

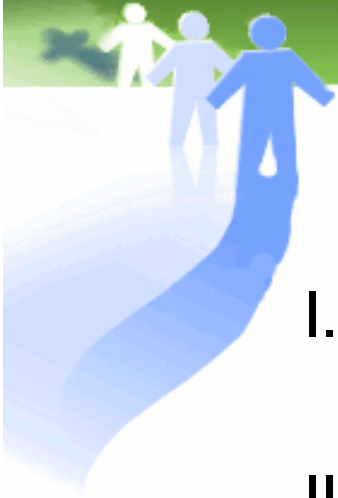


A hulladékgazdálkodás szankciórendszere

Dr. Teszár László
JNO, Jogi Főosztály
főosztályvezető – helyettes

Országgyűlési Biztosok Hivatala
Budapest, 2010. szeptember 9.





- I. Környezetvédelmi jog-szankciórendszer
- II. A hulladékgazdálkodás szankciórendszerének uniós szabályozása
- III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere Magyarországon
- IV. A hulladékgazdálkodási bírságra vonatkozó hatályos jogi szabályozás főbb problémái-megoldási javaslatok



I. A környezet védelmét szolgáló jogintézmények rendszere

Hármas tagozódás:

- Polgári jog: a Polgári Törvénykönyv (1959. IV. törvény) és rendszere
 - Büntetőjog: a Büntető Törvénykönyv (1978. évi IV. törvény) és rendszere
 - Közigazgatási jog: a Ket. (a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL törvény) és rendszere
- + (Szabálysértési jog: a Szabálysértési törvény (1999. évi LXIX. törvény) és rendszere



I. A polgári jog eszközszerkezete

A polgári jogi eszközök a környezet védelmében

A polgári jogi eszközök nem környezetspecifikusak, de szerepük egyre nő.

- Személyek jogi védelme
- Iparjogvédelem
- Szomszédjogi szabályok
- Birtokvédelem
- Kártérítés



I. A büntetőjog eszközrendszere

Büntetőjogi eszközök:

- Környezetkárosítás (Btk. 280.§)
 - Természetkárosítás (Btk. 281.§)
 - A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (Btk. 281/A. §)
- + (Közveszélyokozás (Btk. 259.§), rongálás (Btk. 324. §))



I. A szabálysértési jog eszközszerete

Bagatell-büntetőjog és igazgatásellenes tényállások
(csekély fokú társadalomra veszélyesség, közigazgatás ellenesség)

- Környezetvédelmi szabálysértés (Sztv. 148.§)
- Természetvédelmi szabálysértés (Sztv. 147.§)
- Vízbiztonsági szabálysértés (218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 125. §)
- Vízszennyezés (218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 126. §)
- Ár-és belvízvédelmi szabálysértés (218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 127. §)



I. A közigazgatási jog eszközszerete

A közigazgatás közvetlen eszközei:

- Megelőzési célú eszközök:
engedélyezés, hatásvizsgálat, IPPC, felülvizsgálat,
állapotvizsgálat, termék-technológia minősítés
- Kötelezések
- Együttműködés
- Ellenőrzés



I. A közigazgatási jog eszközszerete

A közigazgatás közvetett eszközei:

- Szankciók, felelősségi eszközök (Bírságok)
- Gazdasági szabályozó eszközök
- Önszabályozás
- Együttműködés
- Ellenőrzés



II. Uniós szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/12/EK irányelve a hulladékokról:

-4. cikk (2): A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy megtiltsák a hulladékok elhagyását vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen ártalmatlanítását. (illegális lerakás tilalma)

-13. cikk: Azokat a létesítményeket vagy vállalkozásokat, amelyek a 9-12. cikkben meghatározott műveleteket végeznek, időszakonként az illetékes hatóság megfelelő rendszerességgel ellenőrzi. (ellenőrzési kötelezettség)



II. Uniós szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács 2006/12/EK irányelve a hulladékokról:

-15. cikk: A „szennyező fizet” elvvel összhangban a hulladékártalmatlanítással kapcsolatban felmerülő költségeket az alábbiak viselik:

a) a hulladékbirtokos, aki a hulladékot átadja egy hulladékgyűjtőnek vagy a 9. cikk értelmében vett vállalkozásnak;

és/vagy

b) az előző birtokosok vagy azon termék gyártója, amelyből a hulladék származik.



