

AZ ALTERNATÍV GAZDASÁGI MODELLEK JELENTŐSÉGE KÖRNYEZETPOLITIKAI SZEMPONTBÓL¹

BARTA-GYURKÓ Brigitta
PhD-hallgató (DE ÁJK)

1. Bevezető gondolatok

A természeti erőforrások meggondolatlan és vég nélküli pazarlása olyan környezeti károkat okozott, mint az elsivatagosodás, az erdőirtás, a biodiverzitás csökkenése, az ökoszisztéma-szolgáltatások gyengülése.² A probléma forrása az, hogy a természeti erőforrásokra kimeríthetetlen, szabad javakként tekintettünk. A pazarló gazdálkodás meghozta gyümölcsét: mára egyértelműen túlléptük a Föld eltartóképességének határait.³ A római jog ősi fogalmaival kifejezve ma már nem a gyümölcsöt (az ökoszisztéma-szolgáltatásokat) fogyasztjuk, hanem magát a dolgot (közgazdasági fogalommal élve: a természeti tőkét éljük fel).⁴

E folyamatok lassítására, végcélként pedig megállítására az Európai Unió számos gazdasági tervet dolgozott ki, amelyek közül a legjelentősebb a napjainkban intézményesülő körforgásos gazdaság elmélet. Az a kiindulópont ugyanis, hogy a fenntartható erőforrás-használat a gazdaság új pályára állítását, gyökeres gazdasági fordulatot, s ezt szolgáló jogi szabályozást igényel. Ez elvben több modell alapján is elképzelhető; egyikük a körforgásos gazdaság (*circular economy*).

¹  A tanulmány az Emberi Erőforrások Minisztériuma Új Nemzeti Kiválóság Programjának támogatásával készült.

² A környezeti károkért viselt objektív felelősségről ld. bővebben: BÁNDI Gyula: A környezeti szabályozás útja az európai integrációban, példákkal illusztrálva. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/2. 142–146.

³ Közismert, hogy 2019-ben a túlfogyasztás („túllövés”) napja már júliusra esett, az EU vonatkozásában azonban még ennél is korábbi időpontról (május 10.) van szó. https://www.footprintnetwork.org/content/uploads/2019/05/WWF_GFN_EU_Overshoot_Day_report.pdf (2019. július 31.).

⁴ BARTUS Gábor – SZALAI Ákos: *Környezet, jog, közgazdaságtan. Környezetpolitikai eszközök, környezet-gazdaságtani modellek és joggazdaságtani magyarázatok*. Budapest, Pázmány Press, 2014. 20.

Európa számára (helyzeténél fogva) nélkülözhetetlenek az importált erőforrások,⁵ de ezek is rövid időn belül kimerülnek.⁶ Csökkentenünk kell az erőforrások kitermelését és felhasználását, függetleníteni kell a gazdasági növekedést a felhasználásuktól, kiaknázásuk mértékének növekedésétől. A termelés és fogyasztás modelljét tehát úgy kell megváltoztatni, hogy a fenntartható fejlődés elveivel összhangba kerüljön.⁷ Teljes paradigmaváltásra van szükség, és ennek során egymáshoz kell kapcsolni a gazdasági, a környezeti, és a társadalmi célokat.

Az alábbiakban arra vállalkozom, hogy bemutassam a környezet problémáira választ adni hivatott gazdasági modelleket, amelyeket az Európai Unió alkalmasnak talál többek között a hulladékgyűjtés megreformálására, és ezzel egyéb ágazatok átalakítására. Középpontba a körforgásos gazdaságot állítom, és arra igyekszem rámutatni, hogy a hulladékgyűjtés kapcsán intézményesülő követelményei messze túlmutatnak a környezetjog, a környezetpolitika határain. A körforgásos gazdaságról szóló jogi szabályozás a jövőben tovább terebélyesedik, áthangolva a gazdasági szférára vonatkozó, magánjogi, versenyjogi, adójogi stb. szabályozást is. Az utóbb említett fejlemények részletes tárgyalása azonban már túlmutat e tanulmány keretein.

2. A gazdasági tervezetek típusai, jelentősége és célkitűzései

Azt gondolhatnánk, hogy a XXI. századra a világ fejlett országai mind a politikai, mind a gazdasági átalakulás időszakát maguk mögött hagyták. Gazdaságaikban kialakultak a magántulajdon és a piacgazdaság legfontosabb „játékszabályai”,⁸ a központosított gazdaságok helyét – a volt szocialista országokban is – átvette a magántulajdon dominanciája, a decentralizáltság az általános forma. Mégis naivitás lenne azt hinni, hogy a változásoknak vége, s a kialakult gazdasági berendezkedések kielégítőek, fenntarthatóak, vagy élhetőek.

Ahogy már szót ejtettem róla, reformokra van szükség, amelyek elsődleges feladata a megszilárdult gazdasági modellek⁹ jelentős megváltoztatása, az erőforrások fenntartható használata, a (sokszor korlátlanul hitt) növekedés helyett a gazdasági innováció elérése. Ehhez elsőként szükség van az erőforrás-fogyasztás fenntartható szintre történő csökkentésére. Az Európai Unió olyan innovatív gazdasági modellek irányítójává kíván válni, melyek elválaszthatatlanul összekapcsolják a gazdasági

⁵ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Energy_production_and_imports/hu.

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=LEGISSUM%3A128167>.

