

Az illegális hulladéklerakás társadalmi-gazdasági összefüggései

Kerekes Sándor¹

Összefoglalás

Az illegális hulladék probléma a környezeti szabályozás egyik legtöbbet vitatott problémája. A szakma általában a monitorozás fejlesztésében, az elrettentő hatású bírságokban és a környezeti attitűd megváltoztatásában keresi a probléma megoldását, nem túl nagy sikerrel. A tanulmány bemutatja a probléma természetét és azt bizonyítja, hogy a vad problémák esetén, mint amilyen az illegális hulladék kérdése is, nem létezik egyedül célravezető út vagy optimális megoldás. Természetes, hogy a lehetőségek figyelembevételével, sokféle próbálkozással van csak esélyünk arra, hogy a probléma csökkenjen. Nyilván szigorúbban kellene büntetni azokat az elkövetőket, akik üzleti érdekből rakják le a hulladékot illegálisan. Ma ehhez sem állnak rendelkezésre még a jogi eszközök sem, mert csak a veszélyeztetést okozó hulladék tartozik a büntetőjogi kategóriába. Ezen nyilván változtatni kellene. Más esetekben viszont célszerű volna olyan próbálkozásokat folytatni, amik kis erőfeszítéseket igényelnek az állampolgároktól és lehetővé kell tenni mindenkinek, hogy könnyedén megszabadulhasson legálisan is a kellemtelen hulladékoktól is. Ha elfogadjuk, hogy a megfelelő környezeti tudatosság is csak akkor jár megfelelő cselekvéssel, ha ehhez megteremtjük a lehetőségeket.

Bevezető

Az "illegális hulladék" a hulladékgazdálkodásnak egy sajátos területe. A jogi szabályozás évtizedek óta küzd a hulladékgazdálkodás problémájával és köztük az "illegális hulladék" problémával is, sajnos nagyrészt sikertelenül. Az erőfeszítések figyelemre méltók, a "probléma" azonban nem adja meg magát. Saját, a környezetvédelem területén kutatóként és oktatóként töltött pályám megtanított arra, hogy legfeljebb óvatosan bíráljam a jogalkotókat, lehet, hogy nem ők felelősek a probléma megoldatlanságáért, hanem a probléma komplexitása és bizonytalansága. 1995-ben a Közgazdasági Szemle egyik cikkében a hulladékszabályozást a "lehetetlen művészetének" neveztem. Az idézett írásban idéztem Wynne egy gondolatát: „A tudományos bizonytalanság azt illetően, hogy mi történik kémiai, fizikai és biológiai értelemben egy hulladéklerakóban, igen nagy, és a lehetőségei annak, hogy vizsgáljuk és csökkentjük a bizonytalanságot, nagyon korlátozottak. Ezért egy adott hulladéknak a hatását az adott területre csak közelítőleg ismerhetjük, ez a hatás sohasem egyértelmű, hanem függ attól, hogy az adott lerakót hogyan üzemeltetik, működtetik. Az, hogy a hulladék melyik lerakóba és milyen körülmények között kerül, szintén számtalan, nem ismert társadalmi feltételnek is a függvénye.” Wynne nagyon is helytálló véleményét figyelembe véve azt mondhatjuk, hogy a vállalatvezetők a környezeti menedzsment kapcsán a „lehetetlen művészetét gyakorolják” (Kerekes, Rondinelli, és Vastag 1995). Wynne nem kevesebbet állít, mint azt, hogy még a veszélyes hulladékként a "szakemberek" felügyelete alá kerülő hulladékról sem mondhatjuk el, hogy kezelése teljesen biztonságos lesz, még akkor sem, ha a hulladékkezelés szabályait maradéktalanul betartják. Ezt figyelembe véve elképzelhetjük, hogy milyen helyzettel állunk szemben akkor, amikor az illegális hulladék problémával szembesülünk.

¹ Neumann János Egyetem, Gazdaságföldrajzi és Településmarketing Központ munkatársa, professor emeritus

Két gyakorló jegyző az illegális hulladék probléma jogi következményeiről

2021-ben a kormányhivatalok vették át a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatokat, amelyeket korábban a jegyzők gyakoroltak. A pofizmus ellenére sem látszik radikális változás az illegális hulladéklerakás területén. Az „illegális” jelző mutatja, hogy itt jogellenes tevékenységről van szó, és ez meghatározza gondolkodásunkat is. A jogi eszközök szigorodásától az „elrettetés” eredményesebbé válását reméljük. Van azonban néhány olyan elvi akadály, ami a jogi eszközök sikerességébe vetett hitünket megingathatja.

A Jegyző című folyóiratban egy viszonylag frissnek számító cikk foglalkozik az illegális hulladékok problémájával. A cikket az ügyben valóban illetékes kolléga Dr. Feik Csaba az Ercsi Városi Önkormányzat volt jegyzője írta, aki emellett címzetes egyetemi docens, a Nemzeti Közszolgálati Egyetemen. A problémát tehát, mind a gyakorlat, mind az elmélet oldaláról, nyilván jól ismeri. Cikkét olvasva, a nem jogász környezetvédelmi szakembert is éri néhány meglepetés. Az idézett szöveg kicsit hosszú, de a rövidítése nem kívánt félreértésekhez vezetne, ezért idézem ilyen szokatlanul hosszán a tanulmányát: „A nehezebb helyzetet inkább a nem veszélyes hulladékkal elkövetett bűncselekmény elhatárolása okozza más – hulladékkal elkövetett – jogsértő cselekményektől. A Btk. ugyanis a jogsértéshez a nem veszélyes hulladéktól is veszélyeztetésre alkalmasságot kíván meg. Azaz: az elkövetési magatartások akkor tényállásszerűek, ha az elkövető olyan hulladékot helyez el arra nem engedélyezett helyen, továbbá hatósági engedély nélkül, vagy az engedély kereteit túllépve végez hulladékgazdálkodási vagy más, jogellenes tevékenységet olyan, a hulladéktörvényben hulladéknak minősített dologgal, amely alkalmas az emberi élet, a testi épség, az egészség, a föld, a víz, a levegő vagy ezek összetevői, illetve az élő szervezet egyedének veszélyeztetésére. A Btk. szerint tehát a hulladéknak nem egyszerűen önmagában, hanem meghatározott vonatkozásban veszélyeztetésre alkalmasnak is kell lennie” (BH 2018.298). A hulladékkal végzett tevékenység tehát akkor minősül – más feltételek teljesülése mellett – bűncselekménynek, ha elkövetési tárgya az a hulladék, amely alkalmas az említettek veszélyeztetésére.

