenti ellenőrzések esetén az adott időszakra és útvonalra kiadott engedélyek adatait, telephelyi ellenőrzésekhez az ellenőrzött cégnek kiadott szállítási engedélyekre és éves adatszolgáltatásra vonatkozó adatait. Az ily módon összeállított táblázatokat mind papíralapon, mind elektronikusan laptopon magukkal vitték az ellenőrzések helyszínére.

Az ellenőrzött időszakban végzett ellenőrzésekben a fent jelzett közreműködőn kívül a hazai Hulladékszállítási rendelet 4. § (2) bekezdésében jelzett egyéb szervezet (rendőrség, közlekedési hatóság, OKF) nem vett részt.

Az ellenőrzött években végzett határmenti és telephelyi ellenőrzések mindegyike során tártak fel szabálysértéseket, ez mutatta az ellenőrzések fontos szerepét. A határmenti ellenőrzések során leggyakrabban előforduló megállapítás a dokumentumok nem megfelelő kitöltése volt, vagy engedélyköteles szállítás esetén az engedély hiánya. A dokumentumok helyes kitöltési módjára már a helyszínen felhívták az ügyfelek figyelmét, az illegális szállítmányokat pedig azonnal vissza is fordították. A telephelyi ellenőrzések során leggyakrabban az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását, a behozott hulladék kezeléséhez szük-

⁴⁸ 2011 júniusa óta mind a határmenti, mind a telephelyi ellenőrzésekről készül egy rövid, 1-2 oldalas jelentés, amelyben összefoglalják az ellenőrzés tapasztalatait (hogyan folyt az ellenőrzés, kik működtek közre, mit ellenőriztek, tártak-e fel szabálysértést, mennyi és milyen szabálysértéseket tártak fel).

séges engedély hiányát vagy a hulladék nem az engedélyben szereplő módon való kezelését állapították meg, illetve utólagosan tártak fel engedély nélküli szállításokat is.

A jelenlegi ellenőrzés – a céljával összhangban – az országhatárt átlépő hulladékszállításra, így az OKTVF és a NAV (az ellenőrzött időszakban VPOP) ehhez kapcsolódó tevékenységére terjedt ki. Az ország területén azonban meghatározó szerepe volt az OKTVF területi szerveinek (felügyelőségeknek) a hulladékszállítás ellenőrzésében. E szervek hatáskörük alapján ellenőrizték a hulladékszállítást, és speciális környezetvédelmi (köztük hulladékkezelési) ismeretekkel, felszereltséggel rendelkeztek. Az OKTVF a hazai Hulladékszállítási rendelet szerint igénybe vehette a felügyelőségek közreműködését a hulladékszállítás ellenőrzésében.

A vonatkozó jogszabály alapján a hulladékszállítás ellenőrzésében együttműködésre kijelölt szervek voltak még a közlekedési és a rendvédelmi hatóságok. Az ellenőrzésben érintett szervezetek közötti együttműködés fontosságát mutatták a szankcionálási (hulladékgazdálkodási bírság megállapításával záruló) esetek. Az ellenőrzött 12 esetből 4-nél az OKTVF területi szervei által végzett, 3-nál rendőrség közúti és 5-nél egyéb (OKTVF, külföldi hatóság) ellenőrzés vezetett közigazgatási eljárás megindításához, majd bírságoláshoz.

Az OKTVF ellenőrzést végző munkatársai valamennyi feltárt jogsértés dokumentációját hivatalos levél kíséretében átadták a Hatósági Főosztály részére a hatósági eljárás elindítása céljából. Az eljárás során a Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály munkatársai a hiánypótlásra bekért dokumentumok megérkezését követően szakvéleményt készítettek a jogsértéssel kapcsolatos bírság kiszabására vonatkozóan. Az ellenőrzések során feltárt ügyeket a szakvélemény elkészítéséig követték nyomon. A szakvéleményben kérték, hogy a hatósági döntésről másolati példányt kapjanak. A szankcionálási folyamat egyéb feladatait a Hatósági Főosztály és a Gazdasági Főosztály munkatársai végezték. Az ellenőrzést végző munkatársak a hatósági határozatok, végzések másolati példányát esetlegesen kapták meg, az ügyek végleges lezárásáról pedig nem volt felőlük visszacsatolás, erre vonatkozóan belső előírás sem volt. Ennek következtében **az ellenőrzések nyomon követése, az ellenőrzések során tett megállapítások hasznosulása, a tapasztalatok összegzése nem valósult meg.**

A szankcionálási, bírságolási tevékenységeket és azok szabályozását a 1013/2006/EK rendelet 50. cikke a tagállamok hatáskörébe utalja, a hivatkozott rendelkezés szerint a tagállam köteles olyan szankcionálási rendszert bevezetni a 1013/2006/EK rendelet szabályainak megszegéséért, mely hatékony, arányos és visszatartó erejű.

A közösségi szabályokkal összhangban, Magyarországon a Hgt. alapján a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet kihirdetésével teljesültek az 50. cikk előírásai. A 271/2001. (XII.21.) Korm. rendelet részletesen meghatározta az eljárás szabályait, a bírság kiszabásának módját, számítását. Az eljárás szempontjából alapvető szabályokat a Ket. határozott meg.

Az ellenőrzött időszakban az OKTVF két részlege foglalkozott a szankcionálási és bírságolási ügyekkel. A szakmai részleg készítette elő a döntéseket, majd megfelelő felterjesztést, az ügy Hatósági Főosztályhoz való átadását követően, ez utóbbi felelt a javaslat jogi felülvizsgálataért és a határozat kihirdetéséért, postázásáért. A Hatósági Főosztály elsősorban az OKTVF területi szerveinek döntéseire kapcsolódó másodfokú eljárással foglalkozott, működése kis részét tették ki a hulladékszállítással kapcsolatos ügyek.

Az EU Hulladékszállítási rendeletének 50. cikk (7) bekezdésével összhangban, a gyakorlatban érvényesült az az elv, hogy egy adott szabálysértés esetében a szabálysértő szerv, cég székhelyén illetékes hatóság jár el, tehát a magyarországi vállalkozások bírságolási, szankcionálási ügyeit az OKTVF intézi függetlenül attól, hogy a bejelentés külföldi hatóságtól érkezett-e.

A hazai jogszabályi feltételeknek való megfelelés vizsgálatánál megállapítottuk, hogy a **Ket. által meghatározott ügyintézési határidőt**⁴⁹ az ellenőrzött 12 eset közül 10 esetben nem teljesítették.⁵⁰ Ennek magyarázata a szakmai és hatósági ügyekkel foglalkozó részlegek leterheltsége.

A bírságolási ügyek (12 mintaelem) közül három esetben (8. sz. melléklet szerinti 13. és 14. sz. mintaelemek) fordult elő, amikor a Nemzetközi Szakmai Ügyek Főosztály és a Hatósági Főosztály véleménye különbözött és a határozat eltért attól, amit a Nemzetközi Szakmai Ügyek Főosztály javasolt. Ezekben az esetekben a szakmai döntés-előkészítés bírságolást javasolt egyenként 200.000 Ft értékben, a határozat végül megszüntette az eljárást. A dokumentáció vizsgálata során az derült ki, hogy a jogi részleg nem találta megalapozottnak a bírságolási döntést, mert nem volt egyértelműen bizonyítható, hogy hulladékszállításról volt szó. Ezek az esetek a hulladékokkal (mint definícióval) kapcsolatos értelmezési nehézségekre utalnak, melyekről a 2.2.1. pontban már szoltunk.

Az ellenőrzött 12 szankcionálási eset közül 4-nél OKTVF területi szerv ellenőrzése, 3 esetben rendőrségi, közúti ellenőrzés, 5 esetben egyéb ellenőrzés (például OKTVF vagy külföldi hatóság) vezetett közigazgatási eljárás megindításához. Az említett két hatóság hivatalból azonnal tájékoztatta az OKTVF-et olyan ügyről, amely a Hgt. előírásainak megszegésére utalt.

A részletes aktaellenőrzés mellett a határátkelőkön folytatott interjú során a kelebiai szolgálati helyen a pénzügyőrök elmondták, hogy ha találtak egy hulladékkal teli vagont, mely a fuvarlevél szerint üres volt, akkor azonnal félreállították a szállítmányt és elindították a vámszabálysértési eljárást, ismeretlen tettes ellen feljelentést tettek, de az OKTVF-et nem tájékoztatták, hiszen erre például nem tért ki sem a jogszabály, sem a két szervezet között létrejött együttműködési megállapodás. Mindemellett feltételezték, hogy a feljelentést követően a rendőrség hivatalból megkeresi az OKTVF-et.

⁴⁹ Az ellenőrzött időszakban az ügyintézési határidő 2008. január 1-jétől 2009. szeptember 30-áig 30 nap, 2009. október 1-jétől 2010. december 31-éig 22 munkanap volt.

⁵⁰ A Hgt. 49. § (3) bekezdés szerinti egy éves jogvesztő határidőt azonban nem lépték túl az ellenőrzött esetekben.

Az OKTVF a hazai jogszabályok szerinti beszámolási kötelezettségének eleget tett az ellenőrzött időszakban, azaz évente elkészítette az intézményi költségvetési beszámolókat az OKTVF tevékenységéről, és azt továbbította a felügyeleti szervnek (KvVM, illetve VM). A költségvetési beszámoló részét képezték a hulladékszállítási engedélyezéssel foglalkozó részleg éves beszámolóí, amelyek szerint az ellenőrzött időszakban a feladatok a tervek szerint teljesültek.

2.2.3. A kijelölt megbízott tevékenysége

A kijelölt megbízott feladatait a rendelkezésre álló kapacitások és szervezeti keretek között (ellenőrzött időszakban a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium), az EU Hulladékszállítási rendeletével összhangban végezte, a tájékoztatói és képviselői feladatoknak eleget tett. Az ellenőrzött időszakban két munkatárs látott el ilyen feladatokat. A feladatok átadása 2010 júniusában történt meg. (A jelenlegi kijelölt megbízott 2011 márciusa óta végezte a feladatokat.)

A kijelölt megbízott ellátta az EU Hulladékszállítási rendelet 54. cikkében előírt **tájékoztatási és tanácsadási tevékenységet** az érdeklődő személyek és vállalkozások felé. A megkeresések többnyire a hazai eljárásrenddel, az engedélykötelezettséggel, adott hulladék behozatali és kiviteli feltételeivel, a szabályozás szerinti besorolásával kapcsolatosak voltak.

A kijelölt megbízott számos kiutazáson vett részt. A rendelkezésre álló, utazásokról készült jelentések nem teljes körűek. A dokumentáció alapján egy alkalommal (2009. január 15-16-án) került sor az EU Hulladékszállítási rendelet 57. cikke szerinti megbízotti gyűlésre. Ennek keretében a résztvevők az éves jelentésekről és a tervezett, tagállamok közötti adatcserét biztosító rendszerről értekeztek.

Ezen túlmenően, egyéb munkaköri feladataiból is adódóan a kijelölt megbízott részt vett az EU Hulladékszállítási rendelet TAC ülésein, az IMPEL hulladékszállítást érintő ülésein, a kétoldali szakmai munkacsoport üléseken, és a Bázeli Egyezmény Konferenciáin, munkacsoport ülésein, valamint előkészítő ülésein.