⁷ Jelenleg is futnak különböző, a körforgásos gazdaságot elősegítő programok, mint a Horizont 2020 program, és a Life+, amelyek lehetővé tennék az ökoinnováció és ipari ökológia előmozdítását az Európai Unióban. Ld. https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/H2020_HU_KI0213413HUN.pdf és <http://ec.europa.eu/environment/archives/life/funding/lifepplus.htm>

⁸ MAJOR IVÁN: *A kapitalista piacgazdaság néhány modellje és a magyar gazdaság mozgásterse*. Budapest, MTA KKK, (é. n.) <http://nemzetkozi-gazdalkodas.hu/files/7734/major.pdf>

⁹ Gazdasági modellek közötti különbségeket nem a makrogazdasági szerkezetük határozza meg, hanem az intézményrendszerekben keletkező eltérések.

jólétet, a magas szintű szociális védelmet, a környezeti fenntarthatóságot,¹⁰ s mintegy védjegyként kívánja meghatározni e berendezkedéseket.¹¹ Az Unió meg is nevez néhány gazdasági modellt, amiket alkalmasnak talál a kitűzött célok eléréséhez: ezek a funkcionális gazdaság, a megosztáson alapuló gazdaság, a felelős finanszírozás, a szociális gazdaság, illetve a körforgásos gazdaság.

A modellek különbözőek, azonban az elvárt eredményekben közös egy új, fenntartható gazdasági struktúra létrehozása, ami biztosítja az EU-ban a fenntartható fejlődést, figyelemmel a környezeti célokra.

Az új berendezkedések teljes rendszerváltozással járnak együtt. Egy példát kiemelve, újra kell gondolni a pénzügyi szektor működési módját, és módosítani kell a kockázati fogalom meghatározását, hogy az mikro- és makroszinten egyaránt figyelembe vegye a hosszútávú környezetvédelmi és társadalmi kihívásokat. A pénzügyi szektor minden szereplőjének (fogyasztóknak, bankoknak, befektetőknek, szabályozóknak, kormányoknak) részt kell vennie a rendszer átalakításában.¹²

Hogy mi indokolja a modellváltást, és az milyen változásokat hoz magával? Nem pusztán a gazdaság és a természet konfliktusáról van szó. Általános tendenciává vált a társadalmi egyenlőtlenségek fokozódása, ami felveti – mind a gazdasági, mind a természeti – erőforrások és a környezeti terhek igazságos eloszlásának kérdését.¹³ Bár a számok a kontinens gazdasági növekedését mutatják,¹⁴ a társadalom egy része nem tapasztalja a növekedés előnyeit, ami egy részvételen alapuló rendszer bevezetése mellett szól.

A modellváltás másik indokához magától értetődően a környezetvédelem oldaláról közelíthetünk. A termelési és fogyasztási rendszerek linearitása (pl. bányászunk – gyártunk – fogyasztunk – a hulladékot „visszaadjuk” a természetnek) a biodiverzitás csökkenéséhez, az erőforrások teljes kiaknázásához vezet. Az éghajlatváltozás veszélyére tekintettel a magas széndioxid-kibocsátású energiától való függőségünkkel minél hamarabb le kell számolnunk. Ezzel egyenes arányban növekszik az innovatív tudományok és fejlesztések jelentősége (pl. az elektromos meghajtású gépjárművek térhó-

¹⁰ Arra való képességet értünk alatta, miszerint úgy felel meg a jelenlegi generációk igényeinek, hogy közben nem veszélyezteti az eljövendő nemzedékek saját szükségleteinek kielégítésére való képességét. SC/047: „Átállás egy fenntarthatóbb európai jövőre – stratégia 2050-ig.” 44.

¹¹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye- Új fenntartható gazdasági modellek (feltárási vélemény) 2018/C 081/08. 81/57.

¹² Uo. 81/58.

¹³ Uo. 81/59.

¹⁴ A gazdasági növekedés, habár mérsékelten, de folytatódni fog. Az európai gazdaságra várhatóan továbbra is kedvező hatással lesz a munkaerőpiaci feltételek javulása, a kedvező finanszírozási feltételek megléte és a némileg expanzív költségvetési irányvonal. Az euróövezeti GDP 2019-ben várhatóan 1,3%-kal, 2020-ban pedig 1,6%-kal növekszik majd (őszi előrejelzés: 1,9% 2019-ben, 1,7% 2020-ban). Az uniós GDP előre jelzett növekedését szintén lefelé módosították, és 2019-re vonatkozóan 1,5%-osra, 2020-ra pedig 1,7%-osra becsülik (őszi előrejelzés: 1,9% 2019-ben, 1,8% 2020-ban). http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-850_hu.htm

dítása¹⁵). Az új technológiákra építő modellek átalakítják a gyártók, a forgalmazók és a fogyasztók viszonyrendszerét.¹⁶

Számos kutató (közgazdász) foglalkozott már az ideális és fenntartható modell gondolatával.¹⁷ E munka terjedelmére tekintettel csak azt a három gazdasági modellt veszem górcső alá, amelyeket az Unió leginkább alkalmasnak ismer el a kívánt célok eléréséhez, s azt követően foglalkozom a körforgásos gazdaság megvalósításának kérdéseivel.

2.1. Funkcionális gazdaság¹⁸

A funkcionális gazdaság koncepciója számos (környezetvédelmi, társadalmi, kulturális, gazdasági) területen változást irányoz elő. Eszközként szolgál ahhoz, hogy az európai vállalkozások új értékeket teremtsenek és a versenyképességüket növeljék. A funkcionális gazdaságban az áruértékesítés helyett az áru használata kerül előtérbe.¹⁹ Ez alapján a vállalatok nem terméket, hanem funkciókat értékesítenek, az egyéni fogyasztó már nem vásárol, hanem szolgáltatást vesz igénybe. Ebből kifolyólag az előállítóknak alapvető érdeke fűződik ahhoz, hogy a termékük hosszú távon lássa el feladatát, könnyen javítható, illetve az elemei könnyen cserélhetőek legyenek, a termelési folyamat a minőségirányítási szabvány²⁰ szerint történjen.