II. Uniós szabályozás

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

-36. cikk: Végrehajtás és szankciók:

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy megtiltsák

- a hulladékok elhagyását, vagy illegális lerakását, illetve ellenőrizetlen kezelését.

A tagállamok megállapítják az ezen irányelv rendelkezéseinek megszegése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó rendelkezéseket, és minden intézkedést megtesznek azok végrehajtása érdekében.

A szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.



II. Uniós szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről.

- Tárgy,
- Fogalmak,
- Bűncselekmények,
- Felbujtás és bűnsegély,
- Szankciók,
- Jogi személyek felelőssége,
- Jogi személyekkel szemben alkalmazható szankciók,



II. Uniós szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács 2008/99/EK irányelv a környezet büntetőjog általi védelméről.

5. cikk: Szankciók

A tagállamok megteszik a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a 3. és a 4. cikkben említett bűncselekmények hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókkal legyenek büntetendők.

7. cikk: Jogi személyekkel szemben alkalmazott szankciók

A tagállamok meghozzák a szükséges intézkedéseket annak biztosítása érdekében, hogy a 6. cikk szerint felelősségre vont jogi személyekkel szemben hatékony, arányos és visszatartó erejű büntetőjogi szankciókat alkalmazzanak.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere




Környezetvédelmi felelősség:

A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény 101. §. (1) bekezdés:

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.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere



A környezetvédelmi bírság és más szankciók kapcsolata:
1995. évi LIII. törvény 107.§.

A környezetvédelmi 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.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere büntetőjog

Büntetőjogi eszközök:

A hulladékgazdálkodás rendjének megsértése

(Btk. 281/A. §.)

Aki

a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez,

b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez,

büntettet követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere polgári jog

Polgári jogi eszközök:

Kártérítési felelősség

Kt. 103. § (1) A környezet igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenységgel vagy mulasztással másnak okozott kár környezetveszélyeztető tevékenységgel okozott kárnak minősül és arra a Polgári Törvénykönyvnek a fokozott veszéllyel járó tevékenységekre vonatkozó szabályait (Ptk. 345-346. §-ai) kell alkalmazni.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere szabálysértési jog

Szabálysértési felelősség:

Környezetvédelmi szabálysértés

Sztv. 148. § (1) 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 külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.



III. A hulladékgazdálkodás szankciórendszere közigazgatási jog

Közigazgatási jogi eszközök:

- kötelezések, tilalmak,
- korlátozás, felfüggesztés, tevékenység megtiltása,
- bírságolás



Kötelezések, tilalmak:

Hgt. 45. § (1) A környezetvédelmi hatóság a jogszabályban meghatározott előírások teljesítése érdekében az ügyfeleket kötelezi

a) -

b) a környezetet veszélyeztető, szennyező, károsító tevékenység felfüggesztésére, abbahagyására, az eredeti állapot helyreállítására;

c) a környezet szennyeződése esetében olyan intézkedés megtételére, amely azt csökkenti vagy megszünteti, a környezet károsodását kizárja.



Korlátozás, felfüggesztés, tevékenység megtiltása

Hgt. 45. §. (2) A környezetvédelmi hatóság - az (1) bekezdésben foglaltakon 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 határozat - fellebbezésre tekintet nélkül - azonnal végrehajthatóvá nyilvánítható.



III. A hulladékgazdálkodás szankciorendszere közigazgatási jog



Hulladékgazdálkodási bírság:

Hgt. 49. (5) 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.