Az illegális hulladékelhelyezés kapcsán a fentiek nagyon lényegesek, nagyon fontos meghatározni tehát azt is, hogy mi minősül a bűncselekmény szempontjából hulladéknak. S az sem kevésbé fontos, hogy meghatározzuk, hogy mi minősül hulladékelhelyezésnek.

Az illegális hulladékelhelyezés ugyanis elsősorban azt a tevékenységet jelenti, melyet a Btk. 248. § (1) bekezdés a) pontja szankcionál: 248. § (1) „Aki a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékgazdálkodási tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.” S a (2) bekezdés ugyanezt tiltja – minősített esetként még fokozottabban – a veszélyes hulladéokra is.

Elhelyezésen az adott helyre történő szállítást és tárolást kell érteni. Tehát, ha a hulladékot valaki nem az arra rendszeresített gyűjtőhelyen helyezi el, hanem bárhol máshol – legyen az közterület, magánterület, erdő, mező, egyéb természeti terület –, a hulladékelhelyezéssel megvalósul a bűncselekmény, feltéve természetesen, ha a hulladék a fent említett módon veszélyes vagy veszélyeztetésre alkalmas.

Ha nincs lehetőség a Btk.-ban szabályozott – akár alap-, akár minősített – eset megállapítására, a hulladékelhelyezés lehet szabálysértés. Ez azonban szintén csak korlátok között érvényesül,

s kizárólag települési hulladéokra vonatkozik (a Ht. szerint a települési hulladék a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék).

A Btk. által szankcionált engedély nélküli hulladékelhelyezés [Btk. 248. § (1) bekezdés a) pont] és a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.) 196. § (2) bekezdése által meghatározott, közterületen vagy nem a kijelölt lerakóhelyen lerakott települési hulladék tényállása között látszólag csak a hulladék települési vagy nem települési jellege szerint van különbség.

A bűncselekmény és a szabálysértés elhatárolása a következőképpen foglalható össze: Köztisztasági szabálysértésről van szó akkor, ha

- a hulladék nem veszélyes vagy nem veszélyeztetésre alkalmas, viszont jellegét tekintve települési hulladéknak minősül;
- a települési hulladékot közterületen rakják le, helyezik el engedély nélkül, vagy
- a települési hulladékot nem a kijelölt lerakóhelyen rakják le, helyezik el.

Ez utóbbi megfogalmazás azt is jelenti – s itt is vannak félreértések –, hogy nemcsak a közterületen elhelyezett települési hulladékelhelyezéssel valósul meg a szabálysértés, hanem akkor is, ha valaki nem a kijelölt lerakóhelyen rakja azt le.

A félreértést valószínűleg az okozza, hogy az Sztv. 196. § (1) bekezdése – többek között – a közterületen történő szemetelést szankcionálja, míg a 196. § (2) bekezdése vonatkozik a fent említett két esetre (közterületen, illetve nem a kijelölt lerakóhelyen történő lerakás).

További szankcionálási lehetőséget tartalmaz a hulladék jogellenes elhelyezésével, illetve elhagyásával kapcsolatban a Ht. A Ht. egyrészt kimondja, hogy hulladéktól csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Ha ez a „megválás”, hulladékelhelyezés mégis megtörténik (illegálisan), az így elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállításának kötelezettsége a hulladék tulajdonosát (erre sok esetben nem derül fény) vagy korábbi birtokosát (ez sem sokszor derül ki) terheli. Ha ők nem teljesítik e kötelezettségüket, vagy személyük nem állapítható meg, akkor ez a kötelezettség az ingatlanhasználóját, illetve tulajdonosát terheli. Ez közterület esetében – többnyire – a települési önkormányzat [Ht. 61. § (1)–(4) bekezdés.] (Dr Feik Csaba 2020).

Kerepes jegyzője a honlapjukon, kissé rövidebben, az „illegális szemetelők” szellemi felkészültségét is figyelembe véve, a következő módon tájékoztat: „Hulladéktól csak kijelölt vagy arra fenntartott helyen, Kerepesen a biztosított közszolgáltatást igénybe véve, a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Az ingatlanon ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállításának és kezelésének kötelezettsége a hulladék tulajdonosát vagy korábbi birtokosát terheli. Ha a hulladék tulajdonosa vagy korábbi birtokosa kötelezettségét önként nem teljesíti, vagy nem állapítható meg a személye, illetve annak személye, aki a hulladéktól megvált, akkor a kötelezettség azt az ingatlanhasználót terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták. Az ingatlanhasználó mentesül a felelősség alól, ha azt, aki a hulladékot az ingatlan területén vagy közterületen elhagyta vagy jogellenesen elhelyezte, a környezetvédelmi hatóság előtt beazonosításra alkalmas módon megnevezi, és vele szemben a jogellenesség tényét bizonyítja. A környezetvédelmi hatóság a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére kötelezi azt a személyt, aki e kötelezettségének önként nem tesz eleget.

Ha a kötelezés nem vezet eredményre, a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet alapján a jegyző a hulladékgazdálkodási bírság összegét 1 500 – 50 000 forint között állapítja meg, amely az elkövetőt nem menti fel a szabálysértési, vagy büntető felelősségre vonása alól.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló **2012. évi II. törvény (Szabstv.) 187. §** (1) bekezdés b) pontja szerint természeti területen – beleértve a védett természeti, Natura 2000 területet is – aki a természetvédelmi célokkal össze nem egyeztethető tevékenységet folytat, szemetel, a területet más módon szennyezi, *természetvédelmi szabálysértést követ el.* A Szabstv. 196. § (2) bekezdése értelmében, aki települési hulladékot a közterületen engedély nélkül lerak, elhelyez, vagy nem a kijelölt lerakóhelyen rak le vagy helyez el, *köztisztasági szabálysértést követ el.* E szabálysértések jogkövetkezménye lehet a szabálysértési hatóság által kiszabott *150.000 Ft-ig terjedő szabálysértési bírság.*