A tulajdonlásról a használatra való áttérés a fenntarthatóság szempontjából kiemelten fontos.²¹ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (továbbiakban EGSZB) véleményében úgy határozza meg a funkcionális gazdaságot, hogy az olyan gazdasági átmenet, amely során az erőforrások túlzott kiaknázásának és pazarlásának időszakáról Európa egy fenntarthatóbb időszakba lép át, ami a mennyiség helyett a minőség értékelésére irányul.²² Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a funkcionális gazdaság

¹⁵ <https://www.mnnsz.hu/elkepeszto-utemben-no-az-elektromos-autok-szama-a-vilagban/>

¹⁶ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye- Új fenntartható gazdasági modellek (feltáró vélemény) 2018/C 081/08. 81/59.

¹⁷ Ld. még pl. Bernard GIRARD: *A menedzsment forradalma: a Google-modell*. Budapest, Typotex, 2010. 41. <https://gazdtort-hu.webnode.hu/temak/romai-gazdasagtortenet/gazdasagi-modellek/>

¹⁸ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Funkcionális gazdaság (saját kezdeményezésű vélemény) 2017/C 075/01.

¹⁹ Az egyéni tulajdonon alapuló fogyasztási modellekben a javak kihasználatlansága jellemző, amelyből következnek az természeti erőforrások pazarlása. A városokban gépjárművek 95%-ban kihasználatlanok, mivel általában egy útra, egy ember használja. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Funkcionális gazdaság (saját kezdeményezésű vélemény) 2017/C 075/01-

²⁰ Minőségirányítási rendszere példa az ISO 9001 szabvány. <https://www.emi-tuv.hu/hu-hu/tevekenysegek/audit-es-rendszer-tanusitas/iso-9001>.

²¹ A fenntarthatóság mellett a fogyasztói érdekek oldaláról vizsgálódva, egy szolgáltatás során a beszélgetők a termékek karbantartására kényszerülnek, így azok élettartama meghosszabbodik, a társadalmi nyomás folytán a környezettudatos tervezés és újra használat prioritást élvez, több fogyasztó osztozik egy árun, így alacsonyabb hozzáférési ár kínálható a magasabb minőség mellett.

²² Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Funkcionális gazdaság (saját kezdeményezésű vélemény) 2017/C 075/01 C75/1.

nem tekinthető végcélnak, csupán a fogyasztási modellhez rendelt új célokat szolgáló eszköz.

A modell bevezetéséhez át kell értékelni a termék- és szolgáltatástípusokat. Ezt követően konkretizálni kell a használat és a tulajdonjog közötti, a termékekre, illetve szolgáltatásokra vonatkozó hatását.

A környezetbarát tervezés²³ a termék előállításától kezdve (a teljes életcikluson át) a fenntarthatóságot, emellett magasabb minőségi szinten, új típusú termékek forgalmazását biztosítja. A termékeket meghatározó elemek átalakulása elősegítené azok társadalmi értékének növelését, azonban az összköltségen csökkentene.

Mint sarkalatos probléma, a hulladékkérdés is előkerül a modellre vonatkozó tervezetben. A „Cradle to cradle”²⁴ megközelítést célozza meg úgy, hogy a vállalkozások által termelt hulladék, más vállalkozó által hasznosítható erőforrássá alakul.²⁵

2.2. Megosztáson alapuló gazdaság

Általános igazságnak tekinthető, hogy a jog definíciófüggő. Éppen ezért sajnálatos, hogy a megosztáson alapuló gazdaságnak egyetlen letisztult fogalom meghatározása nem született még meg az EU egyetlen szervénél sem, csupán a jellemzők körülírása történt meg²⁶:

- a javak tulajdonlása vagy birtoklása helyett használatközösséget kell alakítani;
- ki kell építeni egy kapcsolatot – elsősorban elektronikus úton – a tulajdonosok között;
- a cél, hogy a javak és szolgáltatások megosztása jobban teljesüljön;
- a szerződéses viszonyoknak mellérendelteknek kell lenniük (P2P²⁷).

A fogalom meghatározás hiánya miatt nem tisztázott, hogy mely tevékenységek tartoznak a szabályozni kívánt területhez. Leggyakrabban a gépkocsi- és eszközbérlés, hitelzés, adományozás, használtcikk-vásárlás szerepel e körben. Kérdés viszont, hogy a magánszemélyek közötti, de nem digitális platformokon történő cseréket is ideértjük-e. A vállalkozások, amelyek a tulajdonukban maradó termékeket kölcsönöznek, illetve a teljes profitorientált vállalatok mely szabályozás alá kerülnek? (Néhány példa e mo-

²³ https://europa.eu/youreurope/business/product/eco-design/index_hu.htm.

²⁴ <https://epea-hamburg.com/cradle-to-cradle/>.

²⁵ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Funkcionális gazdaság (saját kezdeményezésű vélemény) 2017/C 075/01 C75/1.

²⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.303.01.0036.01.HUN&toc=OJ:C:2016:303:TOC Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A megosztásalapú gazdaság és az önszabályozás (feltáró vélemény) 2016/C 303/05.

²⁷ A modellben a tranzakció két végpontján a szereplők alapvetően egyenlők („partnerek”; P2P), és soha nem állnak B2C jellegű szerződéses kapcsolatban, legyen szó akár magánszemélyekről, akár gazdasági társaságokról, amennyiben ezek nem kereskedelmi céllal vesznek részt a megosztási ügyletben. Nem lehet azonban kizárni annak a lehetőségét, hogy egy teljes „tranzakció” egyenlő felek között jön létre. Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A megosztásalapú gazdaság és az önszabályozás (feltáró vélemény) 2016/C 303/05 4.5. pontja.

dell alapján működő, népszerű vállalkozásokra: az Airbnb, a Rentalia, a Homeaway, a Couchsurfing.)

A szabályozatlanság mellett a felelősségi, adózási és jogi problémák jellemzik a modellt. A jognak reagálnia kell az új gazdasági jelenségekre, mégpedig úgy, hogy megtalálja a középutat a kontroll hiánya és a fejlődést gátló túlszabályozás között²⁸. A *sharing economy* és a digitális platformok szerepe és kiterjedése gyorsuló ütemben fog növekedni.