Kétoldali szakmai megbeszélésre az ellenőrzött időszakban például a szlovák szakértőkkel került sor. Ennek keretében – a hulladékgazdálkodási tervek értékelése és az elektronikai hulladékokkal kapcsolatos közös érdekképviselő megbeszélése mellett – tájékoztódtak a szlovák hatósági ellenőrzési rendszerek működéséről, és tapasztalatcserét kezdeményeztek.

A Bázeli Egyezmény Konferenciájának előkészítő ülései a WPIEI (az Európai Tanács nemzetközi környezetvédelmi ügyekért felelős munkacsoportja) és külön szakértői munkacsoport keretében zajlottak. Ezek folyamán a Konferencia napirendjére kerülő témákkal és dokumentumokkal kapcsolatos közös EU álláspont és a háttéranyagok tervezetének megvitatására került sor.

A megbízott a tagállami jelentéstételhez kapcsolódóan (EU Hulladékszállítási rendelet 51. cikk) kiegészítette, felülvizsgálta és szakmailag jóváhagyta az OKTVF által elkészített jelentést. A jelentést a belső adminisztrációval és a társtárcaival való egyeztetést követően, az Európai Koordinációs Tárcaközi Bizottság (EKTB) jóváhagyásával küldték az Európai Bizottságnak. A kiküldés a Hulladékgazdálkodási Főosztályról történt az elektronikus adatforgalom-

kezelési és információs rendszeren keresztül (eDAMIS), illetve papír alapon. A jelentéstételi kötelezettségek ellenőrzött időszakban történt teljesítésével kapcsolatos részletes megállapításainkat 3.3. pont tartalmazza.

Az EU Hulladékszállítási rendelet 50. cikk (6) bekezdése, és 56. cikke által előírt **bejelentési, tájékoztatási, kapcsolattartási feladatok ellátása** a hivatalt EU fórumokon az aktuális helyzetről tartott beszámolókra korlátozódott. A kijelölt kapcsolattartó személyében bekövetkezett változást több hónapnyi késéssel, e-mailen jelentették be (Bázei Egyezmény értelmében kijelölt tájékoztatási központ változását bejelentő formanyomtatvány).

A Bázei Egyezmény 13. cikk (3) bekezdésével összhangban készített, és másolatban az Európai Bizottságnak is küldött jelentések minden esetben tartalmazták a tájékoztatási központ és a kijelölt hatóság adatait, amelyek megegyeztek az EU Hulladékszállítási rendelet értelmében kijelölt illetékes hatósággal és megbízottal. Ezen túlmenően a fent említett ülések és elektronikus levelezések is alkalmat nyújtottak az esetleges változások informális bejelentésére.

A kijelölt megbízott a **két- vagy többoldalu környezetvédelmi együttműködési megállapodások keretében** rendszeresen szervezett találkozókra tett eleget az 52. cikkben foglalt nemzetközi együttműködési kötelezettségeknek. E találkozók, és a már említett határmenti ellenőrzések és kiutazások is alkalmat nyújtottak a tapasztalatok megosztására, az aktuális problémák és eljárás kérdések megvitatására, valamint közös ellenőrzések egyeztetésére.

3. AZ EU HULLADÉKSZÁLLÍTÁSI RENDELETBŐL FAKADÓ TÁJÉKOZTATÁSI ÉS INFORMÁCIÓ SZOLGÁLTATÁSI KÖTELEZETTSÉGEK TELJESÍTÉSE

Az információcserét szervezettnek tekintettük, ha azok intézményi kerete, tartalma, rendszeressége meghatározott volt. **Az információcserét megfelelőnek tekintettük**, ha a továbbított és rendelkezésre álló adatok teljes körűek, pontosak, megbízhatóak és időszerűek. **Az Európai Bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettségeket az ellenőrzött időszakban teljesítettnek tekintettük**, ha az EU hulladékszállítási rendeletében meghatározott tagállami jelentéstételi kötelezettségeknek időbeli, formai és tartalmi szempontból a nemzeti megbízott eleget tett.

3.1. A más országok illetékes szervezeteivel fennálló információcsere szervezettsége

Nemzetközi kapcsolattartás és információ csere megvalósult az illetékes hatóságok, a tájékoztatásért, kapcsolattartásért felelős megbízottak között, és a vámhatóságok között is. Az OKTVF, mint illetékes hatóság és más országok illetékes hatóságai közötti kapcsolatot és információ cserét az EU Környezetvédelmi Jogszabályok Alkalmazásáért és Érvényesítéséért felelős hálózata (IMPEL) és annak országhatárokat átlépő hulladékszállításokkal foglalkozó csoportja (IMPEL-TSF) biztosították. Ezen túlmenően az OKTVF információcseréje eseti jellegű volt, a közös határmenti ellenőrzések megszervezése, lefolytatása egyedi megkeresések útján valósult meg.

Az egyedi megkeresések a napi munka során (engedélyezés, ellenőrzés, szankcionálás) felmerülő kérdésekkel voltak kapcsolatosak, mint például az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati alkalmazása adott országban, vagy adott felárt jogellenes szállítással kapcsolatos információ- és dokumentumcsere.

2009 júniusában például az OKTVF egy romániai szállító bejelentésével kapcsolatban a román társhatósághoz fordult információért a hulladékot fuvarozók számára szükséges regisztrációt, engedélyeket illetően. A román kollégák kimerítő választ adtak arról, hogy a román jogszabályok alapján milyen hulladék fuvarozása esetén van szükség környezetvédelmi engedélyre vagy fuvarozói engedélyre, illetve ki az engedélyező hatóság.

A Nemzetközi Hulladékszállítási és Felügyeleti Osztály munkatársai rendszeresen részt vettek az IMPEL Konferenciákon és IMPEL-TFS üléseken, ahol az EU Hulladékszállítási rendelet illegális hulladékszállítások megelőzését célzó végrehajtásával és érvényre juttatásával kapcsolatos információk és tapasztalatok megosztására került sor.

Az ellenőrzött években hat kiutazás történt, amelyek keretében egyeztetéseket folytattak az illegális hulladékszállítások esetén teendő intézkedések koordinálásáról, megismerték és megvitatták a legfrissebb gyakorlati tapasztalatokat, valamint a jogalkalmazással kapcsolatos eljárási kérdéseket, nehézségeket. A hálózat keretében az OKTVF munkatársai csereprogramban is részt vettek, amelynek célja a tagállami ellenőrzési gyakorlat megismerése, a végrehajtással kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok megosztása volt.

2010. október 6-7-én két munkatárs vett részt az osztrák és alsó-bajor illetékes hatóságok közös határmenti ellenőrzésén a Suben/Passau közötti E56/A8 közúton. Ezen útvonalon valósul meg a nyugatról balkáni irányba tartó hulladékszállítások döntő többsége. Számos e helyen bonyolított hulladékszállításra az OKTVF is adott ki engedélyt.

A kiutazások keretében lehetőség nyílt a személyes kapcsolatok kiépítésével az együttműködés elmélyítésére, valamint a szakértői csereprogramok és a jövőbeni határmenti közös ellenőrzések egyeztetésére is.

A VM és a külföldi társhatóságok illetve hatóságok képviselői között elsősorban a két- és többoldalú környezetvédelmi együttműködések keretében szervezett üléseken történt információcsere. A két- és többoldalú megállapodások általános jelleggel szabályozták az együttműködési témákat és meghatározták az információcsere módját, kereteit. A konkrét egyeztetési témákat a szakmai munkacsoportok határozták meg az aktualitásoknak megfelelően. A szomszédos országokkal például általában évente két környezetvédelmi, illetve szakterületi munkacsoport ülésre került sor. A találkozók keretében a felek kölcsönösen tájékoztatták egymást az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtásának aktuális helyzetéről, az esetleges problémákról, lehetőség nyílt közös ellenőrzések egyeztetésére és eljárási kérdések megvitatására.

A vámhivatalok az elektronikus kockázati tájékoztató adatlapok rendszerén (RIF) keresztül kaptak információt a külföldi társhatóságoktól a gyanús szállítmányokról, így a hulladékszállítmányokról is. Az információcsere nem volt

szabályozott. Ezen túlmenően a külföldi társszervezetekkel informális kapcsolatot tartottak fenn.

3.2. **A más országok illetékes szervezeteivel fennálló információcsere teljes körűsége, pontossága, megbízhatósága és időszerűsége**

Az OKTVF és a külföldi társhatóságok közötti információcsere kielégítő volt, minden megkeresés alkalmával egymás rendelkezésére bocsátották a birtokukban lévő információkat, dokumentumokat. Az OKTVF munkatársai a külföldi partnerek megkereséseire lehetőségeikhez és tudásukhoz mérten teljeskörűen választ adtak. A megosztott információk – az ellenőrzési kérdőívre adott válasz alapján – aktuálisak, megbízhatóak, dokumentumokkal alátámasztottak voltak. Az információkérés és a válasz között eltelt idő a kérdés összetettségétől és az adatigénytől függően változott. A megosztott információkat a napi munkavégzés során hasznosították. **A VM által folytatott információcsere** (a jelentéstételi kötelezettségen kívül) **nem volt formalizált, mindig az aktualitásokhoz kötődött.** Ebből következően a megosztott információk **időszerűek** voltak. A megosztott információkat a hazai szabályozás módosításakor hasznosították, illetve eljárási kérdések esetén az illetékes hatóságok konkrét eljárásaikban alkalmazták azokat.

3.3. **Az Európai Bizottság felé fennálló jelentéstételi kötelezettség**

Az EU Hulladékszállítási rendeletének 51. cikk (1) és (2) bekezdéseiben meghatározott éves beszámolókat a KvVM, illetve VM a helyszíni látogatások alkalmával tett nyilatkozatai és a jelentések másolatai szerint elküldte az Európai Bizottságnak a 2008. és 2009. évek tekintetében a jogszabályban előírt formában és tartalommal. Az éves jelentésekben szereplő adatok megegyeztek azokkal, amit az OKTVF készített elő, tehát a VM nem találta indokoltnak azok módosítását.

A beszámolókat a VM elektronikus felületen keresztül továbbította az Európai Bizottságnak. Az elektronikus feltöltésről készült igazolás szerint a 2009-es beszámolót kétheti késedelemmel, azaz 2010. december 31-e helyett, 2011. január 12-én küldte el a VM az EU-nak. A jelentéshez szükséges adatokat az OKTVF 2010. novemberben küldte el a VM-nek. Ezt követően a VM tájékoztatása szerint a hazai egyeztetés és jóváhagyás következett, melyet az év végi ünnepek követtek. Végül a határidőben történő kiküldésnek technikai akadály volt, mert nem állt rendelkezésre a szükséges elektronikai felület. Ezt a VM jelezte az EUROSTAT-nak 2011. január 6-án, végül kéthetes késéssel töltötték fel a jelentést. A 2010-es jelentést a VM határidőben küldte az EU-nak.

Az EU Hulladékszállítási rendelet által előírt éves beszámolók ellenőrzésekor egyeztettük az éves beszámolók adatait az OKTVF által az ÁSZ részére szolgáltatott adatokkal (például veszélyes hulladék export engedélyek 2008-ban). Az egyeztetések során eltéréseket tapasztaltunk pedig mindkét adatbázist (EU jelentés, OKTVF adatszolgáltatás) az OKTVF állította össze és ugyanazzal a tartalommal készültek. Az adategyeztetés során a veszélyes hulladék export és im-

port adatok vonatkozásában a következő 2. sz. táblázatban foglalt eltéréseket tapasztaltuk.