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

Hulladékgazdálkodási bírság-környezetvédelmi bírság

Aki jogszabályban, illetve hatósági határozatba foglalt, a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, vagy azokban megállapított határértéket túllép - az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás mértékéhez, súlyához és ismétlődéséhez igazodó - környezetvédelmi bírságot köteles fizetni.

(Kfv. IV. 37.248/2005. szám)



IV.A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

A környezetvédelmi bírságok jellemzői:

- A környezetvédelmi bírság a jogellenes magatartásra reagáló felelősségi eszköz
- Gyakran kapcsolódik határértékhez vagy más számszerűsíthető követelményhez
- Objektív jellegű, egyéniesítés inkább a kedvezményes és minősített eseteknél
- Folyamatos magatartás esetén jellemzője a progresszivitás
- Mérlegelési jog a hatóság részére
- A bírság egy része visszahagyható
- Káosz-elmélet (25+ 13) bírságfajta



III. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-megoldási javaslatok

Hulladékgazdálkodási bírság:

Hgt. -2000. évi XLIII. tv. 49. (1) Aki tevékenységével vagy mulasztásával

- a) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos jogszabályok vagy a reá vonatkozó hatósági határozat előírásait megsérti, illetve azokban foglalt kötelezettségének nem vagy nem megfelelően tesz eleget,
 - b) a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez,
 - c) a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírások megsértésével a környezetet veszélyezteti, károsítja,
- hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

A hulladékgazdálkodási bírság részletszabályozása:
271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a
hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint
kiszabásának és megállapításának módjáról

- Alapvetően két bírságfajta:
 - rendes (alap+módosító tényezők)
 - mulasztási: a hulladékokkal kapcsolatos tájékoztatási, adatszolgáltatási és nyilvántartási, illetve nyilvántartásba vételi (bejelentkezési) kötelezettségek, továbbá az egyedi hulladékgazdálkodási terv készítése kötelezettségének elmulasztása illetve nem megfelelő teljesítése esetén
(200 000.-Ft)



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

Kiszabott hulladékgazdálkodási bírságok

	db	összeg (e Ft)
1996	208	412 185
1997	252	209 652
1998	321	234 400
1999	263	177 319
2000	311	216 299
2001	226	62 590
2002	156	251 551
2003	171	648 148
2004	185	1 183 250
2005	175	609 199

IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

A bírósági gyakorlat sokat segített a jogszerű bírságolási gyakorlat kialakításában.

1. Engedély nélküli hulladékkezelés:

- A hatósági engedély megléte nem mentesíti a hulladékkezelőt a szabálytalanul végzett hulladékkezelési tevékenysége miatt kiszabandó bírsága alól. (Kfv. 37. 217/2007. szám)
- Aki hatósági engedélyhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély nélkül végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni. (Kfv. III. 37. 257/2007/14. szám)
- Aki hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, bírságot köteles fizetni. (Kfv. 37. 422/2007. szám)



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

2. Az alapbírság csökkentésének korlátai:

- a következmények felszámolása és a jogellenes állapot megszüntetése a bírsághatározat kiadásáig (1. § (5))
- környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás (1. § (3) e) -1 § (5) (Kfv. III. 37.217/2007. szám)
- a bírság kiszabására alapbírság nélkül kerül sor, akkor az 1. § (5) bekezdés alkalmazhatósága kizárt (Kfv. 37. 627/2008/4. szám)
- visszafordíthatatlan környezetkárosítás, ugyanazon jogsértés ismétlődése, környezetvédelmi hatóság szándékolt félrevezetése (3. § (2))
- több tényállás?



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

3. Több tényállás fennállása:

3. § (6) Amennyiben a bírság kiszabására e rendeletben foglalt több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás alapján kiszabható legmagasabb bírságösszeget legfeljebb a felével emelten kell kiszabni.

Az R. 3. §-nak (6) bekezdése kógens rendelkezést tartalmaz a legsúlyosabbnak minősülő tényállás alapján kiszabható bírságösszeg alkalmazására. Mérlegelési lehetősége e rendelkezés alapján a hatóságnak kizárólag a bírságösszeg emelt kiszabására vonatkozóan van, amely a kiszabott bírságösszeg legfeljebb feléig terjedhet. (Kfv. III. 37. 155/2007.)