Meg kell jegyeznünk, hogy e modell olyan lényeges kérdéseket vet fel, mint a monopolizáció, az adatvédelem, az adóügyek, szálláshely-szolgáltatásra vonatkozó szabályok és még hosszan sorolhatnánk. Alapelve a fogyasztó (*consumer*) kifejezés felhasználóra (*user*) való cseréje.

Az Európai Unió fejlettebb országaiban széles körben elterjedhetnek a kezdeményezések, hisz platformjaik lehetővé teszik a társadalom tagjai számára, hogy ellenérték fejében megosszák tulajdonukat (pl. autó/Uber, lakás/Airbnb). A volt szocialista országok esetében e paradigmaváltás egyelőre nehezen kivitelezhető,²⁹ a nyilvánvaló történelmi és kulturális háttér miatt sokszor hiányzik az imént említett egyensúlyra törekvés. A modellben rejlő lehetőségeket itt egyelőre nem csak a jogalkotó nem ismeri fel (ld. az Uber magyarországi esetét), hanem a lakosság részéről is hiányzik a megosztás alapját képező, megfelelő szintű bizalom, egymás iránt.³⁰

2.3. A körforgásos gazdaság lényege

A körforgásos gazdaság egyik alapgondolata, hogy Európa versenyképessége jelentősen növelhető azáltal, hogyha az erőforrásokból nagyobb értéket nyernek ki, ezzel pedig fokozható az ipar és a hulladékgyártó ágazat innovációja. A modell bevezetését célzó, 2015-ben megalkotott (igen ambiciózus) szabályozási csomag új üzleti alternatíváknak nyit teret, kezdve a hulladékgyártó ágazat teljes megreformálásával, amely a nyersanyagok produktív felhasználását jelenti. A minőségi újrafeldolgozási folyamatok élettartam növelést érnek el, ezen felül a modell további használat céljából értékes erőforrásként tekint minden melléktermékre és hulladéokra.³¹

A körforgásos gazdaság legnagyobb erénye, hogy az eredendő problémát kívánja megakadályozni a fenntarthatóbb jövő érdekében: eltér a lineáris modelltől, és egy (pontosabban több, egy-egy gazdasági kapcsolatrendszerre kiterjedő) pozitív érték-hurkot hoz létre. A hurok³² lényege, hogy a hulladékká vált termék nem kerül ki a körforgásból, hanem a gyártási szakaszba kerül (vissza) az élettartama végén. A

²⁸ <https://arsboni.hu/digitalis-platformok-mint-a-sharing-economy-munkaltatoi/>

²⁹ FOGARASSY Csaba – HORVÁTH Bálint – HERCZEG Boglárka – BAKOSNÉ BÖRÖCZ Mária: Cirkuláris Gazdasági modellek alkalmazása és hatékonyságuk mérése. In: LEHOTA József (szerk.): *Dr. Molnár József 70 éves: életem a felsőoktatásban*. Gödöllő, Szent István Egyetemi Kiadó, 2017. 228.

³⁰ CSANÁDI Gábor – CSIZMADY Adrienne – KŐSZEGHY Lea: Nyilvánosság és részvétel a településszervezési folyamatban. *Tér és társadalom*, 24. évf., 1. sz. 15–36.

³¹ <https://www.eea.europa.eu/hu/jelzesek/jelzesek-2014/cikkek/hulladek-problema-vagy-eroforras>

³² Akár az Archimédész spirál, amelyben a körök mindig körök maradnak, csupán egyre magasabb szintre kerülnek.

modellben már a tervezés során figyelemmel kell lenni a környezettudatosságra; a hulladék felhasználásával, vagy a termék újrahasználatával teremtenek értéket. A körforgásos gazdaság a környezeti szempontokat állítja középpontba, és az erőforrás-megtakarítást igyekszik maximalizálni. (A megosztáson alapuló modell ehhez képest egy adott berendezés/készülék/szolgáltatás hozzáférhetőségének kiszélesítésével, de a környezetvédelmi kívánalmakat nem maximálisan figyelembe véve igyekszik a célkitűzések felé.)

A körkörös gazdaság termelési és fogyasztási modellje arra épül, hogy az egyszeri fogyasztás helyett a termékek élettartamát a lehető leghosszabbítsuk, így hulladékká válásukat lassítsuk, illetve megelőzzük, a lerakásukat megakadályozzuk. A jelentősége többek között, hogy holisztikus szemléletű fejlődési utat preferál, ahol a piaci szereplők összefogása, a lokális rendszerek helyi erőforrása stabil, és a munkaerőpiac innovatív mozzgatása prioritást élvez.³³ Fontos, hogy megértsük: a körforgásos gazdaságban nem értékláncokról beszélünk, hanem értékörökről. Az értékörök tartalmazzák a szereplők által elvégzett tevékenységeket; egy terméket vagy szolgáltatást nem csak eljuttatnak a fogyasztókhoz, hanem annak a hulladékát, az anyagot és az energiát visszajuttatják a rendszerbe.³⁴

2.4. Utópia vagy realitás?

Hazánk – több tagállammal egyetemben – uniós segítség és nyomás nélkül nem képes az alternatív gazdaság irányába elmozdulni. Ennek kiküszöbölésére az EGSZB (mind a funkcionális,³⁵ mind a megosztáson alapuló³⁶ – és a vele rokon közösségi gazdálkodásra –, mind a közjavakon alapuló gazdaságra³⁷ és a körforgásos gazdaságra) iránymutató véleményeket fogalmazott meg. Ezek megalapozására vizsgálták a fenntarthatósági potenciált, a várható hatásokat. Felhívták a figyelmet arra, hogy az új gazdasági modellek biztosításához nélkülözhetetlen az oktatás, a képzés,³⁸ az ismeretek bővítése.³⁹ A finanszírozást az innovációt támogató pályázatok útján kívánják elősegíteni. A modellek hasznosságát csak a gyakorlati megvalósítás igazolhatja. A visszajelzett tapasztalatok lehetővé teszik, hogy az új igényekre szabályozással keretet teremtsenek. A modelleket az ágazati politikákba történő építésük indítja el a fejlődés útján. Ez történt meg a körforgásos gazdaság modelljével, amelyhez – a következő pontban ismertetett módon – jogi háttérrel hozott létre az Európai Unió.