2. sz. táblázat

Adateltérések az éves beszámolók és ellenőrzési adatszolgáltatás között

Adatforrás	Veszélyes hulladék export (tonna)	Veszélyes hulladék import (tonna)
2008-as EU beszámoló	76 633	980
2008-ra vonatkozó OKTVF adatszolgáltatás az ÁSZ részére	76 783	980
2009-es EU beszámoló	69 257	3180
2009-re vonatkozó OKTVF adatszolgáltatás az ÁSZ részére	63 881	3610
2010-es EU beszámoló	49 196	570
2010-re vonatkozó OKTVF adatszolgáltatás az ÁSZ részére	73.722	2.800

Az eltérések okaira több lehetséges választ adtak az ellenőrzöttek, de az eltérések pontos okát nem tudták megadni, ezért az adatok pontosságáról nem tudunk teljes mértékben meggyőződni. A nyilvántartási rendszer nem biztosította, hogy azonos információkra vonatkozóan két különböző időpontban kért adatok megegyezzenek, az eltérések pontos oka megállapítható legyen.

Az OKTVF tájékoztatása szerint az éves jelentés és az ÁSZ részére készített adatszolgáltatások szerinti mennyiségi eltérések oka lehet, hogy a kiadott engedélyekben, a későbbiekben az engedélyezett szállítható mennyiségek módosítására került sor, mely módosítási kérelmek az EU-s jelentés elkészítése után kerültek megküldésre. További ok lehet, hogy az ÁSZ részére készített táblázatokban az adott évben beadott kérelmekben szereplő mennyiségek kerültek feltüntetésre (annak ellenére, hogy az ÁSZ az exportált mennyiségről kért adatot), míg az EU részére készített jelentés az adott évben kiadott engedélyekben szereplő mennyiségeket tartalmazta.

A VM ismeretei szerint az éves jelentés a tárgyévben megvalósult szállítások többszörösen egyeztetett és ellenőrzött adatait tartalmazta. Az OKTVF adatszolgáltatás táblázataiban viszont – áttekintve annak tartalmát – feltehetően a tárgyévben engedélyezett kiszállított mennyiségek szerepeltek. Az adott évben engedélyezett és szállított mennyiségek között pedig eltérések lehettek.

Az ÁSZ az eltérések lehetséges okainak elemzése és a helyszíni ellenőrzés záró megbeszélésén elhangzottak alapján arra a következtetésre jutott, hogy **a tényleges, megtörtént szállítások nyilvántartása, illetve a nyilvántartáshoz más szervezetektől (elsősorban NAV) szükséges adatátadások rendszere fejlesztéseket igényel.** Jelenleg ugyanis vagy a bejelentő tájékoztatása alapján kap információt az OKTVF a szállítmány tényleges indulásáról, érkezéséről, vagy – és ez tekinthető megbízhatóbb adatforrásnak a környezetvédelmi és egyéb ellenőrzések miatt – a hasznosítást végző létesítmé-

nyektől. Ez utóbbi ugyanakkor csak a Magyarországra importált engedélyköteles hulladékokra vonatkozik.

Arról, hogy a szállítmányok ténylegesen átlépték-e a határokat, beérkeztek az országba és például tranzit esetén el is hagyták az országot a NAV tudna adatot gyűjteni és szolgáltatni, különös tekintettel az uniós határszakaszokra. Ilyen adatátadási szabályok, rendszerek az ellenőrzés idején nem voltak. Az EU Hulladékszállítási rendeletében meghatározott (1013/2006/EK rendelet 50. cikk (1) bekezdés, 56. cikk (1)-(4) bekezdések a bírságolási szabályokról és a kinevezett képviselőről, hatóságokról szóló információnyújtásról) egyéb tájékoztatási feladatok tekintetében lásd 2.2.3. pont a kijelölt megbízott tevékenységéről írtakat.

Budapest, 2012. 05. hó 18. nap

Tisztelettel:



Domokos László
Domokos László

ARCHÍVUM

MELLÉKLETEK

ARCHÍVUM



NEMZETGAZDASÁGI
MINISZTERIUM
ÁLLAMHÁZTARTÁSÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

1/a. sz. melléklet
a V-2001-111/2011-2012. sz. jelentéshez
1700/111-10

Iktatószám: NGM/2454/8/2012.
Hivatkozási szám: V-2001-092/2011-2012.
Ügyintéző: Kubicza Enikő

Domokos László úr részére
elnök

Állami Számvevőszék

Budapest

Apáczai Csere János u. 10.
1052

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK
4066/
Érkezett: 2012 APR 05.
Iktatószám: V-2001-103/2012.
Melléklet:

Tóth László
Köszön

Tárgy: Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről szóló jelentéstervezet

Tisztelt Elnök Úr!

Köszönettel megkaptam az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről szóló tervezetet. A megküldött jelentéstervezettel egyetértek.

A jelentés intézkedési javaslatait megvizsgáltam, melyekhez a következő észrevételeket teszem.

A vidékfejlesztési miniszternek valamint a nemzetgazdasági miniszternek az 1. pontban (20. oldal) tett intézkedést igénylő feladatának megvalósítása folyamatban van. Az érintett intézmények közötti megállapodások egyeztetés alatt állnak.

A nemzetgazdasági miniszternek az 5. pontban (22. oldal) tett intézkedési javaslatot azonban a következőképpen egészíteném ki:

„a vidékfejlesztési miniszternek, valamint a nemzetgazdasági miniszternek:

Intézkedjenek, hogy az OKTVF és a NAV utóellenőrzés keretében, kockázati tényezők figyelembe vételével vizsgálják felül az ellenőrzött időpontban a hulladékszállítások dokumentumait és hulladékszállítási engedély hiányában tegyék meg a szükséges intézkedést. Az ellenőrzés eredményeit használják fel a részletes eljárásrend kialakításához.”

Indoklás: A NAV-val végzett közös vizsgálat alapján arra a megállapításra jutottam, hogy a NAV egyedül nem képes az ellenőrzés lefolytatására, mert nem rendelkezik a hulladékszállítási engedélyeket tartalmazó adatbázissal. Ilyen adatokat tartalmazó rendszere az OKTVF-nek van. A NAV azonban a szállítási adatok átadását biztosítani tudja az OKTVF számára. Tehát az ellenőrzést csak közösen tudják lefolytatni.

Kérem változtatási javaslatom szíves figyelembe vételét.

Budapest, 2012. április „5”,

Üdvözlettel:





**ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK**

1/b. sz. melléklet
a V-2001-111/2011-2012. sz. jelentéshez

ELNÖK

Ikt.szám: V-2001-108/2012.

Dr. Matolcsy György úr
miniszter

Nemzetgazdasági Minisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

Köszönettel megkaptam az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre tett észrevételeit.

Az Állami Számvevőszék észrevételekre vonatkozó álláspontjáról a felügyeleti vezető által készített részletes tájékoztatást csatoltan megküldöm.

Tájékoztatom Miniszter urat, hogy a számvevőszéki jelentés szövegezése az elfogadott észrevételek figyelembevételével készül.

Budapest, 2012. 05. hó 16. nap

Tisztelettel:



Melléklet: Tájékoztatás az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Tájékoztatás az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre a Nemzetgazdasági Minisztérium NGM/2454/8/2012. ikt. számú levelében két javaslatához tett észrevételeket.

Nem tudtuk elfogadni – a vidékfejlesztési miniszternek valamint a nemzetgazdasági miniszternek az 1. pontban tett javaslatához kapcsolódó – azon álláspontot, hogy az érintett intézmények (NAV és az OKTVF) közötti megállapodás már egyeztetés alatt áll és nem szükséges javaslat a megállapodás és az összehangolt eljárásrend ügyében. Ennek oka, hogy az OKTVF tájékoztatásában nem erősítette meg azt, hogy minden akadály elhárult a megállapodás aláírása elől és tekintsünk el a javaslattól. Továbbá a NAV más szervekkel (OKTVF és területi szervei, OKF) összehangolt eljárásrendje sem készült még el.

Elfogadtuk az 5. pontban tett intézkedési javaslat kiegészítésére tett észrevételét. A javaslatot a nemzetgazdasági miniszternek valamint a vidékfejlesztési miniszternek címeztük és a javaslatban a NAV mellett az OKTVF-et is feltüntettük, mivel az ellenőrzést csak közösen tudják lefolytatni. A javasolt „ellenőrzött időpontban” kifejezés helyett továbbra is „az ellenőrzött időszakban” kifejezést használtuk, mivel a jelentés megállapításai az ellenőrzött időszakra vonatkoznak.

„A kelebiai vasúti átkelőnél, EU vámhatáron az ellenőrzés során véletlenszerűen kiválasztott 8 szállítmányból 2-nél hiányzott a hulladékszállítási engedély (fémhulladék exportja Szerbiába és Montenegróba), amellyel sérült az EU Hulladékszállítási rendelet szállítmányok ellenőrzésére vonatkozó előírása.

Javaslat:

Intézkedjenek, hogy az OKTVF és a NAV utóellenőrzés keretében, kockázati tényezők figyelembe vételével vizsgálják felül az ellenőrzött időszakban történt hulladékszállítások dokumentumait, és hulladékszállítási engedély hiányában tegyék meg a szükséges intézkedést. Az ellenőrzés eredményeit használják fel a részletes eljárásrend kialakításához.”

Budapest, 2012.

05. hó 16. nap


Holman Magdolna
felügyeleti vezető

ARCHÍVUM



VIDÉKFEJLESZTÉSI
MINISZTERIUM

DR. FAZEKAS SÁNDOR
miniszter

Holmann M.

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK
6508/
Érkezett: 2012 APR 23.
Iktatószám: U-2001-120
Melléklet:

04/25
Dóv
SZ
222

Iktatószám: HGF/224/3/2012

Ügyintéző: Löki Mariann
Telefonszám: 7952-463
E-mail: mariann.loki@vm.gov.hu
Hivatkozási szám:

Domokos László
elnök
részére

Állami Számvevőszék
Budapest
Apáczai Csere János u. 10.
1052

Tárgy: Ász jelentéstervezet az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása
érvényesítésének ellenőrzéséről

Tisztelt Elnök Úr!

Megköszönve, hogy jelen tárgyban korábban a Vidékfejlesztési Minisztériumnak megküldött V-2001-051/2011-2012. számú jelentéstervezetre, Farkas Imre közigazgatási államtitkár úr által tett javaslatok többségében átvezetésre kerültek, az észrevételezésre megküldött, V-2001-077/2011-2012. számú tárgyi jelentéstervezettel kapcsolatosan a következő észrevételeket teszem.

1. Az összegző megállapítások (16., 18. oldal) szerint az EU hulladékszállítási szabályozásának végrehajtását, gyakorlati alkalmazását nehezítő körülményként jelentkezik az **ellenőrzésre vonatkozó részletes szabályozás hiánya**, amelyet a hatóságok együttműködési megállapodásai sem pótolnak.

Ez alapján az 1. számú javaslat szerint a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési miniszternek intézkednie kell annak érdekében, hogy a NAV be- és kiléptetési feladatainak ellátásához az érintett hatóságokkal összehangolt eljárásrend készüljön, amely biztosítja a megfelelő együttműködést, kapcsolattartást a környezetvédelmi szervekkel a NAV folyamatos feladatellátásához.