Az illegális hulladéklerakás bűncselekményi kategóriát is kimeríthet, amely esetben a cselekmény akár szabadságvesztéssel is büntethető. A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 248. § (1) bekezdés a) pontja értelmében, aki arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen **hulladékot elhelyez, büntett** miatt három évig terjedő *szabadságvesztéssel büntetendő.* A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha a bűncselekményt veszélyes hulladékokra követik el. Aki pedig a bűncselekményt gondatlanságból követi el, **vétség** miatt egy, vagy veszélyes hulladék esetén két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A Btk. szerint **hulladék** mindaz, amit a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény hulladéknak minősít, ha alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére.²

Jogi dilemmák az illegális hulladékok kezelésében

A fentieket összefoglalva az illegális hulladéklerakás csak akkor tekinthető bűncselekménynek, ha a lerakott hulladék veszélyes hulladék (szerepel a veszélyes hulladékok jegyzékében), vagy nem veszélyes hulladék, de veszélyeztetésre alkalmas hulladék. Szakértő legyen a talpán, aki ezek után megállapítja, hogy mikor számít egy illegális hulladéklerakás büntetőjogi értelemben törvénysértésnek és mikor csak szabálysértésnek. Ha valaki például lerak néhány dömpert építési törmelékkel, ami elvileg nem veszélyeztetésre alkalmas hulladék, akkor csak szabálysértést követ el. Ha találunk az építési törmelékben néhány tetőfedésre használt palát (ami veszélyes hulladék), vagy néhány doboz festéket (ami szintén veszélyes hulladék) akkor az elkövetőt, ha megtaláljuk, büntetőjogi értelemben is felelősségre vonhatjuk. Ha tehát szerencséje van és olyan háznak az építési törmelékét rakja le a telkünkre, vagy esetleg a nemzeti part területére, amiben nincsenek veszélyeztető alkotók, akkor megússza szabálysértéssel. Ha valaki az utcán álló, és általa elszállított és illegálisan kiürített, konténerbe beledob néhány kiló festéket, vagy megszabadul néhány azbesztcementet tartalmazó lefolyócső darabtól vagy tetőfedésre alkalmas palától, akkor az illető szemetelőnek nincs szerencséje, mert büntetőjogilag is felelősségre vonhatják, vagyis jól megjárta!

A jegyző tájékoztatásából kiderül, de gondolom, mindenkit meglep, hogy akár Natura 2000 területen szemetelve is megúszhatja valaki 150 000 Ft bírsággal.

² <https://www.kerepes.hu/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-illeg%C3%A1lis-szem%C3%A9tlerak%C3%A1s-jogk%C3%B6vetkezm%C3%A9nyeir%C5%91>

Természetesen nem azon vitatkozunk, hogy megérdemli-e a büntetést, aki bárhova és bármit illegálisan rak le, de nyilván nem értjük, mert nem érthető, hogy miért teszünk különbséget aközött, aki szándékos környezetkárosítást okoz aszerint, hogy van-e néhány darab veszélyesnek számító alkotórész az általa lerakott hulladékban, vagy nincs. Aki szándékos környezetkárosítást követ el, ráadásul általában anyagi érdekből, az mindenképpen büntetőjogi felelősségre vonást érdemelne.

A Kerepesi jegyző tájékoztatójának egy fontos eleme, hogy világosan megfogalmazza azt a problémát, amit az externáliák elméletének ismertetésénél mindig aláhúzunk, és ami nem kevés fejlődést okoz mind a környezetgazdaságtannak, mind a környezeti jognak. A jegyző a következő módon fogalmaz: „Ha a hulladék tulajdonosa vagy korábbi birtokosa kötelezettségét önként nem teljesíti, vagy nem állapítható meg a személye, illetve annak személye, aki a hulladéktól megvált, akkor a kötelezettség azt az ingatlanhasználót terheli, akinek az ingatlanán a hulladékot elhelyezték vagy elhagyták. Az ingatlanhasználó mentesül a felelősség alól, ha azt, aki a hulladékot az ingatlan területén vagy közterületen elhagyta vagy jogellenesen elhelyezte, a környezetvédelmi hatóság előtt beazonosításra alkalmas módon megnevezi, és vele szemben a jogellenesség tényét bizonyítja”.³

A hulladékok nem közönséges externáliák, különös figyelmet igényelnek

A negatív externáliák egy különös csoportját képezik a szilárd hulladékok. A levegőszennyezés vagy vízszennyezés általában széteszlik a környezetben, ami mindenkié. A légkör vagy folyók tipikus közjavak, mindenki élvezheti szolgáltatásaikat, ha tiszták és mindenki szenved elszennyveződésüktől. A szilárd hulladékok azonban nem ilyenek. Ha valahova leraknak valamilyen hulladékot, akkor az ott marad jó ideig, amíg valaki nem gondoskodik az eltakarításáról. Amikor közterületre rakják le a hulladékot, akkor is különleges, mert a közterületek sem olyanok, mint a légkör vagy folyó, nem tudnak maguktól megújulni, és korlátozott a hozzáférésük is. A hulladékok tehát magánjavakhoz köthető externáliák és ennek vannak olyan következményei, ami a környezetgazdaságtan szokásos megoldásait az externáliák internalizálására, korlátozzák. Ha például adót vetünk ki a hulladékok ártalmatlanítására, az nem megoldaná a problémát, hanem inkább növelné az illegálisan lerakott hulladék mennyiségét.

A hulladék magánjavakhoz kötött externália, ezért akinek az ingatlanára lerakják a hulladékot, felelőssé válik a hulladék ártalmatlanításáért, sőt amint a fenti szövegekből kiderül, őt terheli a hulladékot illegálisan lerakó elkövető személyének a feltárása, és az illegális lerakás tényének a bizonyítása is. Ez azonban a társadalmi közvélekedéssel nem hozható összhangba. Nem elég, hogy el kell viselni az ingatlanon lévő hulladékot, a hatóság még arra is kötelezi az ingatlan tulajdonosát, hogy az illegálisan, a tulajdonos szándéka ellenére, a telkére lerakott hulladék ártalmatlanításáról gondoskodjék, és vállalja a cselekmény elkövetőjével biztosan kialakuló konfliktust is.