³³ FOGARASSY Csaba: A cirkuláris (körkörös) gazdaság alapelvei. In: *Cirkuláris Üzleti modellek Tudományos tréning Program*. Gödöllő, 2017. 4.

³⁴ FOGARASSY Csaba: Lineáris vs. körkörös ellátási láncok. *Lépések a fenntarthatóság felé*, 23. évf., 2. sz., 2018. tavasz, 3.

³⁵ HL C 75., 2017.03.10. 1.

³⁶ HL C 75., 2017.03.10. 33., HL C 303., 2016.08. 19., HL C 177., 2014.06.11. 1.

³⁷ HL C 13., 2016.01.15. 26.

³⁸ A vélemény kitér arra, hogy a képzés nem csupán a lakosságnak szólna, hanem a döntéshozók és a hatóságoknak, az innovatív vállalkozásoknak, az átalakulóban levő ágazatok munkavállalóinak és alkalmazottainak, és végső soron a fogyasztóknak.

³⁹ EGBSZ véleménye – Új fenntartható gazdasági modellek (feltáró vélemény) 2018/C 081/08. 81/62.

3. A körforgásos gazdaság uniós keretei és az implementáció főbb kérdései

A különféle (az eddigiekben a teljesség igénye nélkül ismertetett) modellekben megtestesülő értékeket véve alapul a szociális gazdaság az emberi méltóságot, a szolidaritást, a környezeti fenntarthatóságot, a társadalmi igazságosságot és a demokráciát foglalja magában elérendő célként. A funkcionális gazdaság esetében már csökken az elérendő értékek száma, az együttműködés, és a környezeti fenntarthatóság része a modellnek. A körkörös vagy cirkuláris gazdaság az, amely kifejezetten a környezeti fenntarthatóságot, ezen belül is a hulladékgazdálkodás javítását tűzi ki célul. Az időszerűsége túl ez a specifikáció is hozzájárult ahhoz, hogy a modellek közötti szűkítéskor – kutatási témámhoz igazodva⁴⁰ – ennek a részletesebb bemutatására esett a választásom.

Az Unió 2015 decemberében letette a voksát a megfelelőnek vélt modell mellett: a körforgásos gazdaság csomag és akcióterv bevezetésére kötelezte el magát. A modell olyan szemléletet képvisel, amelyet eddig egyetlen tervezet sem. A rendszereken átnyúló fejlesztések új területeket tárnak fel a szektorok számára, a termelési struktúrák alapjaiban változnak meg, hiszen a zárt hurkok (ciklusok) önellátóvá válnak. A hosszútávú tervek, a gazdaság szinte minden szegmensére változást hoznak, és különösen igaz ez a hulladékgazdálkodásra.

A csomag jelentős változást irányoz elő a hulladékgazdálkodás több szintjén. Összhangban a hulladékról szóló keretirányelvben⁴¹ található hierarchiával,⁴² az alábbi célkitűzéseket határozza meg a modell a hulladékgazdálkodási politikájára nézve:

- a keletkező hulladékmennyiség csökkentése;
- az újrafeldolgozás és az újrahasználat maximalizálása;
- a hulladékegyesítés korlátozása a nem újrafeldolgozható anyagokra;
- az újrafeldolgozható és a hasznosítható hulladék lerakásának megszüntetése;
- a hulladékgazdálkodási célok maradéktalan teljesülésének biztosítása valamennyi uniós tagállamban.

Feltehetjük a kérdést, hogy miért szükséges több irányból is a változtatás, s miért nem elég csupán „megtiltani” a hulladék keletkezését. Egyrészt mert utóbbi irracionális elvárás lenne a társadalom számára, másrészt a hulladék kezelésének több megoldása lehetséges, a lehetőségek és az elérendő célok függvényében. A körforgásos gazdasági modell az „*end-of-life*” szemléletet váltja, mégpedig oly módon, hogy előtérbe kerül a megújuló energia felhasználása, illetve a hulladékok – tervezéssel történő – kiiktatása.⁴³ A körforgásos gazdaság csomag azért „jelentősebb” a többi, a gazdaságot és a környezetvédelmet előtérbe helyező terv között, mert nem csupán egyetlen cél vezérli:

⁴⁰ A hulladékgazdálkodás jogi szabályozása, különösképp a 2012-ben bekövetkezett államosításra és a közösségi jogra. Id. Brigitta GYURKÓ: Issues of Local Waste Management in Hungary. In: Mihály FÓNAI – János Kristóf MURÁDIN – Ferenc PÉNZES(szerk.): *Local environmental problems and answers in Hungary*. Cluj- Napoca, Scientia Publishing House, 2018. 127–140.

⁴¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve (2008. november 19.) a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (6).

⁴² A hulladék hierarchiáról Id. bővebben BÁNDI Gyula: Gyakorlati jogértelmezési gondolatok a hulladék fogalmi körében. *Miskolci Jogi Szemle*, 12. évf., 2017/2. különszám, 37.

⁴³ W. STAHEL: The circular economy. *Nature*, N. 531., 2016. 435–438. DOI: 10.1038/531435a 2016.

(piaci szabályozás),⁵⁰ illetve az ágazatokra vonatkozó intézkedések (műanyagok csökkentése, élelmiszerhulladékok csökkentése).

A javaslatok hozzájárulnak a termék-életciklusok esetében a körfolyamatok bezárásához a nagyobb arányú újrafeldolgozáson⁵¹ és újrahasználaton⁵² keresztül, ezáltal a környezetnek és a gazdaságnak is egyaránt hasznára válnak⁵³.