Álláspontom szerint az összegző megállapítások és a javaslat kisebb pontosítást igényelnek.

A VM a korábbiak során már ismertette az ÁSZ-szal azt a véleményét, hogy a hatósági ellenőrzés jogszabályokkal való szabályozottsága megfelelő mélységű. A jelentéstervezetben csak a részletes megállapítások között jelenik meg egyértelműen (34. oldal második bekezdése), hogy az észrevétel valójában nem a jogszabályi, hanem a hatóságok belső szabályozására vonatkozik.

Álláspontom szerint kívánatos lenne, ha mind az összegző megállapítások, mind a javaslatok között megjelenne, hogy az ÁSZ javaslata ténylegesen nem a jogszabályokban megjelenő szabályozásra vonatkozik.

2. Ugyancsak az ellenőrzés körében jelentkező problémákhoz kapcsolódóan, a jelentéstervezetben többször is (18., 39-41. oldal) megjelenik, hogy **a gyakorlatban nehezen eldönthető egy adott szállítmány tartalmának áru vagy hulladék volta**. A vámjogi szabályozás kizárólag az áru fogalmával operál (a szállítólevél nem tartalmaz EWC-kód szerinti besorolást), amely a hulladékos szabályozást figyelembe véve lehet hulladék vagy nem hulladék. Így egy vámellenőrzés során nem minden esetben problémamentes a szállított anyag helyes besorolása.

a) Az összegző megállapítások (18. oldal) között álláspontom szerint indokolt lenne aláhúzni, hogy egy adott anyag hulladéknak minősülése körében jelentkező dilemmák **az uniós, és nem a hazai szabályozásra vezethetők vissza**. Továbbá, hogy a hulladéktáusszal kapcsolatos kérdésekben a tagállami hatóságoknak az Európai Bíróság kiterjedt joggyakorlata nyújt segítséget annak eldöntésében, hogy egy adott anyag hulladék-e; a bírósági gyakorlat nem csak a tagállamokra, de annak hatósági gyakorlatára is kötelező.

Ezzel kapcsolatban az **Európai Bizottság** 2007. február 21-i COM(2007) 59. számú, **a hulladékról és a melléktermékekről szóló tájékoztató közleményére** (továbbiakban: Közlemény) szeretném felhívni a figyelmet, amelynek kiadására éppen a hulladék-fogalom alkalmazásának nehézségei miatt került sor: „*A hulladék meghatározását a 2006/12/EK irányelvben (a hulladékokról szóló keretirányelvben) meghatározott illetékes hatóságok egyedi alapon alkalmazzák, amikor hulladékszállítási vagy engedélyezési határozatokat hoznak. Általában világos, hogy mi számít hulladéknak, és mi nem. Azonban számos esetben okozott már gondot az említett meghatározás értelmezése*”.

A Közlemény azokat az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztett szempontokat foglalja össze, amelyek elengedhetetlenek egy adott anyag hulladéknak vagy (mellék)terméknek való minősítése megítéléséhez. A Közlemény elsődlegesen azt igyekszik megválaszolni az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatának tükrében, hogy „*hogyan lehet különbséget tenni a termelési folyamatok melléktermékeként keletkezett, hulladéknak nem minősülő anyagok és a valóban hulladéknak tekintendő anyagok között. (...) A hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozásban ugyanis nem jogi kategória a melléktermék vagy a másodlagos nyersanyag – az anyagok vagy hulladéknak számítanak vagy nem*”.

A Közlemény által összegzett szempontok közül – példálózó jelleggel – a következőket lehet kiemelni:

a) Összetétel: „*míg a termékek összetételét általában elég pontosan megtervezik, a hulladékok összetételéről kevesebb ismeret állhat rendelkezésre*”.

b) Kiindulási pontok a hulladék-nem hulladék kérdésének eldöntésénél:

- „*a hulladék fogalmát széles keretek között kell értelmezni*”,
- „*a hulladék fogalmát végső soron az attól való megválás ténye határozza meg*”.

c) Hatóság tényállás-tisztázási kötelezettségének elve: „*azt, hogy egy anyag hulladéknak számít-e vagy sem, a konkrét helyzet tényállása befolyásolja, és ezt az illetékes hatóságoknak mindig egyedi alapon kell megítélniük*”.

d) Európai Bíróság hármass tesztje (szempontok, amelyek mentén eldönthető egy anyag melléktermék státusza): „*A Bíróság szerint amennyiben egy anyagot nem csak fel lehetne használni, hanem valóban fel is használják úgy, hogy a felhasználás előtt nem kerül sor további feldolgozásra, és a felhasználás folyamatos termelési láncban megvalósítható, akkor ez az anyag nem hulladék*”.

f) További segítséget nyújtó szempontok:

fa) szerződés az anyag birtokosa és leendő felhasználói között,

fb) a gyártó az anyagot szokásos piaci áron, haszonnal tudja értékesíteni.

fc) további előkészítés kérdésköre: „*Ha az anyagot elő lehet készíteni a további felhasználásra a termelési folyamat szerves részeként, és valóban el is küldik felhasználásra, akkor az az Európai Bíróság tesztje alapján melléktermék. Ilyen helyzetben az illetékes hatóság tiszte eldönteni, hogy az előkészítési műveletek a termelési folyamat szerves részét képezik-e. Ennek megítéléséhez a Bizottság szerint számos tényezőt figyelembe kell venni: mennyire alkalmas az anyag a további felhasználásra, hasznosítása előtt milyen természetű és bonyolultságú előkészítésre van szükség, ezek a műveletek mennyire illeszthetők a fő termelési folyamatba, és a gyártó vagy egy másik szereplő végzi-e ezeket*”.

fd) az ártalmatlanításon kívül nem képzelhető el felhasználás, a további felhasználásnak komoly környezeti hatása lenne, vagy különleges óvintézkedéseket tenne szükségessé: ekkor valószínűleg hulladékról van szó

fe) az anyagot szokványos hulladékkezelési eljárásnak vetik alá: a hulladékstátuszt erősíti

ff) a vállalkozás az anyagot hulladéknak tekinti, vagy a vállalkozás igyekszik csökkenteni a keletkező anyag mennyiségét: nem perdöntő, de segítő szempontok a hulladékstátusz megítéléséhez.

b) A tervezet a hulladék-keretirányelv tág hulladék-definíciója alapján arra a következtetésre jut (41. oldal), hogy „*(...) amennyiben egy áru szállítója annak tulajdonosának vallja magát és állítása szerint nem szándékozik megválni az árutól, nem tekinthető hulladéknak a szállítmány akkor sem, ha annak látszik (pl. autórongs)*”.

A Közlemény fent ismertetett megállapításaira figyelemmel az ÁSZ következtetése árnyalásra szorul, hiszen a hulladékstátusz beazonosítása során az csak az egyik lehetséges – és nem is a legfontosabb! – szempont, hogy a termelő, birtokos az anyagot hulladéknak tekinti-e. Az

uniós bírósági gyakorlatból következően a kérdésben a hatóságnak mindig egyedi vizsgálat alapján kell meggyőződésre jutnia.

Ezúton szeretném megköszönni tárgyi témában az ellenőrzés során tanúsított segítő együttműködésüket.

Budapest, 2012. április „18”

Tisztelettel,

Dr. Fazekas Sándor
h.



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

1/d. sz. melléklet
a V-2001-111/2011-2012. sz. jelentéshez

ELNÖK

Ikt. szám: V-2001-107/2012.

Dr. Fazekas Sándor úr
miniszter
Vidékfejlesztési Minisztérium

Budapest

Tisztelt Miniszter Úr!

Köszönettel megkaptam az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre tett észrevételeit.

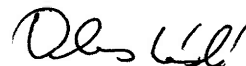
Az Állami Számvevőszék észrevételekre vonatkozó álláspontjáról a felügyeleti vezető által készített részletes tájékoztatást csatoltan megküldöm.

Tájékoztatom Miniszter urat, hogy a számvevőszéki jelentés szövegezése az elfogadott észrevételek figyelembevételével készül.

Budapest, 2012. 05. hó 16. nap



Tisztelettel:


Domokos László

Melléklet: Tájékoztítás az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Tájékoztató

az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre a Vidékfejlesztési Minisztérium Hgf/224/3/2012. ikt. számú levelében észrevételeket fogalmazott meg.

Az 1. pontban a hulladékszállítás ellenőrzése jogi szabályozásának megfelelőségére vonatkozó álláspontjukat ismertették. A jelentés hivatkozott megállapításait felülvizsgálva – a NAV tájékoztatását is figyelembe véve – pontosítottuk a jelentést, hogy az ellenőrzés során volt jogszabályi és eljárásrendi hiányosság is.

„Az ellenőrzött intézmények számára az EU Hulladékszállítási rendelet gyakorlati végrehajtását nehezítette, hogy nem készült stratégia¹ (jogellenes szállítás megelőzése, feltárása érdekében súlyponti kérdések, kockázati szempontok meghatározása, erőforrás összehangolása), és részletes végrehajtási szabály (ideértve a jogszabályi és belső eljárásrendi szabályozást) a hulladékszállítás ellenőrzéséhez, illetve az ellenőrzésben együttműködő szervek tevékenységének összehangolásához. Részletes ellenőrzésre és bírságolásra vonatkozó jogi szabályozás a veszélyes áruk (köztük a veszélyes hulladékok) szállítására vonatkozóan létezett, amely a szállítmányok veszélyességére és nem az országhatárt átlépő jellegére vonatkozott.²”

„Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását nehezítette, hogy az EU és a hazai Hulladékszállítási rendeletben sem határozták meg a hulladékszállítmány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulladékszállítmány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők az OKTVF és a NAV részéről, járművezető tájékoztatása, visszatartás során a felelősség kérdésköre stb.), amelynek hiánya a hulladékszállítmány visszatartása (ellenőrzés) során kifogásolható.”

A 2/a. pontban az áru hulladék, vagy nem hulladék voltának eldöntéséről és a 2/b. pontban a hulladék-keretirányelv tág hulladék-definícióhoz tett észrevételeit megköszönöm, az eddigi ismeretekhez képest új információt kaptunk, amit beépítettünk a jelentésbe.

¹ Nem lehetséges és nem szükséges minden szállítmány ellenőrzése (átvizsgálása), amint írja azt a Vám Világszervezet is „A globális kereskedelem biztonságát és könnyítését szolgáló szabványrendszeré”-ben.

² A veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére hatályos jogszabály volt, a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére jogszabály tervezet volt az ellenőrzés idején, amely 2012. január 1-jétől hatályba lépett.

„A Vidékfejlesztési Minisztérium tájékoztatása szerint a hulladékstátusszal kapcsolatos kérdésekben a tagállamoknak és a tagállami hatóságoknak az Európai Bíróság kiterjedt joggyakorlata nyújt segítséget annak eldöntésében, hogy egy adott anyag hulladék-e. Az Európai Bizottság szintén az Európai Bíróság joggyakorlata által kifejlesztett szempontokra támaszkodott és e szempontokat összefoglalva a hulladékokról és a melléktermékekről szóló tájékoztató közleményt adott ki.³ A joggyakorlat szerint az anyag hulladéknak vagy (mellék) terméknek való minősítéséhez például a hatóság tényállás-tisztázási kötelezettség elvét kell érvényesíteni: a konkrét helyzet tényállása alapján, egyedi alapon kell dönten.”