Az értelmezési zavarokat mutatja, hogy egy jogászoknak írt tankönyvben a következő szöveget olvashatjuk: „1. Tiszta magánjavak esetében kizárhatóság és rivalizálás is van. Tipikusan ilyen a magántulajdonban álló ingatlan – persze, ha a jogrendszer megfelelően működik. Ekkor a tulajdonos kizárhat bárki mást, eltilthat bárkit attól, hogy használja az ingatlanát. Ha a másik

³ <https://www.kerepes.hu/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-illeg%C3%A1lis-szem%C3%A9lyek%C3%A1s-jog%C3%B6vetkezm%C3%A9nyeir%C5%91l>

mégis megteszi, akkor kártérítést kell ezért fizetnie, vagy valamilyen büntetéssel sújtják. Ugyanakkor a rivalizálás is jelen van, mert azáltal, hogy az adott parcella az övé, másé már nem lehet. 3. Az ún. közösen használt vagy szabad erőforrások esetén van rivalizálás, de nem tudunk kizárni senkit. Tegyük fel, hogy a jogrendszer nem működik jól, és nem tudjuk megakadályozni azt, hogy emberek bejöjjenek a földünkre, és elvigyék az ott található gyümölcsfák termését. Hasonlóképp közösen használt (vagy szabad) erőforrásként működik az a tó, amely esetén a tulajdonos nem tudja megakadályozni, hogy abból a halakat mások kifogják, elhordják. Rivalizálás viszont van: az előbb érkező orvhalász vagy gyümölcszedő csökkenti vagy teljesen elveheti az utánuk érkezők lehetőségeit a halfogásra vagy a gyümölcszedésre.” (Gábor és Ákos é. n.)

Azon túl, hogy mindkét definíció nagyon leegyszerűsítő, sőt nem egyezik meg azzal amit a közgazdaságtan erről a témáról általában tanít, szakmai hibái ellenére is tanulságos, mert a 3. pont azt a látszatot kelti, hogy az a természetes, hogy a jogrendszer nem működik, ezért a magántulajdon “szentsége” csak ábránd. Szerencsére a tankönyv még jogilag is hibás, mert ha elviszik a telkünkön a gyümölcsfák termését, akkor feljelentést tehetünk, és ha telkünkre rakják a szemetet, akkor is feljelentést tehetünk, az csak a kérdés, hogy miért nekünk kell a tettest megtalálni, és miért nekünk kell bizonyítani, hogy ellopta a gyümölcsöt vagy, hogy a telkünkre rakta a szemetet? A telkünk nem közösen használt szabad erőforrás, mint ahogy a tankönyv szerzői gondolják, hanem magánjóság, vagyis azé, aki megvásárolta, csak olyan jogrendszert kell működtetni, ami a kizárólagos tulajdonlást biztosítja a tulajdonos számára, akkor is, ha a tulajdonos természetes személy, és akkor is, ha önkormányzat, vagy maga az állam. Van természetesen közösen használt tulajdon is, például egy társasház esetében, ahol a telek lehet osztatlan közös tulajdon, de ez nem témája a jelen tanulmánynak.

Az ingatlantulajdonos okkal elvárja a hatóságoktól, hogy azok biztosítsák a saját tulajdona gyakorlásához a jogát, és ez a jog a tulajdonból származó előnyök élvezetét is kellene, hogy jelentse és nemcsak azt, hogy az illegális hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeket el kell viselnie, miközben az ingatlannal járó előnyöket pedig nem élvezheti, mert abban zavarják. Az illegális hulladéklerakás nemcsak esztétikai, hanem nagyon gyakran más kockázatokat is jelent az ingatlan használó tulajdonos számára, és a jog, szemmel láthatóan korlátozza a tulajdonosi jogok gyakorlását. Ebben a helyzetben nehéz a károsultat egy hulladék jogszabály alapján tovább büntetni.

Indokoltan hívja fel Dr Feik Csaba jegyző a figyelmet: „Hozzá kell még tenni: a jó és hatékony gyakorlat semmiképpen nem a bírságkiszabás lenne. Az ellenőrzéseket fokozni kell mind a számukat, mind komplexitásukat tekintve (több hatóság együttes, összehangolt ellenőrzése). A környezetvédelmi hatóság – legyen az a jegyző vagy más hatóság – által hozott, kötelezést tartalmazó határozatok végrehajtásának tényleges kikényszerítése, a szigorúbb hatósági fellépés tenné lehetővé az illegálisan elhelyezett hulladékkal okozott károkozások csökkentését. A bírságkiszabás ritkán vezet el tényleges teljesítéshez, még kevésbé a gyors teljesítéshez, s ez a végrehajtási késedelem – a környezetszennyezés felszámolásának elodázásával – további károkat okoz.”

A végrehajtás foganatosítása azonban nem egyszerű feladat. Az elhagyott hulladék birtokosa, illetve az ingatlan tulajdonosa ugyanis ritkán tesz eleget – a tapasztalatok szerint – a hatósági határozat szerinti hulladékelszállítási kötelezettségének. Így annak végrehajtása a hatóságra marad(na). Viszont ebben az esetben a végrehajtás foganatosításának költségeit a hatóságnak kell viselnie, illetve megelőlegeznie. Az Ákr. -nek a végrehajtás foganatosítása területére meg-

határozott általános szabálya szerint a végrehajtást – ha törvény, kormányrendelet, vagy önkormányzati hatósági ügyben helyi önkormányzati rendelet másként nem rendelkezik – az állami adóhatóság fogatosítja [Ákr. 134. § (1) bekezdés]. A végrehajtás fogatosítására itt azonban a különös szabály érvényesül, ugyanis a környezetvédelmi törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárásokban az ott meghatározott cselekmények végrehajtását az azt elrendelő hatóság fogatosítja, s így adott esetben annak költségeit is ő előlegezi meg [a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 91/D. § (3) bekezdése].

Tehát a végrehajtás ez esetben azon múlik, hogy van-e a hatóságnak – a jegyző eljárása esetén az önkormányzatnak – erre anyagi fedezete. Többnyire nincs, illetve annyi nincs, amennyi kellene.

Ha a végrehajtás fogatosítása itt is az állami adóhatóság hatáskörébe tartozna, talán a végrehajtás hatékonysága, illetve az elkövetők vagy kötelezettek önkéntes vagy akár kötelezésre történő teljesítési hajlandósága is növekedne (Feik Csaba 2020).

A szennyező fizet elv betartása is forrása az illegális hulladék problémának

A bírság kiszabása és a bírság behajtása biztosan nem megoldása a problémának, ezzel sokan egyetértenek. Ugyanakkor mindenki hangsúlyozza, hogy a szennyezőnek kell megfizetni a hulladékártalmatlanítás költségeit.