4. A legsúlyosabban minősülő tényállás:

Miután jelen ügyben a bírság kiszabására több tényállás alapján is sor kerülhet, a legsúlyosabban minősülő tényállás a környezetkárosítás, így annak a bírságát a hatóság a felével megemelte. (Kfv. III. 37.217/2007.)



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

5. Csekély mérték:

A tevékenység engedély nélkül való végzése olyan súlyos mulasztás, mely a következményekre való tekintet nélkül alapot ad a bírság kiszabására.

(Kfv. III. 37. 257/2007/14. szám)

6. Adatszolgáltatás: 2. § (5)

Az adatszolgáltatási kötelezettség elmulasztását azonban a jogalkotó olyan súlyos mulasztásnak minősítette, hogy bekövetkezését az R. 2. § (5) bekezdés első mondatában tételes bírság kiszabásának alapjaként határozta meg. A mellőzés feltételeként meghatározott csekély súlyú jogsértés ez esetben tehát eleve nem áll fenn, az R. 4. § (2) bekezdésében foglaltak alkalmazása kizárt.

(Kfv. IV. 37. 627/2008/4. szám)



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

7. A bírság csökkentése kiadás előtt - kiadás után:

1. § (5) - 4. §. (1)

8. Az alapbírság csökkentések összevetése:

1. § (3) A hulladékgazdálkodási bírság legmagasabb mértéke-

1. §. (5) Az alapbírság csökkentésének lehetőségei



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

A hulladékgazdálkodási bírság főbb problémái:

- A szabályozási rendszerben szankció szempontjából keverednek az adatszolgáltatási-nyilvántartási cselekmények a tényleges hulladékgazdálkodási cselekményekkel.
- A jelenlegi szabályozási rendszerben ugyanazon cselekményért a felügyelőségek gyakorlatától függően eltérő bírságösszegekkel számolhatunk.
- Több cselekmény együttes bekövetkezése esetén a bírságolás módja nem egyértelmű.
- Az enyhítő és súlyosító körülmények egységes rendszere hiányzik.
- Arányossági problémák



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

Változtatási javaslatok:

1. Javasoljuk már a törvényi szinten is a **hulladékgazdálkodási bírság és a hulladékgazdálkodási adatszolgáltatási bírság szétválasztását**, vagyis a hulladékgazdálkodási adatszolgáltatási kötelezettség megszegése önálló cselekményként való szankcionálását.
2. Javasoljuk a **hulladékgazdálkodási adatszolgáltatási kötelezettség bírság összegének tól-ig összegben** történő megállapítását.



IV. A hulladékgazdálkodási bírság problémái-javaslatok

Változtatási javaslatok:

3. Javasoljuk a **hulladékgazdálkodási bírság átalakítását** az enyhítő és a súlyosító körülmények rendszerére építve.

-Enyhítő tényező lehetne például az elkövető cselekmény bekövetkezése utáni a jogellenes cselekményt elhárító, felszámoló magatartása.

-Súlyosító tényező lehetne például:

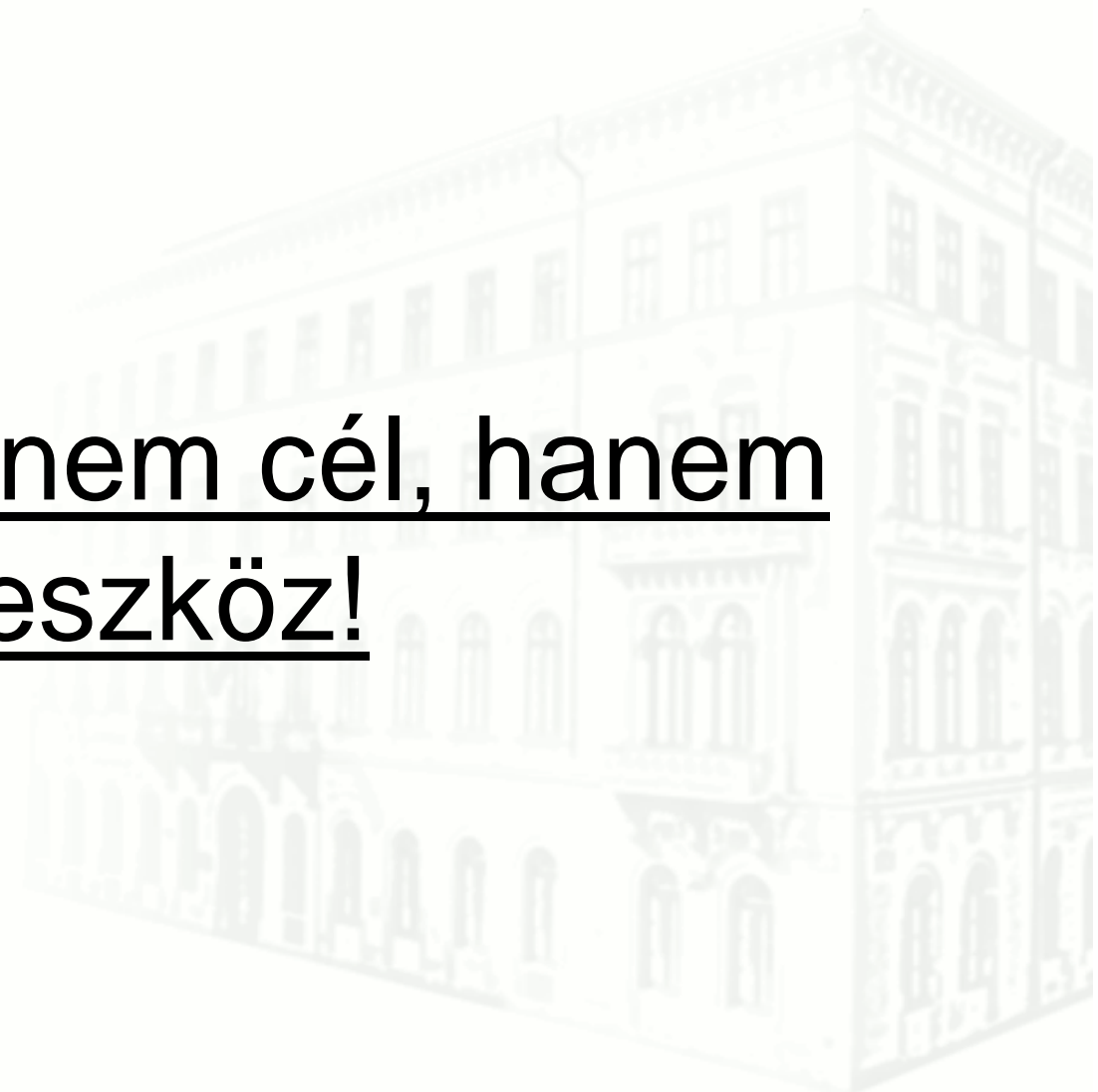
- - az elkövető cselekmény bekövetkezése utáni a cselekményt eltitkolni akaró, a környezetvédelmi hatóságot félrevezetni akaró magatartása,
- - az elkövetés helyének speciális körülményei (pl. természetvédelmi oltalom alatt álló területen, vagy vízbázis védőövezetén követik el a cselekményt)
- -a visszaesés körülményeit (nem az első eset az elkövetőnél)

4. Javasoljuk a **több tényállás esetén történő megvalósítás** (amibe nem tartozik bele az adatszolgáltatás megsértése) és az erre az esetre szóló bírságszámítási eljárás **egyértelmű meghatározását**.





A bírság nem cél, hanem
eszköz!





Köszönöm a figyelmet!

E-mail: laszlot@obh.hu

Telefon: 475-7325