Budapest, 2012. 05. hó 16. nap

Holman Magdolna

Holman Magdolna
felügyeleti vezető

³ Az Európai Bizottság 2007. február 21-i COM (2007) 59. számú tájékoztató közleménye.



NEMZETI ADÓ- ÉS VÁMHIVATAL
ELNÖK

ÁLLAMI SZÁMVEVŐSZÉK	
ÜGYVITELI IRODA	
Érk.:	4270/2012 APR 13 2012
Iktatószám:	V-2001-109/2012
Melléklet:	

Tóthné Kém Kócska
Kócska

Iktatószám:

Ügyintéző: Kudelász Csilla püör őrnagy
Telefonszám: 373-40-91
Hivatkozási szám: 2947144870
Tárgy: Az ÁSZ jelentéstervezete az EU
hulladékszállításról szóló jogi szabályozás
érvényesítésének ellenőrzéséről

Mell:-

Holman Magdolna
Felügyeleti Vezető

Állami Számvevőszék

Budapest

Apáczai Csere János u. 10.
1052

Tisztelt Felügyeleti Vezető Asszony!

Tájékoztatom a Tisztelt Felügyeleti Vezető Asszonyt, hogy az Állami Számvevőszék által a 2008-2010. évek tekintetében „az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozás érvényesítésének ellenőrzéséről” készített Dr. Matolcsy György miniszter úrnak is megküldött jelentéstervezethez az alábbi észrevételt teszem.

Az Európai Parlament és a Tanács hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK Rendeletének (2006. június 14.) (továbbiakban: EK Rendelet) nemzeti szabályozása az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet) a vámhatóság ellenőrzési feladatkörébe utalta az országhatárt átlépő hulladékszállítás ellenőrzését. Az ellenőrzések lefolytatása speciális szakmai ismereteket igényel.

A Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala (továbbiakban: NAV KH) keretein belül, 2011. január 1-jén az újonnan létrejött Környezetvédelmi és Környezetgazdasági Főosztály (továbbiakban: KVKGF) egyik előremutató szakmai feladatául került meghatározásra: a vám, a rendészeti, a környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási jogszabályok – 2012. január 1-től a NAV hatáskörébe tartozik a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodás ellenőrzése is – alkalmazásának összehangolása, a NAV vámszerve tevékenységének, működésének irányításához a szabályozók kialakítása, aktualizálása, egységessé tétele.

A 2011. szeptember 12-én kezdődő ÁSZ ellenőrzést megelőző időszakban a NAV vámszerve és az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (továbbiakban: OKTVF) több közös, eseti jelleggel történő hulladékszallítmány ellenőrzést végzett. A közös ellenőrzések hozzájárultak az országhatáron átnyúló hulladékszallítmányok ellenőrzése tárgyában kiadandó eljárási rend kialakításához, valamint az együttműködés megerősítését és elmélyítését tovább segítette a Vám Világszervezet (WCO) és az INTERPOL által támogatott **nemzetközi méretű DEMETER II. akció**, amely az országhatáron átnyúló hulladékszallítmányok ellenőrzésére, továbbá az illegális hulladékszallítmányok felderítésére irányult **összehangolt ellenőrzés** volt a Bázeli Egyezményt aláírt országok részvételével.

A DEMETER II. akció céljai között szerepelt a vámhatóságnak a környezetvédelmi szervekkel és a rendőrhatalommal történő **gyakorlati együttműködés javítása, fejlesztése**, valamint a **vámhatóság elméleti és gyakorlati tudásának gyarapítása** az illegális hulladékszallítmányok kiszűrése tekintetében.

A műveletben a NAV vámszerve mellett aktív résztvevőként az OKTVF valamint, közreműködőként a BM Országos Katasztrófavédelmi Főfelügyelőség vett részt.

A DEMETER II. akció teljes nemzetközi időtartama: 2012. február 06-tól 2012. március 11-ig tartott (35 nap). Az akcióban Magyarország 2012. február 06. (00. órától) -15. (24. óráig) közötti időszakban volt érintett, de ténylegesen a művelet teljes ideje alatt fokozott ellenőrzést végeztek az együttműködő társhatóságok.

A DEMETER II. akció magyarországi időszaka – azaz 10 nap – alatt az OKTVF és a NAV közösen (közúton és a Közösség külső határán) **258 hulladékszallítmány ellenőrzését végezte el**, melyből az OKTVF által 8 esetben közel 88 millió Ft hulladékgyalogkodási bírság került kiszabásra.

A művelet előkészítését és sikeres végrehajtását megelőzte az országhatárt átlépő hulladékszallítmányok ellenőrzése tekintetében a NAV KVKGF valamint, a NAV Rendészeti és Központi Ügyeleti Főosztálya által szervezett az OKTVF és a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége helyettes ügyvezetője közreműködésével 2011. szeptember 26-án megtartott felkészítő oktatás.

A NAV vámszerve a Kormányrendeletben megfogalmazott kötelezettsége alapján a DEMETER II. akció során a hulladékgyalogkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben (továbbiakban: Hgt.) megfogalmazott alapelveként megjelenő **elővigyázatosság elvének** (a veszély, illetőleg a kockázat valós mértékének ismerete hiányában úgy kell eljárni, mintha azok a lehetséges legnagyobbak lennének) **alkalmazásával járt el**, miszerint az **illegális hulladékszallítás gyanúja** mindaddig fennáll, amíg a hulladékszallítmány a Közösség vámhatárán történő **vámellenőrzése** valamint, a hulladékszallítmány Magyarország területén történő ellenőrzése során az OKTVF e-mailen vagy telefonon történő **értesítését** követően a **hulladékszallítmány továbbhaladásának engedélyezése** meg nem történik. Az értesítést követően a továbbhaladás engedélyezése általában 1-2 órán belül megtörtént.

Amennyiben a hulladékszallítás jogellenes, ebben az esetben az OKTVF az EK Rendelet szerint intézkedik a hulladékszallítmány további sorsáról.

- I. A DEMETER II. akció végrehajtása során az alábbi, az előkészített eljárási rendben is tisztázandó kérdések merültek fel:

I./1. Az OKTVF-nek **fiskális és humánerőforrás hiánya miatt** csak 2012. március 14. 24-óraig állt módjában a 24 órás ügyeletet biztosítani, szeretném azonban kiemelni, hogy az akció keretében a szoros együttműködés során kialakultak, megerősödtek a személyes és a közvetlen kapcsolatok, melyek a későbbi eredményes és hatékony ellenőrzés szempontjából elengedhetetlenek.

2012. február 28-án – 2947142458 számú ügyiratában – a NAV felkérte dr. Hecsei Pált, az OKTVF Főigazgatóját, hogy a DEMETER II. akció befejezését követően, a NAV számára továbbra is az **éjjel-nappali ügyelet fenntartásával biztosítsa** az akció idején tanúsított **eredményes segítségét**, mellyel **folyamatossá és állandóvá** tehetné a hatékony fellépést az illegális hulladékszállítás ellen.

2012. március 26-án kelt levelében az OKTVF Főigazgatója a 24 órás ügyelet felállítására tekintetében támogatásáról biztosította a NAV-ot, kialakítása érdekében a szükséges kezdeményezéseket megtette és a támogató kormányzati döntést követően, szervezetileg és létszámban is megerősödve a későbbiekben is biztosítani kívánja a szorosabb együttműködést, de jelen pillanatban a szűkös anyagi és munkaerőforrás hiányában ez nem áll módjában.

Az eljárási rend kiadásának és későbbi eredményes alkalmazásának viszont alapfeltétele az OKTVF által biztosított 24 órás szakmai ügyelet, hiszen az országhatáron átnyúló jogellenes hulladékszállítmányok gyanúja esetén a Kormányrendelet – az eljárási határidők külön megállapítása nélkül – a NAV vámszerve számára **értesítési**, az OKTVF részére pedig **intézkedési kötelezettséget** ír elő.

Amint az előzőekben részletezésre került, az országhatáron átnyúló hulladékszállítmányok ellenőrzése az elővigyázatosság elvére épül, így minden hulladékszállítmány környezetvédelmi hatóság által előírt és/vagy jóváhagyott dokumentumait, engedélyeit – a fuvarlevéllel összevetve – szükségeszerű ellenőriztetni az OKTVF által. Külön megjegyezendő, hogy a 35 napos akció során a hulladékszállítmányok általában a késő délutáni, esti, éjszakai, hajnali órákban kerültek bejelentésre. Az akció ideje alatt jellemzően a közös közúti hulladékszállítmány ellenőrzések is az éjszakai időszakban kerültek végrehajtásra.

A Hgt. felülvizsgálata során előkészített a hulladékról szóló törvény jövőbeli hatályba lépése értelemszerűen eredményezni fogja a kapcsolódó végrehajtási rendeletek módosításának kötelezettségét is. A NAV a Kormányrendelet felülvizsgálata során a gyakorlati végrehajtását segítő javaslatokat kíván előterjeszteni így például az intézkedésekhez fűződő fogalmak (feltartóztatás, visszatartás.....) meghatározását, kifejtését, konkrét intézkedési határidők beépítését a jogszabályba, valamint a továbbiakban szükséges megállapítani az OKTVF „hallgatása” esetén a NAV vámszerve eljárását.

Tájékoztatom, hogy a környezetvédelmi szempontok elsődlegességének figyelembevételével a felesleges jogkövetkezmények elkerülése végett az OKTVF – első – intézkedéséig rendelkezésre álló időintervallum **közös** meghatározása **a már elkészült eljárási rend** kiadása előtti jogi egyeztetés alatt áll.

I./2. Az érintett hatóságok közös eljárása során további problémát okoz az alkalmazandó jogszabályok fogalmi és tartalmi hiányosságai mellett a visszatartás során **a felelősség kérdésköre**.

A NAV vámszerve általi visszatartás – azaz a jármű továbbhaladásának meggátolása – a Kormányrendelet 4.§ (7) bekezdése szerint – „a vámhatóság **önállóan** is jogosult hulladékszállítmányok ellenőrzésére. E célból **az ország területén** a hulladékszállítmányokat megállíthatja, és **jogellenes hulladékszállítás gyanúja esetén** a Főfelügyelőség egyidejű **értesítése**

mellett a szállítmányt a **Főfelügyelőség intézkedéséig visszatartja**” – az OKTVF intézkedéséig tart.

A jogellenes hulladékszallítmány visszatartásához kapcsolódó EK Rendelet szerinti eljárás során a **hulladékszallítmány visszatartását az OKTVF biztosítja**, mely nem azonos a NAV vámszerve által alkalmazott a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény szerinti (többnyelvű írásbeli tájékoztatás átadásával történő) közúti **jármű visszatartásához** kötődő eljárással.

A közúti jármű visszatartása esetén a hatósági eljárás részletesen szabályozott és a járművezető több nyelven történő tájékoztatása is biztosított. Ezzel szemben a közúti, a vasúti, a vízi, és a légi hulladékszallítmány visszatartása során az eljáró hatóság által a követendő eljárás rendeleti szinten nem került kidolgozásra.

Megjegyzendő, hogy a hulladékszallítmány fogalma az EK Rendeletben és a nemzeti végrehajtására kiadott Kormányrendeletben sem került meghatározásra.