A szennyező fizet elvet is szinte mindenki elfogadja. A hazai hulladéktörvényben is megkülönböztetett szerepet kapott. Az általánosan elfogadott alapelvnek egy hibája van, hogy a gyakorlatban általában nem, vagy csak nehezen végrehajtható. Nincsenek felmérések, amik bizonyítanák, de saját tapasztalataink alátámasztják, hogy a háztartási szemétygyűjtésben bevezetett kukánkenti szemétdíjak lehetnek az egyik okozói az illegális hulladéklerakásnak. A kommunális költségek minimalizálása érdekében a lakók igyekeznek csökkenteni a szemétygyűjtő kukák számát, illetve a méretét. Időnként megtörténik, hogy például az ünnepek közeledtével megnő a szemét mennyisége, és nem fér el a szemét a kukákban. Ilyenkor sokszor többféle stratégiával igyekeznek megszabadulni az emberek a szeméttől, aminek környezeti következményei sokszor beláthatatlanok. Az utcára kirakott építési törmelék gyűjtésére szolgáló konténerek éjszánkánként megtelnek háztartási szeméttel. Megesik, hogy a szelektív hulladékgyűjtő konténerekbe raknak, esetleg a „szomszédok” háztartási hulladékot. Sajnos az is előfordul, és nem is ritkán, hogy a szemét egy részétől a lakosság hulladékégetéssel szabadul meg. Kutatások bizonyítják, hogy a nehéz anyagi helyzet miatt a fűtési szezonban megnő a hulladékkal tüzelők aránya, de nem figyelmen kívül hagyható az sem, hogy sokan a kiskapacitású szeméttároló miatt kényszerülnek a hulladék egy részének az elégetésére.

A szennyező fizet elv sok esetben valóban védi a környezetet, de valószínűsíthető, hogy egy ilyen speciális, magánjavakhoz kötött externáliánál, mint amilyen a kommunális hulladék, inkább csak szaporítja a problémákat és a “tisza környezet” megteremtésének nem célravezető eszköze. Tapasztalatok bizonyítják, hogy az ingatlanban lakók számától, jövedelmétől és az ingatlan elhelyezkedésétől, típusától függően megbecsülhető a háztartásban keletkező kommunális hulladék mennyisége. Nyilván az szolgálná a közérdeket, ha minden háztartás az adottságainak megfelelő méretű kukát kapna, és nem a kuka térfogatával vagy a hulladék mennyiségével arányos szemétdíjat, hanem egy általányt fizetne. A túlpakolt kukákat az állatok feldöntik

és a hulladék az utcára kerül. Ezt nem feltétlenül tekintjük illegális hulladéklerakásnak, de a jelenség összefügg az illegális hulladékkezeléssel.

Érdekes nemzetközi esetek hívják fel a figyelmet egy nálunk is létező, de eddig kevés figyelmet kapott jelenségre, amikor a kommunális hulladék nem ott kerül összegyűjtésre, ahol keletkezik, hanem például az autópályák mentén létező pihenőhelyeken, ahol az ott keletkező hulladékok elhelyezésére hoztak létre infrastruktúrát. Ausztráliában egy asszonyt a hatóságok azon kaptak, hogy az egyik autóspihenőben szabadul meg háztartási hulladékától. Jellemzően, a személyiségi jogait sem tisztelve, a sajtóban a nevével együtt megjelent, hogy négy alkalommal érték szabálytalan hulladékkezelésen, és ezért 4500 dollár pénzbírságban és 788,30 dollár hulladékkezelési költség megfizetésének a kötelezettségében részesítették. A jogsértések 2021. június 9-én, 2021. június 10-én, 2021. június 11-én és 2021. augusztus 3-án történtek. Van Nus asszony minden alkalommal háztartási hulladékot dobott ki az út menti pihenőhelyen található nyilvános szemeteskukába és annak környékén. A túlsorduló hulladékot a szél és az állatok szétszórták a közvetlen környéken, a háztartási hulladék pihenőhelyeken való elhelyezése veszélybe sodorja a vadon élő állatokat és a környezetet. Az út menti pihenőhelyeket használóknak tisztában kell lenniük azzal, hogy a pihenőhelyeket felügyelik, és ha illegálisan rakják le a hulladékot, jelentős büntetésre számíthatnak. Ebben az esetben nyilvánvaló lett volna, hogy a kidobott szemét a környezetbe terjed, de az elkövető ezt folytatta.⁴

Ez a jelenség azonban nemcsak Ausztráliában fordul elő, hanem Magyarországon is. A zártkerti és üdülőingatlanok egy részén a legális szemétygyűjtés nem, vagy csak részben megoldott. Emiatt sokan kényszerülnek arra, hogy a keletkező szemetet valahol útközben „elhagyják”. Az ausztráliai eset nyilván kirívó és ismétlődő szabálysértést takar. Európában az ilyen esetek az adatvédelmi törvény miatt nem kerülnek nyilvánosságra. Valószínű pedig, hogy nagyobb elrettentő ereje volna a nyilvánosságra hozásnak, mint a bírságolásnak. A bírságot rendszerint nehéz és költséges behajtani, sőt vannak olyan társadalmi rétegek, akiktől még a legális szemétdíjat sem sikerül beszedni. Hiba volna őket kizárni a szemétygyűjtési szolgáltatásból, mert az az illegális hulladéklerakás veszélyét fokozná. Ez is egy nem elhanyagolható érv a „szennyező fizet” elv túlhajszolt alkalmazása ellen.

Tudomásul kell vennünk, hogy a társadalom minden tagja jobban jár, ha a képződő szemetet azoktól is begyűjtjük, akik a díjat nem tudják kifizetni. Ez ellen szóló érv lehet a potyautasság jelensége, ami nyilván csökkenti a díjfizetési hajlandóságot. Az illegális szemetelők, és a szemétdíjat nem fizetők közötti határvonal meghúzása fontos feladat, de egyszersmind roppant nagy körültekintést is igényel. Aki jövedelmi helyzete miatt nem tud fizetni, de egyébként betartja a közösségi együttélés normáit, amibe a megfelelő hulladékkezelési szabályok követése is beletartozik, nyilván nem indokolt, hogy a nyilvánosság előtt a szégyenpadra kerüljön. Megfontolandó ugyanakkor, hogy a potyautasokról és az illegális szemetelőkről a közvélemény időnként tájékoztatást kapjon, ennek elrettentő hatása, különösen vidéken, számottevő lehet.