Amennyiben nem hasznosítják újra, vagy használják fel például energiatermelésre, a lerakókban tárolt hulladék komoly károkat okoz a környezetnek, szennyezheti a talajt és a vizeket, a bomlásából felszabaduló metán hozzájárul a klímaváltozáshoz,⁵⁴ azaz negatív externáliákat okoz.

Bár az európai hulladékkezelés jelentősen javult az elmúlt évtizedekben,⁵⁵ azonban a kommunális hulladék mindössze 47%-át hasznosítják újra, és több mint negyede hulladéklerakókban végzi. Hazánkban még aggasztóbb a helyzet; a kommunális hulladék több mint fele kerül lerakásra.⁵⁶

Jelenleg hazánk negyedik nemzeti környezetvédelmi programja (2015–2020) van érvényben, amely különböző stratégiákat foglal magában,⁵⁷ így jó kiindulópontja lehet a körforgásos csomag implementációjának. Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy Magyarországon jelenleg nincs olyan jogforrás, amely kifejezetten a körforgásos gazdaságra vonatkozna.

⁵⁰ Az öntözés vagy talajvíz-visszatáplálás céljából újrafelhasznált vízre vonatkozó minimumkövetelményekről szóló jogszabálmódosítás várható a jövőben.

⁵¹ 2012. évi CLXXXV. törvény 2. § 44. pont: *újrafeldolgozás*: olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékot terméké vagy anyaggá alakítják annak eredeti használati céljára, akár más célokra; ez magában foglalja a szerves anyagok feldolgozását, de nem tartalmazza az energetikai hasznosítást és az olyan anyaggá történő feldolgozást, amelyet feltöltési műveletek során használnak fel.

⁵² Ht. 2. § 45. pont: *újrahasználat*: olyan művelet, amelynek révén a hulladéknak nem minősülő terméket vagy alkatrészét újrahasználnak arra a célra, amelyre eredetileg szolgált.

⁵³ A hulladékmegelőzés, a környezettudatos terméktervezés, az újrahasználat és a hasonló intézkedések alkalmazása az EU-ban működő vállalkozások számára nettó 600 milliárd euró összegű, vagyis éves forgalmuk 8 százalékát kitevő megtakarítást jelenthet, miközben 2–4 százalékkal csökkenthetik az üvegházhatású gázok teljes éves kibocsátását. Az újrafelhasználási, újragyártási és javítási ágazat terén például meg lehetne felelni a mobiltelefonok újragyártási költségeit, ha azok szétszerelése egyszerűbb volna. A mobiltelefonok 95%-nak begyűjtésével ez több, mint 1 milliárd euró megtakarításához vezetne a gyártási alapanyagok költsége terén. A könnyű haszonjárművek begyűjtési aránya már jelenleg is magas, az újrafeldolgozásukról a felújításukra való áttéréssel az alapanyaginputon évente 6,4 milliárd eurót (az alapanyagköltségeknek mintegy 15 százalékát), az energiaköltségeken pedig évente 140 millió eurót lehetne megtakarítani, és a kibocsátott üvegházhatású gázok mennyiségét is 6,3 millió tonnával lehetne csökkenteni.

⁵⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20170120STO59356/korkoros-gazdasag-uj-unios-vallalások-az-ujrahasznosítás-teren>

⁵⁵ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/headlines/society/20180328STO00751/hulladékkezelés-az-eu-ban-trendek-es-statisztikák-infografika>

⁵⁶ <http://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20180411PR01518/korkoros-gazdasag-tobb-ujrahasznosítás-kevesebb-szemetlerako>

⁵⁷ Vidékstratégia, Országos Fejlesztési és Területfejlesztési Konceptió, Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégia, Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Terv stb.

A hulladékról szóló, többször módosított 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) érinti leginkább a körforgásos gazdasághoz kapcsolódó hulladékgazdálkodási, újrahasznosítási tevékenységet. Az elfogadása óta történt kormányzati intézkedések elsősorban a hulladékgazdálkodásra és annak állami, központosított kezelésére irányultak, a körforgásos gazdaság filozófiája még nem tükröződik ezekben a jogszabályokban, intézkedésekben.⁵⁸ Várhatóan az EU körforgásos gazdaságra vonatkozó döntéseinek hazai jogrendbe való átültetése, a különböző támogatási és kutatási-fejlesztési programok, a vállalatok erőforrás-hatékonyság irányába mutató lépései, és a fogyasztók környezettudatosabb, egészségre nem káros termékek iránti igényei a hazai jogszabályi környezetet is pozitív irányba fogják befolyásolni az elkövetkező években, hiszen a hulladék hatékonyabb kezelésének látványos környezeti, egészségügyi és gazdasági haszna lenne.

A körforgásos gazdaságra vonatkozó csomag egyértelműen jelzi a gazdasági szereplőknek, hogy az Unió minden rendelkezésre álló eszközt igénybe vesz, hogy átalakítsa a gazdaságot, és új üzleti lehetőségeket teremtsen, valamint fokozza a versenyképességet.

A megváltozott szabályozás elősegíti a hulladékképződés megelőzését, ahol pedig ez nem lehetséges, jelentősen fokozzák a települési hulladék és a csomagolási hulladék újrafeldolgozását. Ezen túlmenően fokozatosan felszámolják a hulladéklerakást és ösztönzik a gazdasági eszközök – mint például a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek – használatát.⁵⁹

A változások megerősítik a hulladékhierarchia elveit, vagyis előírja a tagállamok számára a hulladéklerakással és a hulladékégetéssel szemben a megelőzés, az újrahasznosítás és az újrafeldolgozás előtérbe helyezéséhez szükséges intézkedések meghozatalát, ezzel megvalósítva a körforgásos gazdaság céljait.