II. Az Együttműködési Megállapodások

II./1. A NAV és az OKTVF közötti új Együttműködési Megállapodás tekintetében a folyamatos egyeztetéseket követően – a két jogelőd szervezeti egységnek az OKTVF-vel a meglévő együttműködési megállapodásuk egységessé és hatályossá szerkesztve, mint NAV-OKTVF együttműködési megállapodás tervezet 2011. júliusában került első alkalommal megküldésre az OKTVF-nek – az együttműködési megállapodás eddig nem került aláírásra, de információk szerint elhárultak az akadályok az OKTVF általi jóváhagyás elől. A NAV ennek érdekében ismételt megküldi aláírásra az Együttműködési Megállapodás tervezetét.

II./2. A NAV és a BM OKF közötti új Együttműködési Megállapodás tervezetében beépítésre került a NAV vámszerve által biztosított helyiségben a BM OKF elhelyezésének lehetősége, mely által hatékonyra válhatna az országhatáron átnyúló **veszélyes hulladékszallítmányok** közös ellenőrzése az alábbi határkirendeltségeken:

- Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóság BKM VPI Kelebia szolgálati hely (vasúti)
- Nyugat-dunántúli Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóság ZM VPI Murakeresztúr (vasúti)
- Észak-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóság SZSZBM VPI Záhony, Eperjeske (vasúti)
- Dél-dunántúli Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatóság BM VPI Mohács Határkirendeltség (dunai vízi)

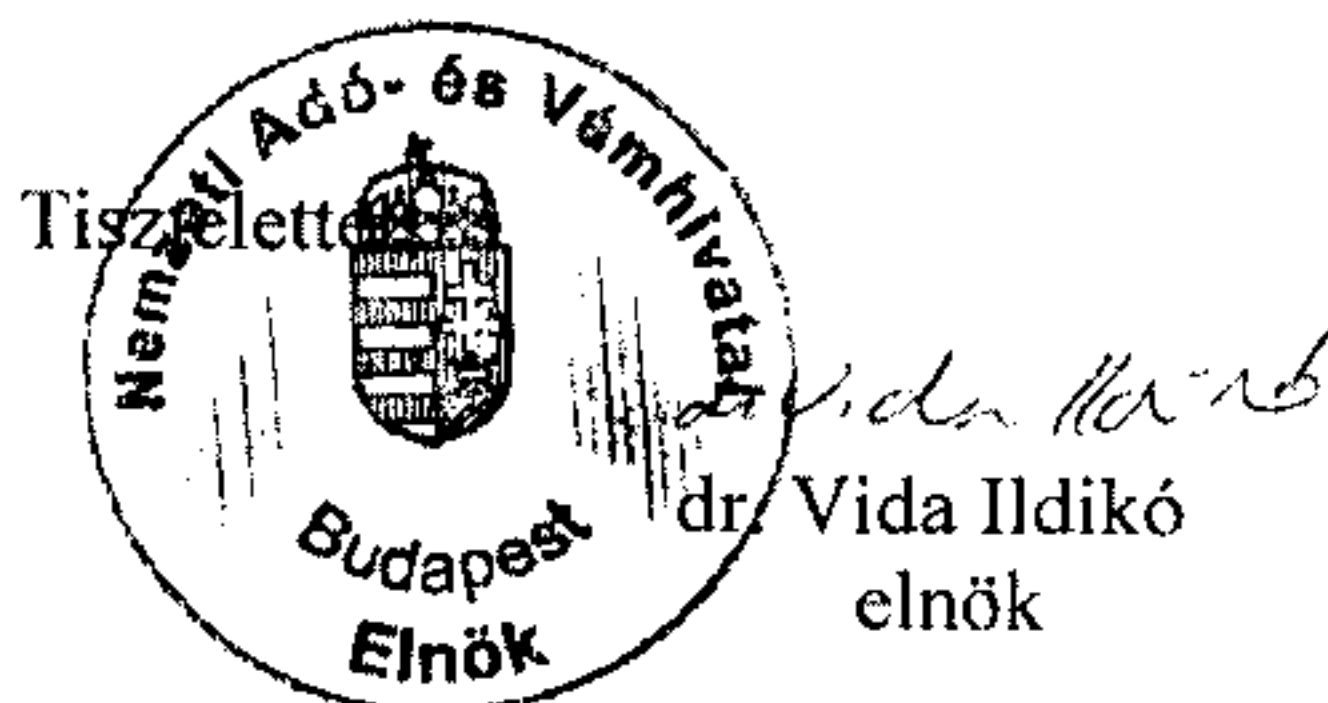
Végezetül tájékoztatom, hogy a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 160.§-a – a vízi közlekedésről szóló 2000. évi XLII. törvénybe került beépítésre – és a 166.§-a szerint – mely a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvénybe került beépítésre – a **veszélyes áruk**, ennek keretében a **veszélyes hulladék belvízi és vasúti szállításának ellenőrzése** tekintetében a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek új ellenőrzési és szankcionálási lehetőséget biztosít.

A veszélyes áruk vasúti (RID) és a veszélyes áruk vízi (ADN) szállítására vonatkozó előírások megsértőivel szemben a NAV vámszerve bírságolási eljárást nem folytathat le, kizárólag a hivatásos katasztrófavédelmi szerv.

A NAV az EK Rendelet, valamint annak nemzeti végrehajtásáról szóló Kormányrendelete által előírt jogszabályi kötelezettsége során – a DEMETER II. akció tapasztalatait és eredményeit is figyelembe véve – a korábbi évekhez képest, az OKTVF-vel és a BM OKF-vel összehangoltabb szorosabb együttműködést kíván megvalósítani az országhatáron átnyúló hulladékszállítás ellenőrzési feladatainak teljesítéséhez.

A tájékoztatási lehetőséget megköszönve.

Budapest, 2012. április...^{Oh}.



Erről értesülnek:

1. a címzett: tothnekk@asz.hu
2. a főosztályi irattár



**ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK**

ELNÖK

Ikt.szám: V-2001-105/2012.

Ügyintéző: Tóthné Kiss Katalin

Dr. Vida Ildikó asszony
elnök

Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Budapest

Tisztelt Elnök Asszony!

Köszönettel megkaptam az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre tett észrevételeit és tájékoztatását.

Az Állami Számvevőszék észrevételekre vonatkozó álláspontjáról a felügyeleti vezető által készített részletes tájékoztatásomat csatoltan megküldöm.

Tájékoztatom Elnök asszonyt, hogy a számvevőszéki jelentés szövegezése az elfogadott észrevételek figyelembevételével készül.

Budapest, 2012. 05. hó/6.nap



Tisztelettel:


Domokos László

Melléklet. Tájékoztatás az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Tájékoztatás az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre a Nemzeti Adó- és Vámhivatal 2947146072 ikt. számú levelében az ÁSZ helyszíni ellenőrzését követő, a hulladékszállítás ellenőrzéséhez kapcsolódó lényeges eseményekről, jogszabályi változásokról részletes tájékoztatást adott.

A tájékoztatás áttekintését követően az információkat hasznosítottuk, a jelentés megállapításait kiegészítettük, aktualizáltuk.

A tájékoztatás bevezetőjében a NAV-nak a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékkal kapcsolatos ellenőrzési feladatát (2012. január 1-jétől hatályos szabályozás), amely lényeges az ellenőrzött téma szempontjából, a következők szerint szerepeltetjük a jelentésben.

„Előre mutató volt, hogy az ellenőrzött időszakot követően (2011-ben) elkezdődött a NAV-nál a vám, a rendészeti, a környezetvédelmi, ezek között a hulladékszállítási, hulladékgazdálkodási jogszabályok alkalmazásának összehangolása, a NAV vámszerve tevékenységének, működésének irányításához a szabályozók kialakítása, aktualizálása.¹ Nőtt az OKTVF által végzett ellenőrzések száma és javult az OKTVF és a NAV közötti együttműködés (oktatások, képzések).” (összefoglaló 17. oldal)

A tájékoztatás bevezetőjében az ún. DEMETER II. nemzetközi méretű, illegális hulladékszállítmányok felderítésére irányult, összehangolt ellenőrzésről adott információk összegzését szerepeltetjük a jelentésben.

„A NAV tájékoztatása szerint kiemelt jelentőségű volt az ÁSZ ellenőrzését követően (2012. február 6. és március 11. között, 35 nap) lebonyolított nemzetközi méretű, összehangolt akció. Ez a Vám Világszervezet (World Customs Organization, WCO) és az INTERPOL által támogatott akció (DEMETER II.) elérte a célját. A vámhatóság gyakorlati együttműködése a környezetvédelmi szervekkel és a rendőrhatalósággal hazai és nemzetközi szinten is javult, fejlődött, valamint a vámhatóság elméleti és gyakorlati tudása gyarapodott az illegális hulladékszállítmányok kiszűrése tekintetében. A megszerzett tapasztalatok hozzájárulnak a hazai részletes eljárási szabályok megalkotásához, továbbá felhívták az érintettek figyelmét a hulladékszállítási szabályokra, előírásokra. Az akció magyarországi időszaka alatt (10 nap) az OKTVF és NAV közösen (közúton és a Közösség külső határain) 258 hulladékszállítmány

¹ E szabályozás az ellenőrzés idején még nem volt véleményezhető szakaszban.

ellenőrzését végezte el, amelyből az OKTVF által 8 esetben közel 88 M Ft² hulladékgazdálkodási bírság került kiszabásra.” (23. és 50. oldal)

Az I/1. pontban, a NAV határkiirendeltségei számára a folyamatos (napi 24 órás) feladatellátásához az érintett hatóságokkal való kapcsolattartás valóban elengedhetetlen, amit az ÁSZ jelentés már korábban is hangsúlyozott és arra javaslatot tett. Az Önök tájékoztatásával összhangban ezt a DEMETER II. akció megerősítette.

Az I/1. pontban a hulladékszállítás ellenőrzése során az intézkedésekhez fűződő fogalmak (feltartóztatás, visszatartás), és az I/2. pontban a hulladékszállítmány fogalmának, és a szállítmány visszatartása során a felelősség meghatározásának szükségességével kiegészítettük a jelentést.

„Az EU Hulladékszállítási rendelet végrehajtását nehezítette, hogy az EU és a hazai Hulladékszállítási rendeletben sem határozták meg a hulladékszállítmány fogalmát és ehhez kapcsolódóan nem dolgozták ki a jogellenes hulladékszállítmány visszatartása során követendő eljárást (visszatartás ideje, intézkedési határidők az OKTVF és a NAV részéről, járművezető tájékoztatása, visszatartás során a felelősség kérdésköre stb., amelynek hiánya a hulladékszállítmány visszatartása során kifogásolható).” (18. oldal utolsó és a 19. oldal első bekezdése)

A II/1. pontban, a NAV-OKTVF közötti új együttműködési megállapodás OKTVF általi aláírásáról írtakat nem tudtuk szerepeltetni a jelentésben, mivel az OKTVF főigazgatója egyetértett az ÁSZ jelentésben foglaltakkal és nem erősítette meg a megállapodás aláírását.

A II/2. pontban, a NAV és a BM OKF közötti új együttműködési megállapodással kapcsolatban a NAV által megtett intézkedéssel kiegészítettük a jelentést.