Az illegális hulladéklerakásnak vannak bizonyos jól érzékelhető összetevői. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy: „Az illegális szemétkerakáshoz használt helyek változatosak, de előfordulhatnak elhagyott ipari, lakó- vagy kereskedelmi épületek, köz- vagy magánterületen lévő üres telkek és ritkán használt sikátorok vagy utak. Megközelíthetőségük és rossz megvilágításuk miatt a vidéki utak és vasutak melletti területek különösen sérülékenyek. Ha nem foglalkoznak vele, az illegális szemétkerakók gyakran több hulladékot vonzanak magukhoz,

⁴ <https://www.wa.gov.au/government/announcements/travellers-face-fines-rest-stop-dumping>

beleértve potenciálisan veszélyes hulladékokat, például azbesztet, háztartási vegyszereket és festékeket, autóiipari folyadékokat és kereskedelmi vagy ipari hulladékokat.”

Nemzetközi tapasztalatok szerint a tipikus illegális hulladéklerakók profilja változatos ugyan, de vannak jellegzetes csoportok, akik között gyakoribb az illegális hulladéklerakók aránya: „építési, bontási, átalakítási, tetőfedő és tereprendezési vállalkozók; hulladékkezelő társaságok és generálszállító vállalkozók; autójavító és gumiabroncs-műhelyek; hulladékgyűjtők; helyi lakosok és a «csináld magad» keretében fusizó vállalkozók.” Ezeknek a csoportoknak a tevékenységét és hulladékkezelési gyakorlatát érdemes volna nyomon követni.

A háztartások környékén keletkező néhány tíz kiló hulladék szakszerű ártalmatlanítása sokak anyagi lehetőségeit meghaladja. A túl távoli hulladékgyűjtőbe való elszállítást időnként nehéz megoldani. Mindezek arra hívják fel a figyelmet, hogy különbséget kellene tenni a szándékos, törvénytörő magatartásból keletkező illegális hulladék lerakás és a kényszerű, szegénységből, az infrastruktúra hiányosságából származó hulladéklerakás között.

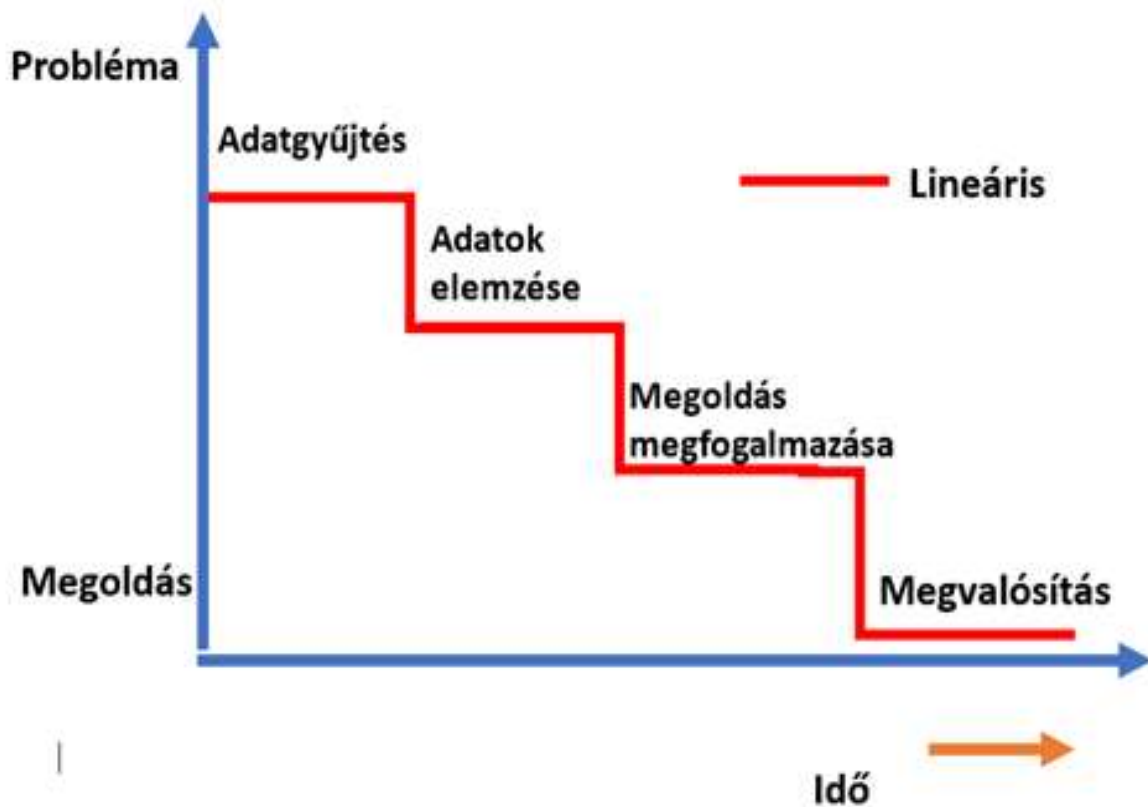
Ennek a kétféle problémának a gazdasági-szociológiai feltárása még megoldatlan. A különböző típusú „szemetelők” azonosítása lehetővé teszi, hogy „testreszabott” kommunikációs és szemléletformálási stratégiát lehessen javasolni. A „szennyezők attitűdje” csak körültekintő társadalomtudományi elemzési technikákkal tárható fel.

Az illegális hulladék kezelése „vad” társadalmi probléma

A kutatásokból idézett eltérő eredmények csak megerősítik a bevezetőben idézett több évtizedes megállapítást. „A környezetpolitika a lehetetlen művészete” és valóban az. Az eddigiekből hiba volna levonni azt a következtetést, hogy nincs értelme azoknak az erőfeszítéseknek, amik az emberek meggyőzésével, a környezettudatos magatartásra való ösztönzésével, vagy akár a szemetelők megbüntetésével kísérelik meg jobb belátásra bírni polgártársainkat. Azt kellene megértenünk és elfogadnunk, hogy az illegális hulladéklerakás felszámolása is egy nagyon összetett komplex probléma, aminél már magának a problémának a megfogalmazása is nehézségekbe ütközik.

1973-ban Horst Rittel, aki a „társadalmi tervezés” professzora volt, Webberrel közösen cikket írtak „Dilemmák az általános tervezéelméletben” („Dilemmas in a General Theory of Planning”) címmel, amiben felvetik, hogy a tervezési problémák vagy projektek egy része jól strukturált és létezik optimális megoldásuk, ezeket nevezhetjük „szelíd” problémáknak, másik részük azonban –és a társadalmi problémák zöme ilyen- nem jól strukturálható vagy egyáltalán nem strukturálható, és ezeket nevezhetjük „vad” vagy „gonosz” problémáknak (Rittel és Webber 1973).