A csomag konkrét százalékos arányokkal számol: uniós szinten a települési hulladék 60%-os újrahasznosítása 2030-ra; uniós szinten a csomagolási hulladék 75%-os újrahasznosítása 2030-ra. A tervezet 10%-ban korlátozná a depóniákba kerülő hulladék mennyiségét. Magyarországon 2016-ban a települési hulladék fele került lerakókba, ami óriási mennyiség az elvárt szinthez képest. Történtek csökkenést célzó intézkedések, például a hulladéklerakási járulék bevezetése, aminek alapvető célja a hulladéknak a hulladéklerakóktól való eltérítése és a hasznosítás növelése volt. (A járulék mértékét 6000 Ft/tonna egységár alapulvételével a negyedévenkénti járulékfizetéssel érintett hulladék tömege alapján kell meghatározni.) Ez az adó típusú eszköz más tagállamokban igen sikeresnek bizonyult, azzal a „csavarral”, hogy – a rendeltetésének megfelelően, a szennyező fizet elvével⁶⁰ összhangban –, a hulladék termelője a fizető fél. Esetünkben azonban a szolgáltatót terheli a díj befizetésének kötelezettsége,⁶¹ így

⁵⁸ <http://circularhungary.hu/hu/kurzus-4-resz/a-korforgasos-gazdasag-jogi-kornyezete/>

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_hu.htm

⁶⁰ A szennyező fizet elvééről ld. bővebben: CsÁK Csilla: A „szennyező fizet” elv értelmezése és alkalmazása. *Miskolci Jogi Szemle*, 9. évf., 2014/1. 30.

⁶¹ A Ht. 68.§ (1) bekezdése alapján a hulladéklerakási járulék nem hárítható át.

nem váltja be a hozzá fűzött környezetpolitikai célokat (nem ösztönzi a lakosságot az elkülönített gyűjtésre), illetve számos szolgáltatót sodort a csőd közelébe.

Az Európai Bizottság 2018 őszén jelentést készített a hulladékkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról.⁶² A jelentés alapja a hulladékgazdálkodás területén – az uniós jognak való megfeleléshez – nyújtott támogatás⁶³ volt, ami a tagállamok részére készített országspecifikus ütemtervek⁶⁴ készítését eredményezte.⁶⁵

A jelentés megjegyzi, hogy a 2016-ban alakult NHKV⁶⁶ eredményessége jelenleg nem érzékelhető,⁶⁷ a változások a következő években mutathatók ki igazán. Hét intézkedést fogalmaz meg a hulladékgazdálkodási teljesítmény javítására, a jogi szabályozás problémájára.

1. A Bizottság felhívja a figyelmet, hogy az Országos Hulladékgazdálkodási Tervben szereplő minimum követelmények módosításra szorulnak a kötelező házhoz menő papírgyűjtés érdekében, ezen felül minden szolgáltatónak biztosítania kell a városi és elővárosi területen az ingatlanoknak e szolgáltatást.
2. A települési hulladék újrafeldolgozási aránya tekintetében is változást kell előírni. A Bizottság két megoldást is kínál a célok elérésére: egyrészt komposztálásra szólít fel, másrészt a heti ürítések gyakoriságának redukálását ajánlja, hiszen ezzel rákényszerül a lakosság a hulladék mennyiségének csökkentésére.
3. Az információáramlás problematikája igen gyakori hazánkban és ehhez hozzátartozik a hulladékszektor is. E hiányosság egyik következménye az érdektelenségben nyilvánul meg a hulladékkezelés felé. Ez mihamarabbi fejlesztésre szorul.
4. Az előző pont teljesítéséhez mind helyi, mind nemzeti szinten támogatást kell nyújtani.

⁶² Bizottsági szolgálati munkadokumentum, A Magyarországra vonatkozó korai előrejelző jelentés, amely a következő dokumentumot kíséri: A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, és a Régiók Bizottságának a hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról, és ennek részeként a települési hulladék újrahasonosítására/újrafeldolgozására vonatkozó 2020-as cél elérése terén elmaradó tagállamokra vonatkozó korai előrejelző jelentésekről. Brüsszel, 2018.09.24. SWD (2018)419 Továbbiakban: *Bizottsági előrejelző jelentés (2018)419*.

⁶³ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm.

⁶⁴ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/pdf/facsheets%20and%20roadmaps/Roadmap_Hungary.pdf

⁶⁵ *Bizottsági előrejelző jelentés (2018)419*, 1.

⁶⁶ A Ht. 32/A. § alapján, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására, az állam koordináló szervezetet (a továbbiakban: Koordináló szerv) hozott létre. A Koordináló szerv az NHKV Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonekezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: NHKV Zrt.) 2016. január 20-án került bejegyzésre a Cégbíróságon. Az NHKV Zrt. elsődlegesen a magyarországi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területileg optimalizált és szolgáltatási színvonalában egységes rendszerét hivatott kialakítani és fejleszteni, hosszútávon fenntartható finanszírozási rendszer és nullszaldós ágazati működés megvalósításával. <https://nhkv.hu/tevekenysegeink/>

⁶⁷ Uo. 3.