„A NAV – az országba beszállított, az országból kiszállított, illetve az ország területén áthaladó szállítmányok, köztük a hulladékszállítványok ellenőrzésében³ betöltött központi szerepének megfelelően – 2011-ben megkezdte a hulladékszállítás ellenőrzésére vonatkozó, az érintett szervekkel összehangolt eljárásrend készítését és ezzel összhangban új együttműködési megállapodások megkötését. Új megállapodásokat készített elő az országhatáron átmenő hulladékszállítás felügyeletére és ellenőrzésére kijelölt illetékes hatósággal (OKTVF) és a veszélyes áruk ellenőrzésében kiemelt szerepet játszó Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatósággal (OKF). A NAV eljárásrend bevezetésének többek között feltétele az együttműködési megállapodások elfogadása, amelyeket az ellenőrzés lezárásáig még nem írtak alá.” (18. oldal első bekezdés)

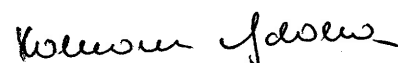
² A kiszabott bírságok összege megfelel az ellenőrzött időszakban egy év alatt átlagosan megállapított bírságok összegének.

³ 2012. január 1-jétől a NAV hatáskörébe tartozik a termékdíj köteles termékekből képződött hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódó ellenőrzés is, ezáltal az OKTVF és területi szervei mellett a NAV is végez telephelyi ellenőrzést.

A tájékoztatás befejezésében a veszélyes áruk, ennek keretében a veszélyes hulladék belvízi és vasúti szállításának ellenőrzésére vonatkozó jogszabályi változással aktualizáltuk a jelentés 13. lábjegyzetét.

„A veszélyes áruk közúti szállításának ellenőrzésére hatályos jogszabály volt, a veszélyes áruk vasúti és belvízi szállításának ellenőrzésére jogszabály tervezet volt az ellenőrzés idején, amely 2012. január 1-jétől hatályba lépett.”

Budapest, 2012. 05. hó 16. nap

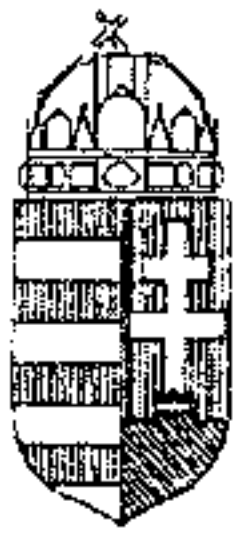


Holman Magdolna

felügyeleti vezető

ARCHÍVUM

HM/2012

ORSZÁGOS KÖRNYEZETVÉDELMI, TERMÉSZETVÉDELMI
ÉS VÍZÜGYI FŐFELÜGYELŐSÉG

mb. Főigazgató

Iktatószám: 14/1983-2/2012
Ügyintéző: Tóthné Kiss Katalin

Hiv.szám: V-2001-089/2011-2012.

Holman Magdolna
felügyeleti vezető

Állami Számvevőszék

Budapest
Apáczai Csere János u. 10.
1052

4178/12

APR 10 2012

V-2001-104/2012

Tóthné Kiss Katalin

jel

Tisztelt Felügyeleti Vezető Úrhölgy!

Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítésének ellenőrzéséről készített jelentés tervezettel a Főfelügyelőség részéről egyetértünk, arra érdemi észrevételt nem teszünk.

Egyetértve a megállapításokkal, következtetésekkel és javaslatokkal egy tényre azonban fel kívánjuk hívni a figyelmet. A DEMETER II. akció tapasztalatai alapján is a tervezet 21. oldal 3. pontban javasolt a „jogellenes kivitel szándéka esetén”, az eljárás megvalósítását – bár egyetértünk vele – nehezen kivitelezhetőnek tartom, jogilag nem tűnik megvalósíthatónak.

Budapest, 2012. április 10.

Tisztelettel:

Dr. Hecsel Pál
mb. főigazgató





**ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK**

E L N Ö K

Ikt.szám: V-2001-106/2012.
Ügyintéző: Tóthné Kiss Katalin

Dr. Hecsei Pál úr
mb. főigazgató

Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség

Budapest

Tisztelt Főigazgató Úr!

Köszönettel megkaptam az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre tett észrevételeit.

Az Állami Számvevőszék észrevételekre vonatkozó álláspontjáról a felügyeleti vezető által készített részletes tájékoztatásomat csatoltan megküldöm.

Tájékoztatom Főigazgató urat, hogy a számvevőszéki jelentés szövegezése az elfogadott észrevételek figyelembevételével készül.

Budapest, 2012. 05. hó 16 nap



Tisztelettel:

Domokos László
Domokos László

Melléklet: Tájékoztató az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Tájékoztatás
az elfogadott és az el nem fogadott észrevételekről

Az EU hulladékszállításról szóló jogi szabályozása érvényesítéséről szóló jelentéstervezetre az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/1983-2/2012. ikt. számú levelében egyetértett a jelentés megállapításaival, következtetéseivel, javaslataival és érdemi észrevételt nem tett, ezért az észrevétele nem igényelte a jelentés kiegészítését, módosítását.

A figyelemfelhívásukban foglalt tényre vonatkozóan tájékoztatom, hogy a hulladék „*jogellenes kivitel szándéka esetén*”, az EU Hulladékszállítási rendelet alapján követendő eljárás megvalósításával a Vidékfejlesztési Minisztérium korábban jogilag egyetértett. Ez alapján javasoljuk az eljárás gyakorlati megvalósításába, az esetleges nehézségek megoldásába szükség szerint az irányítási jogkört gyakorló, Vidékfejlesztési Minisztérium bevonását.

Budapest, 2012. 05. hó/6.nap



Holman Magdolna
felügyeleti vezető

ARCHÍVUM

A hulladéktermelési adatok alakulása Magyarországon

		2007	2008	2008/2007	2009	2009/2008	2010	2010/2009	2010/2008	2008-2010	
Megtermelt hulladék		ezer tonna	25 860,00	22 650,00	88%	19 760,00	87,24%	19 200,00	97,17%	84,77%	61 610,00
	ebből veszélyes	ezer tonna	1 100,00	710,00	65%	850,00	119,72%	860,00	101,18%	121,13%	2 420,00
		%	4,25%	3,13%		4,30%		4,48%			
	ebből export	ezer tonna		1 148,22		1 568,96		1 089,84	69,46%	94,92%	3 807,02
		%		5,07%		7,94%		5,68%			
Import hulladék		ezer tonna		303,93		370,55		705,33	190,35%	232,07%	1 379,81
		%		1,34%		1,88%		3,67%			
Ország területén kezelt hulladék		ezer tonna		21 805,71		18 562,00		18 815,00	101,36%	86,28%	59 182,71
Rendelkezésre álló hulladékkezelési (hasznosítási és ártalmatlanítási) kapacitás		ezer tonna		24 000,00		24 000,00		24 000,00	100,00%	100,00%	72 000,00
Szabad hulladékkezelési kapacitás		ezer tonna		2 194,29		5 438,00		5 185,00	95,35%	236,30%	12 817,29
Szabad kapacitás /Összes kapacitás		%		9,14%		22,66%		21,60%			

Forrás: Vidékfejlesztési Minisztérium

A hulladékszállítási adatok alakulása Magyarországon

Hulladékszállítás típusa		2008		2009			2010			mennyiség változása 2010/08	2008-2010	
		szállítmány száma	mennyiség	szállítmány száma	mennyiség	mennyiség változása 2009/08	szállítmány száma	mennyiség	mennyiség változása 2010/09		szállítmány száma	mennyiség
		db	ezer tonna	db	ezer tonna	%	db	ezer tonna	%	%	db	ezer tonna
Engedélyköteles												
	export	73	471,58	85	960,03	204%	84	124,34	13%	26%	242	1 555,95
	import	32	189,39	37	174,16	92%	56	230,20	132%	122%	125	593,75
Nem engedélyköteles												
	export	19 734	676,64	18 844	608,93	90%	26 058	965,50	159%	143%	64 636	2 251,07
	import	6 341	114,54	9 759	196,39	171%	19 365	475,13	242%	415%	35 465	786,06
Export összesen		19 807	1 148,22	18 929	1 568,96	137%	26 142	1 089,84	69%	95%	64 878	3 807,02
Import összesen		6 373	303,93	9 796	370,55	122%	19 421	705,33	190%	232%	35 590	1 379,81

Forrás: illetékes hatóság (OKTVF)

**Magyarországon közigazgatási eljárás alá vont
országhatárt átlépő export és import szállítmányok alakulása**

	2008.		2009.		2010.		2008-2010.		Arány	
	szállítmány		szállítmány		szállítmány		szállítmány		szállítmány	
	db	ezer tonna	db	ezer tonna	db	ezer tonna	db	ezer tonna	db	ezer tonna
elfogott export szállítmányok	2	0,02	19	4,22	17	19,69	38	23,93	14%	85%
formai előírások megsértése	1	n.a.	6	2,08	10	18,83	17	20,91		
ebből veszélyesre vonatkozik							n.a.			
tényl. illegális szállítmány	1	0,02	13	2,14	7	0,86	21	3,02		
ebből veszélyesre vonatkozik							2	0,02		
elfogott import szállítmányok	36	0,16	118	1,22	89	2,87	243	4,25	86%	15%
formai előírások megsértése	36	0,16	106	0,41	78	2,81	220	3,38		
ebből veszélyesre vonatkozik							2	n.a.		
tényl. illegális szállítmány	0	0	12	0,81	11	0,06	23	0,87		
ebből veszélyesre vonatkozik							20	46,44		
Elfogott szállítmány összesen:	38	0,18	137	5,44	106	22,56	281	28,18	100%	100%

Megjegyzés: az adatok tartalmazzák a magyar vagy külföldi hatóságok által elfogott szállításokat. Az eljárást az EU Hulladékszállítási rendelet szerint az eljárás alá vont cég/természetes személy székhelye/lakhelye szerinti (állam) illetékes hatóságnak, a táblázatban foglalt esetekben a magyar illetékes hatóságnak kellett lefolytatnia.

Adatforrás: illetékes hatóság (OKTVF)

Jogellenes hulladékszállítással kapcsolatos adatok

Megállapított hulladékgazdálkodási bírságok

4/a. sz. táblázat

	2008.		2009.		2010.		2008-2010.	
	eset	összeg	eset	összeg	eset	összeg	eset	összeg
	db	M Ft	db	M Ft	db	M Ft	db	M Ft
Hulladékgazdálkodási bírság	31	8	96	175	56	49	183	232

Adatforrás: illetékes hatóság (OKTVF)

Jogorvoslati kérelemek a megállapított hulladékgazdálkodási bírságokkal kapcsolatban

4/b. sz. táblázat

	2008.		2009.			2010.
	állam javára	felperes javára	állam javára	felperes javára	folyamatb an van	folyamatban van
Jogorvoslatok eredménye:	2	0	11	2	1	2
Jogorvoslatok összesen:	2		14			2

Adatforrás: illetékes hatóság (OKTVF)

**A hulladékszállítás
bejelentési és engedélyeztetési rendje
az EU Hulladékszállítási rendelet szerint**

Engedélyköteles hulladékszállítás

Előzetes írásos bejelentéshez és engedélyeztetéshez kötött hulladékok.