A szelíd problémák megismerése és megoldása „vízesésszerű”. Adatokat gyűjtünk a problémát illetően, az adatokat elemezzük, megfogalmazzuk a megoldást, majd megvalósítjuk a tervet és ezzel a problémát megoldottuk. A mérnök és a menedzser, az építész és a jogász is azt várja, hogy megmondjuk, mi a probléma és biztosak lehetünk benne, ha szakmájukba vág a probléma, megoldják, feltéve, hogy jól felkészült szakemberhez fordultunk.



1. ábra. A szelíd problémák esetén a megismerési folyamat „vizesés szerű”

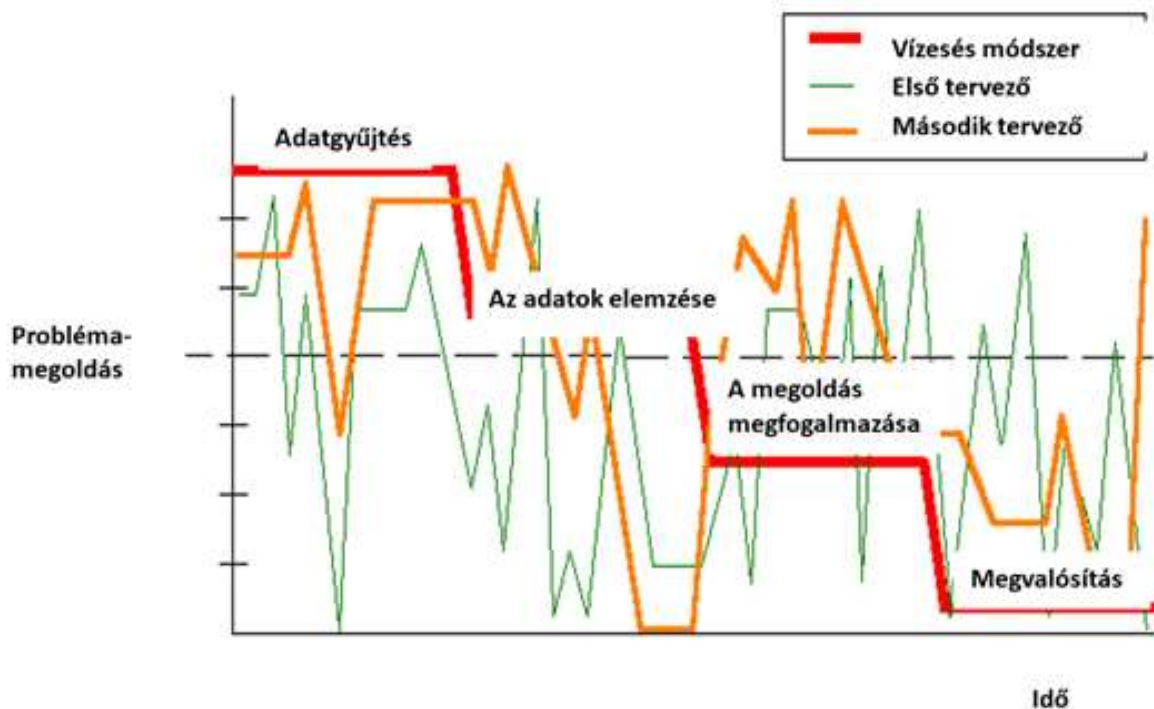
Forrás: (Conklin 2005a) (Ritchey 2013)
<http://cognexus.org/wpf/wickedproblems.pdf>

A szelíd problémák a következőkkel jellemezhetők:

- Létezik egy jól definiált és stabil állítás a problémáról,
- Létezik egy olyan végső pont, ami a probléma megoldását jelenti,
- Létezik egy olyan megoldás, amiről egyértelműen eldönthető, hogy jó vagy rossz,
- Léteznek hasonló problémák, amelyeket már megoldottak hasonló úton és módon,
- Léteznek megoldások, amelyeket könnyen kipróbálhatunk és elhagyhatunk, ha kell,
- Az alternatív megoldások száma korlátozott.

Az, hogy a probléma szelíd nem azt jelenti, hogy egyszerű problémáról van szó. A közműöllő zárása nyilván nem egyszerű probléma, de jól strukturált, és egyértelmű megoldása lehet, legfeljebb néhány lehetséges változat közül kell választanunk, hogy megtaláljuk a „legjobb” megoldást.

A nem jól strukturált problémák azonban nem ilyenek. Ezek nem oldhatók meg a szokásos módon, mert még abban sincs egyetértés, hogy mi is a probléma. A vad problémák „megoldása” oszcilláló. Ahány tervező, annyiféle kísérlet, próbálkozás. Akárhányszor is találkoznak a tervezők az álláspontjuk nem közeledik egymáshoz.



2. ábra. A vad problémák kezelése oszcilláló, a tervező próbálkozik, esetleg abbahagyja a próbálkozást, de nem azért mert megoldotta a problémát

Forrás: Conklin 2005a, Ritchey 2013.

Bárki nekikezdhethet a „megoldás” kidolgozásának, néha úgy tűnhet, hogy már közel a megoldás, de kiderül, hogy újabb információk, konfliktusok merülnek fel, és talán a „tervező” végül azt is megéri, hogy lehetetlen megtalálni a legjobb megoldást, meg kell elégednünk azzal, hogy vannak jobb és rosszabb közelítések. A megoldási folyamatnak soha nincs vége, mindig marad feladat, csak abbahagyni lehet, befejezni nem. Elfogy az időnk, a pénzünk, a türelmünk, de a problémából mindig marad valami, amivel még foglalkozni kellene. Lehet, hogy amit eddig csináltunk, nem segít bennünket, hanem inkább akadályoz abban, hogy jobb megoldást találjunk.