5. A vélemény a hulladékgazdálkodási szolgáltatási díjak esetében erőteljes változtatást kér. Nem a szolgáltatók helyzete mentén vizsgálódik (miszerint rosszul történik a beérkezett díjak visszaosztása), hanem az újrahasznosítás ösztönzése érdekében. A díj így tulajdonképpen több szintű lenne. A többlet hulladékot termelők (minimumszintet meghaladók) egy ún. korrekciós díjat fizetnének, ami ösztönözné az alacsony hulladékmennyiség elérését.
6. A Bizottság szerint a hulladékgazdálkodás javításához az önkormányzatoknak és a szolgáltatóknak az NHKV-val karöltve a – rendszer költséghatékonyságát szem előtt tartva – kell együttműködni.⁶⁸ A jelenlegi (központosított) viszonyok között ez – véleményem szerint – nem kivitelezhető.
7. „Olyan nemzeti szintű rendszer kialakítása, amely technikai támogatást nyújt az önkormányzatoknak, különösen a következő területeken: a gyűjtési szolgáltatások kiválasztása; a szolgáltatások közbeszerzése; a szolgáltatások kezelése; tájékoztató kampányok; valamint a költségsökkentés és a teljesítmény javítása által a hatékonyság javítását elősegítő jó ötletek és gyakorlatok aktív megosztása.”⁶⁹

Az utolsó pontban fontosnak tartottam a Bizottság javaslatának a szó szerinti beemelését. Ennek oka, hogy a jelentés kiemelten kezeli az önkormányzatok feladatait⁷⁰ a hulladékgazdálkodás körében. Látnunk kell azonban, hogy a hazai területi szintek döntési jogköreit teljesen leépítették az elmúlt években. Így, bár az ágazat javításához hozzátartozna az önkormányzatok segítése és támogatása, az a valóságban szerephez sem jut.

A fenti pontoknak való megfelelés a 2020-ra elérendő célokhoz elengedhetetlenek, és alapvetően szükséges, de nem elégséges követelményei a körforgásos csomagban foglaltaknak. Magyarország lemaradása és hiányai igen szembetűnőek és jelentős következményeket vonhatnak maguk után, hiszen csak a hulladékáranyok csökkentése, a jogi háttér megerősítése, a gazdasági folyamatok átalakítása vezethet a körkörös gazdaság eléréséhez.

4. Záró gondolatok helyett

Összességében kijelenthetjük, hogy az EU 2015-ben (majd 2018-ban) – a körforgásos csomaggal – fontos lépést tett egy versenyképes, a lineáris gazdasági modellről letérő, a környezetvédelmet előtérbe helyező és folyamatosan fejlődő Európa felé. A megvalósításhoz a tagállamoknak aktív résztvevőkké kell válniuk, ami (többek között) hazánknak is komoly kihívást jelent.

A körforgásos csomagban (egyebek mellett) a hulladékgazdálkodás szerkezeti és jogszabályi átalakítása szerepel: a termék az életciklusa végén nem kerül ki az anyagkör-

⁶⁸ Az összhang megteremtésének szükségességéről ld. FODOR László: *A falu füstje. A települési önkormányzatok és a környezet védelme a 21. század eleji Magyarországon*. Budapest, Gondolat Kiadó, 2019. 31.

⁶⁹ *Bizottsági előrejelző jelentés* (2018)419., 3.

⁷⁰ Fodor kiemeli, hogy az önkormányzatok önállósága az árhatósági jogkör elvesztésével (a hulladékgazdálkodási ágazatban is) csökkent. FODOR i. m. 282.

forgásból, hanem újrahasználat, vagy újrahasznosítás során új rendeltetést kap. Ezzel elérhető (vagy legalábbis megközelíthető) a „nulla hulladék” („zero waste”) koncepció.

Magyarország esetében összetettebb kihívás a csomagban előírtak teljesítése, hiszen a gazdasági átalakulás mellett a hulladékos közszolgáltatói rendszer jogi szabályozásában is változást kell előirányozni. Hulladékgazdálkodásunk ugyanis 2016-tól centralizált formában működik. Nem minden szektorban hozta el a kívánt sikert, sőt a cirkuláris modell szempontjából igen hátrányos megoldások születtek. A szolgáltatók száma a kormányzati elvárások rohamos növekedése miatt csökkenésnek indult; a szolgáltatás ellátása nem mindenhol biztosított megfelelően. Az önkormányzatok döntési autonómiája jelentősen lecsökkent, ami szöges ellentétben áll a Bizottság által az előrejelzési dokumentumban⁷¹ javasoltakkal. Az önkormányzatok (újbóli) szerephez jutása és támogatása két szempontból szignifikáns: egyrészt a szolgáltatás kielégítő módon történő teljesítése érdekében (helyismeret, ügyfélszolgálat stb.), másrészt a lakosság hozzáállásának javításáért.

A körkörös modellre történő átállás egyik (ha nem a legnagyobb) akadálya azonban a fogyasztói ismeretek hiánya. A szemléletformálás nélkülözhetetlen a környezettudatos magatartás hangsúlyozása érdekében, hisz a szolgáltatás színvonalának emelése nem lehet hatékony, ha a fogyasztói társadalom nem járul hozzá a hulladék mennyiségének minimalizálásához.

A célok és a változáshoz szükséges feltételek világosak. Meg kell fontolni és újra szabályozni a gazdasági eszközök megfelelő használatát, jogszabályi háttérrel kell biztosítani a körforgásos gazdaság elveinek az elfogadása érdekében, amivel ösztönözni lehet az erőforrás-hatékonyasági intézkedéseket, fokozni az újrafeldolgozást, a környezetbarát tervezést.

A körforgásos gazdaság csomag említett elemei minimális követelményeket jelentenek a tagállamok számára, amelyekhez képest további elemeket intézményesíthetnek, és az is lehetőség, hogy a különböző modelleket ötvözzék (pl. a körforgásos gazdaság mellett bizonyos ágazatokban a megosztáson alapuló gazdaság lehet a fenntarthatóság útja). Olyan adórendszerre van szükség, amely a jelenleginél olcsóbbá teszi a szolgáltatásokat (ideértve a javítást is). A szabályozórendszernek ösztönöznie kell a közösségek megerősödését is.

⁷¹ A Magyarországra vonatkozó korai előrejelző jelentés a hulladékokkal kapcsolatos uniós szabályozás végrehajtásáról, és ennek részeként a települési hulladék újrahasznosítására/ újrafeldolgozására vonatkozó 2020-as cél elérése terén elmaradó tagállamokra vonatkozó korai előrejelző jelentésekről. Brüsszel, 2018.9.24., 3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:419:FIN&qid=1537874175431&from=EN>.