1. EK-n belüli szállítások harmadik államon keresztül vagy anélkül (II. cím)
2. EU tagállamokon belüli szállítás (III. cím)
3. EK-ból harmadik országokba történő kivitel (IV. cím)
4. EK-ba történő behozatal harmadik országokból (V. cím)
5. Harmadik országokból és harmadik országokba a Közösségen keresztül történő tranzit (VI. cím)

Nem engedélyköteles hulladékszállítás

ún. „zöld” listás hulladékszállítás

A hulladék nyomonkövethetősége érdekében a hulladékot kísérő dokumentummal kell ellátni. (18. cikk)

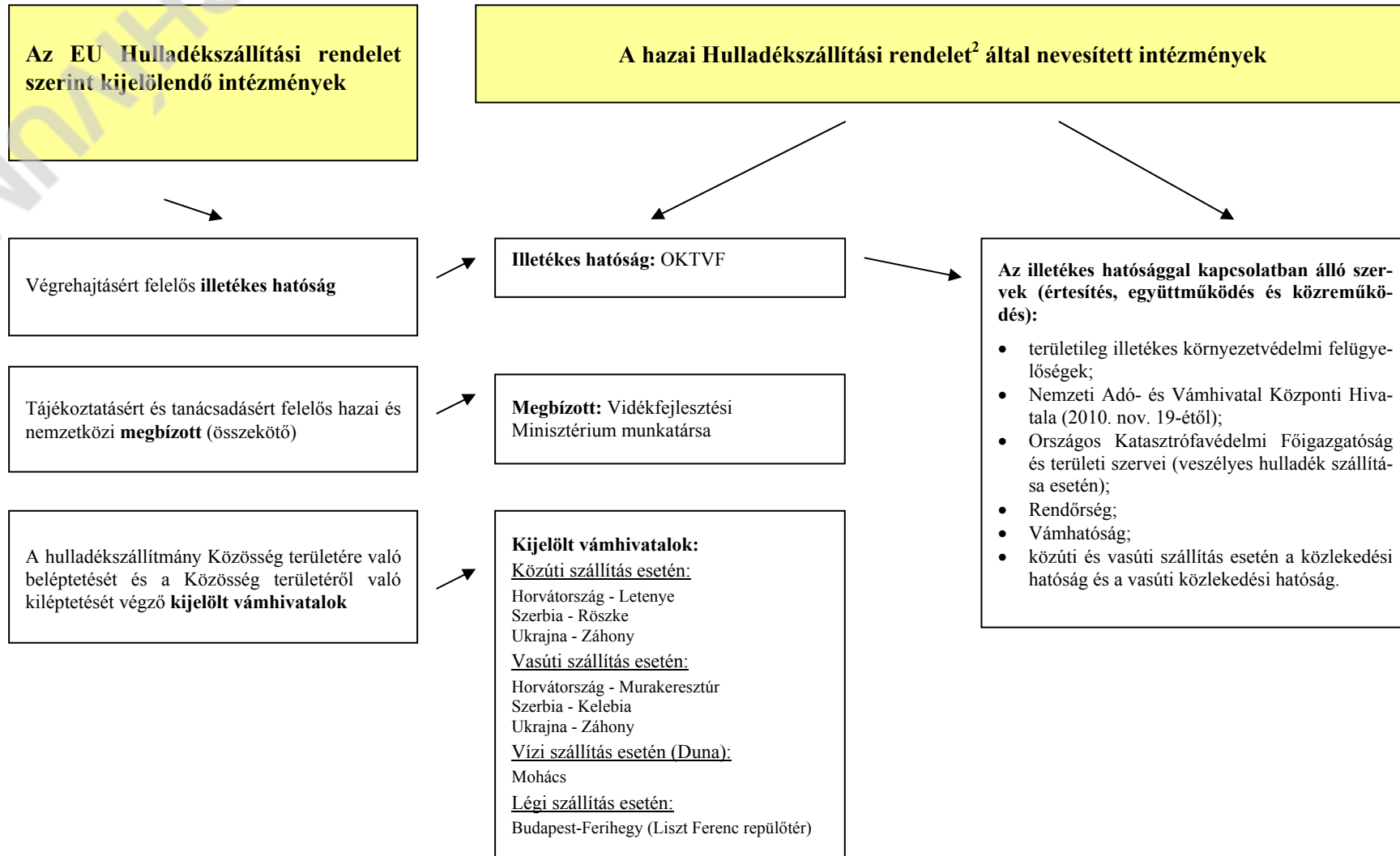
Veszélyes hulladékszállítás

„veszélyes hulladék” a veszélyes hulladékokról szóló, 1991. december 12-ei 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdésében meghatározott hulladék ; - (a Bizottság 2000/532/EK határozata* által ezen irányelv I. és II. melléklete alapján felállított listán veszélyes hulladékként osztályozott hulladékok. Ennek a hulladéknak rendelkeznie kell a III. mellékletben felsorolt egy vagy több tulajdonsággal.; figyelembe veszik a hulladék eredetét és összetételét, a koncentráció határértékeit is.
- bármely más hulladék, amely valamely tagállam megítélése szerint rendelkezik a III. mellékletben felsorolt tulajdonságok valamelyikével.)

Egyéb engedélyköteles hulladékszállítás

Minden olyan keverék-hulladék szállítása, ami két- vagy többfajta hulladék szándékos vagy véletlen összekeveréséből származó hulladék, amely a III., IIIB., IV. és IVA. mellékletben nem egy kód alá tartozik. Az olyan hulladékszállítvány, amely két- vagy többfajta hulladékból áll, de ahol az egyes hulladékfajták egymástól el vannak különítve, nem hulladékkeverék (1013/2006/EK rendelet 2. cikk (3.))
Derogáció alá tartozó hulladékszállítás ún. „zöld” listás hulladék 1013/2006/EK rendelet átmeneti rendelkezései között említett négy ország (Bulgária, Szlovákia, Lengyelország, Románia).

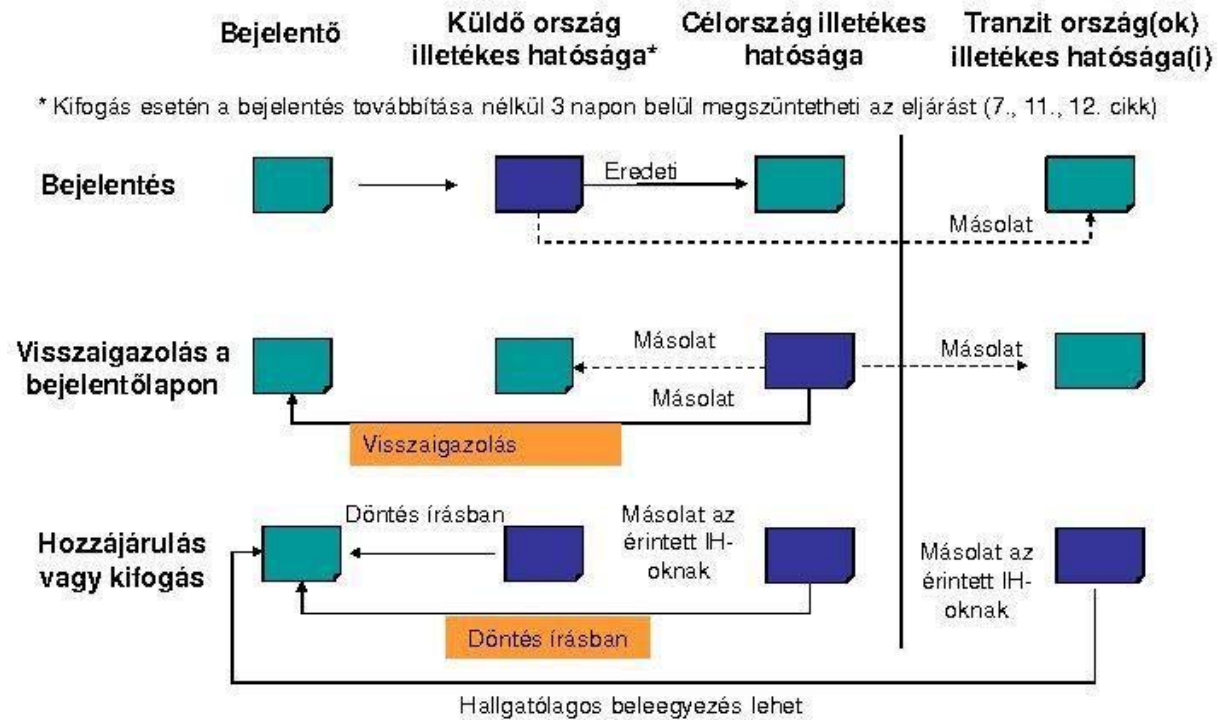
Az EU Hulladékszállítási rendelet¹ végrehajtására kijelölt intézmények



¹ Az Európai Parlament és Tanács 2006. június 14-ei 1013/2006/EK rendelete

² 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet

Az engedélyezési eljárás folyamata



Forrás: OKTVF

A helyszíni ellenőrzésre kiválasztott mintaelemek

Ssz.	Azonosító	Ellenőrzött szervezet	Ellenőrzött funkció
1	10HU923000110B32D0	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
2	10HU923000111CCBD7	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
3	10HU9230001148E420	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
4	10HU92300010A93331	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
5	10HU92300010DEBC66	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
6	10HU9230001121AE61	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
7	10HU9230001148CDF6	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
8	10HU923000110B32D0	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
9	10HU923000111CCBD7	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
10	10HU9230001148E420	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
11	09HU923000104784B6	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
12	10HU92300010A93331	NAV, Letenyei határátkelő	Ki- és beléptetés
13	08HU3160018L001777	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
14	09HU31600020353580	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
15	09HU31600020312924	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
16	10HU3160010L000866	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
17	10HU3160010L000875	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
18	10HU3160010L000811	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
19	10HU3160010L000820	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
20	10HU3160010L000839	NAV, Kelebiai szolgálati hely	Ki- és beléptetés
1	2008.10.09. Hegyeshalom	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
2	2009.02.26. Nagylak	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
3	2009.05.07. Rédics	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
4	2009.10.14. Rábafüzes	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
5	2009.06.25. Kalocsa	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
6	2009.07.09. Budapest	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
7	2009.10.29. Újszilvás	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
8	2010.03.23. Ártánd	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
9	2010.06.15. Tornyosnémeti	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
10	2010.06.29. Tornyiszentmiklós	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
11	2010.10.21. Hegyeshalom	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
12	2010.05.20. Visonta	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
13	2010.07.16. Dorog	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
14	2010.09.22. Csömör	OKTVF	Szállítmányok ellenőrzése
1	2008/Ro/2000/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
2	2008/Ho/500/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
3	2009/Szl/500/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
4	2009/Alb/10000/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
5	2009/Szl/2000/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
6	2010/Serb/25000/exp	OKTVF	Export szállítmányok engedélyezése
7	2008/Serb/280/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
8	2008/Ol/290/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
9	2009/Szl/12000/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
10	2009/Ol/8000/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
11	2010/Au/3000/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
12	2010/Hrtv/200/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
13	2010/Szl/150/imp	OKTVF	Import szállítmányok engedélyezése
1	2008/Nem/23,46/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
2	2009/Ol/0,024/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
3	2009/Szl/173,25/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
4	2009/Ki/18,64/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
5	2010/Szl/131,358/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
6	2010/Cs/17335/exp	OKTVF	szankcionálási eljárások (export szállítmány)
7	2008/Szl/0,3/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)
8	2009/Au/482,43/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)
9	2009/Szl/0,5/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)
10	2009/Szl/0,141/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)
11	2010/Au/17/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)
12	2010/Szl/1/imp	OKTVF	szankcionálási eljárások (import szállítmány)