A „vad” problémák jellemzői a következők:

- Nincs általános egyetértés abban, hogy mi a probléma? Nem értjük a problémát, amíg nem dolgozunk ki megoldást. Rittel szerint „nem lehet először megérteni és aztán megoldani”.
- A probléma-megoldási folyamatnak nincs végső pontja. Abbahagyjuk, a próbálkozást, amikor elfogynak az erőforrásaink, az időnk, a pénzünk vagy az energiánk.
- A vad problémák megoldása nem igaz vagy hamis, csak jobb vagy rosszabb!
- A megoldásnak nincs azonnali és egyértelmű tesztelési lehetősége.
- Egyszeri próbálkozásra van lehetőség, mert minden lépés jelentős hatást gyakorol, nem lehet a próbálkozással tanulni, hogy mi lenne a jó megoldás!
- Nincs egy jól meghatározható, átfogó megoldás-készlet, amiből választhatnánk!
- Minden vad probléma egyedi és különleges!
- Minden vad probléma tekinthető más vad problémák hasonló tünetének.
- A vad problémának oka sokféleképpen értelmezhető. Az értelmezés aztán meghatározza a megoldás természetét.
- A vad problémák esetén a tervezőnek nincs joga a tévedésre.

A környezetvédelem területén sok ilyen gyakorlati tapasztalatról számolhatnánk be. Az éppen időszerű legfőbb probléma mozgósította a „szakmát” és a döntéshozókat is. Szennyezett volt a városi levegő, valamit tenni kellett, és tettek is. Áttértek a földgáztüzelésre, katalizátort szereltek az autókba, kitiltották kamionokat a városokból. Szennyezettek voltak a folyóink, csatornáztak, szennyvizet tisztítottak és valóban javult a felszíni vizek minősége. Mindezt sikerként is elkönnyelhetnénk, ha megkérdeznénk, hogy ma is úgy csinálnánk-e, mint ahogy pár évtizeddel ezelőtt tették, a válasz valószínűleg nem volna egyértelmű. Ma már tudjuk, hogy nem szerencsés, hogy a földgázt és a csatornát elvezettük a szőlőhegyre is, és az sem, hogy elnéptelenedő falvakat is közművesítettünk. Nem szerencsés az sem, hogy szinte mindenütt nyomás alatti szennyvízcsatornákat építettünk és szinte sehol sem gravitációsat, és az sem, hogy a tisztítandó szennyvíz esetenként akár 30 kilométert is „utazik” a szennyvíztisztítóig. A problémákat hosszan lehetne sorolni, és természetesen azt gondoljuk, hogy szakmai, tervezési hiba történt, sőt sokan még tovább mennek, és korrupcióról és csalásról beszélnek. Nyilván van igazság ez utóbbi gondolatokban is. Alapvetően azonban nem ez okozza a problémát, hanem az, hogy nem vettük észre, hogy a „fenntartható fejlődés” nem egyenlő a tisztább levegővel vagy a felszíni vizek jobb ökológiai állapotával.

A vad problémák megoldása esetén a két legfontosabb hiba, amit elkövethetünk az a halogatás és a megszelídítési szándék. A vad problémák legfőbb sajátossága, hogy nem lehet jól definiálni magát a problémát. Nem tudhatjuk, hogy mennyire hiányosak az ismereteink, ez csak azután derül ki, hogy belekezdünk a probléma megoldásába. Könnyen előfordulhat, hogy amit teszünk az inkább árt, mint használ. Mégsem szabad azt gondolni, hogy jobb, ha várunk és információkat gyűjtünk. Óvatos és körültekintő cselekvésre van szükség, miután úgysem kideríthető, hogy milyen információk nélkülözhetetlenek a döntéshez, és ez elvileg van így. A komplex, és új problémák tanulmányozása természetesnek és fontosnak tűnhet, de hamar kifogy az „üzemanyag”, ha vad problémáról van szó.

Források

- Barbora Šedová. 2016. „On Causes of Illegal Waste Dumping in Slovakia”. *Journal of Environmental Planning and Management* v. 59(7):1277–1303. doi: 10.1080/09640568.2015.1072505.
- Conklin, Jeff. 2005a. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York, NY, USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Conklin, Jeff. 2005b. *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. USA: John Wiley & Sons, Inc.
- Csutora, Maria. 2012. „One More Awareness Gap? The Behaviour–Impact Gap Problem”. *Journal of Consumer Policy* 35(1):145–63. doi: 10.1007/s10603-012-9187-8.
- Gábor Bartus, és Ákos Szalai. é. n. „Környezet, jog, gazdaságtan”.
- Hayek, Friedrich August. 2013. *The fatal conceit: The errors of socialism*. Routledge.
- Kerekes, Sándor. 2023. „Zsörtölődő megjegyzések a Dasgupta-jelentésről Friedrich Hayek elméletének tükrében”. *Közgazdasági Szemle* 70(3):305–21. doi: 10.18414/KSZ.2023.3.305.
- Kerekes, Sándor, Dennis Rondinelli, és Gyula Vastag. 1995. „A vállalatok környezeti kockázatai és a vállalatvezetők felelőssége. Milyen az ideális környezeti menedzsment?” *Közgazdasági Szemle (Economic Review - monthly of the Hungarian Academy of Sciences)* XLII(9):882–95.
- Ritchey, Thomas. 2013. „Wicked problems: Modelling social messes with morphological analysis”. *Acta morphologica generalis* 2(1):1–8.
- Rittel, Horst W. J., és Melvin M. Webber. 1973. „Dilemmas in a General Theory of Planning”. *Policy Sciences* 4(2):155–69.
- Sándor Kerekes, és Mónika Mátay (2022) „Nem ergodikusság és vad problémák a közpolitikában!” *Szabad Piac*, 2022. 1. szám
- Sz n. é. n.-a. „Az illegális hulladékelhelyezésről és megakadályozásának lehetőségeiről”. Elérés 2023. július 13. (<https://jegyzo.hu/az-illegalis-hulladekelhelyezesrol-es-megakadalyozasanak-lehetosegeirol/>).

- Wynne Brian (1987) *Risk Management and Hazardous Waste*. Springer
- Feik Csaba dr (2020) Az illegális hulladékelhelyezésről és megakadályozásának lehetőségeiről 2020-10-05 XXII. évfolyam, 4. lapszám
- <https://www.kunr.org/energy-and-environment/2021-05-12/illegal-dumping-increases-in-nevada-officials-say>
- <https://www.wa.gov.au/government/announcements/travellers-face-fines-rest-stop-dumping>
- <https://www.kerepes.hu/t%C3%A1j%C3%A9koztat%C3%B3-az-illeg%C3%A1lis-szem%C3%A9ltre-rak%C3%A1s-jogk%C3%B6vetkezm%C3%A9nyeir%C5%91>