

ANDRÁSI ZSUZSANNA

## A veszélyes hulladékok szabályozása a kémiai biztonság tükrében

### I. Bevezetés

A vegyi anyagok vonatkozásában egészen tisztán érvényesül a környezetvédelmi jognak az a jellegzetessége, hogy a hatékony védelem kialakításához a természettudósoknak és a jogászoknak együtt kell(ene) működniük. A 20. század közepe óta nagyon sok jogszabály született a vegyi anyagok használatából eredő kockázatok szabályozására, ezek tartalma azonban döntő mértékben műszaki és természettudományos jellegű kérdésekkel foglalkozik, s ennek megfelelően megalkotásuk során is főleg a természettudományok jeles képviselői működtek közre. Azonban mégiscsak jogszabályokról, sőt jogszabályok egész rendszeréről van szó, és ahhoz, hogy ezek a jogszabályok céljukat – az emberi egészség és a környezet védelmét – elérjék, szükség van a jogászok ismereteire is, amelyekkel meg épp a természettudósok nem rendelkeznek.

Ehhez képest a kémiai biztonság, egyáltalán a vegyi anyagok kezelése a környezetjog egyik terra incognitája. Alig akad jogász, aki ezzel a témával érdemben foglalkozni merne.

Egyáltalán, miről is szól ez a szabályozás? A kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kbt.) definíciója szerint: „*a kémiai biztonság a kemizációból, a vegyi anyagok életciklusából származó, a környezetet és az ember egészségét károsító kockázatok kezelését – csökkentését vagy elkerülhetővé tételét – célul kitűző, illetőleg megvalósító intézmények, tevékenységek olyan összessége, amely egyidejűleg tekintetbe veszi a fejlődés fenntarthatóságának szükségességét*” [Kbt. 1. § (1) bek. a) pont].

Az valószínűleg nem szorul különösebb magyarázatra, hogy a vegyiparnak a 19. századtól egészen napjainkig tartó hatalmas fejlődése, és ennek eredményeként a vegyi anyagoknak a háztartások körében való elterjedése (ma már nehéz is lenne elképzelni nélkülük a mindennapi életet) miért vonta maga után különféle jogszabályok megjelenését. Korán nyilvánvalóvá vált, hogy vannak olyan anyagok is, amelyek az emberi egészségre vagy a környezetre kisebb-nagyobb mértékben kockázatot jelentenek, s ennek a kockázatnak a megfelelő kezelését biztosítani kell.

Még hozzá az előállítástól mindaddig, ameddig az anyag a veszélyes tulajdonságait el nem veszíti, azaz: *teljes élekciklusa alatt*.

A törvényi megfogalmazás szerint a *vegyi anyag élekciklusa* alatt a vegyi anyag országon belüli előállításától vagy behozatalától az országból való kiviteléig, újrahaznosításának vagy ártalmatlanításának befejezéséig terjedő, a vegyi anyaggal végzett tevékenységek által szakaszolt időszakok összességét kell érteni [Kbt. 1. § (1) bek. b) pont].

A *behozatal*, mint az élekciklus kezdete praktikus okokból került be a definícióba: a törvény hatálya nem terjed (nem is terjedhet) ki arra az anyagra, amely nincs is az országban. Az *újrahaznosítás* és az *ártalmatlanítás* beemelése már sokkal érdekesebb, ez ugyanis gyakorlatilag a hulladékkezelés időszakát jelenti. Itt tehát egyértelműen megjelenik az az átfogó szemlélet, miszerint *a kémiai biztonság és a (veszélyes) hulladékok szabályozása szorosan összefügg egymással*, mivel azok az anyag élekciklusának különböző szakaszait fedik le. Úgy gondolom, hogy ez az egyetlen helyes elméleti megközelítése a veszélyes anyagok kezelésének. Elég csak azt végiggondolni, hogy ugyanazon anyag jelenléte tesz veszélyessé egy készítményt vagy árucikket, amelynek jelenléte a hulladék veszélyességét is meghatározza.

Sajnos, a jogi szabályozásban csak a Kbt. ezen első szakaszában érvényesül ez a felfogás, egyébként a kémiai biztonsági és a hulladékos jogszabályok élesen elkülönülnek egymástól, alig találni a jogszabályokban kapcsolatot a két terület között: más tárcák felelősek a végrehajtásért, más hatóságok járnak el stb.

Nagyon jól kifejezésre juttatja a kémiai biztonságnak ezt „mostohagyermek-jellegét” az is, hogy hol helyezik el a jogtudományos felosztásban, és ehhez képest a jogalkotási és végrehajtási gyakorlat szerint hol helyezték el a jogrendszerben.<sup>1</sup>

Például, a kémiai biztonságra vonatkozó magyar rendeletek döntő többségét az egészségügyi és a gazdasági tárca alkotta meg, így a sajátos környezetjogi szabályozóelvek is csak esetlegesen, a szaktárca saját szempontjainak alárendelten jelennek meg. Ez pedig környezetjogi szempontból nem mindig szerencsés, gondoljunk csak a gazdasági szereplők erős ellenérdekeltségére. A mai jogtudomány ezzel szemben egészen mást mond: a kémiai biztonságot egyértelműen a környezetvédelem egyik szektorális területének tekinti. Így például a környezetjogi könyvében külön fejezetben foglalkozik a témával Ludwig Krämer,<sup>2</sup> Bándi Gyula<sup>3</sup> és Horváth Szilvia<sup>4</sup> is.

A kémiai biztonság törvényi definíciója úgy fogalmaz, hogy a szabályozás célja a környezetet és az ember egészségét károsító kockázatok kezelése (csökkentése vagy elkerülhetővé tétele). A vegyi anyagokra vonatkozó szabályokat tehát nem

<sup>1</sup> A hulladékokra vonatkozó joggal kapcsolatban ez a kérdés már rég fel sem merül.

<sup>2</sup> KRÄMER, LUDWIG: *EC Environmental Law*. Sweet & Maxwell. London, 2007, 240–249. p.

<sup>3</sup> BÁNDI GYULA: *Környezetjog*. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 489–518. p.

<sup>4</sup> HORVÁTH SZILVIA: Az Európai Unió környezetvédelmi joga. *Szegedi Európa-jogi Szakkönyvtár*, SZTE Állam- és Jogtudományi Kar Nemzetközi Jogi és Európa-jogi Tanszék gondozásában, Szeged, 2006, 77–82. p.

minden alap nélkül sorolja a jogtudomány a környezetjog területére. Ezeket a célokat ugyanis csak akkor lehet elérni, ha a környezetjog integráns részévé válik a kémiai biztonság, és a jogszabályok megalkotása során messzemenően érvényesülnek a környezetvédelmi jog alapelvei, adott esetben az egyéb (gazdasági stb.) szempontokat megelőzve is.

A környezetjog tudománya tehát mára eljutott odáig, hogy a kémiai biztonságot mint a joganyag különös részéhez tartozó egyik területet határozta meg, azonban a kémiai biztonsághoz kapcsolódó olyan elméleti alapok kidolgozása, mint amelyek a hulladékokra vonatkozó jog vagy a vízjog területén már kialakultak, még hátra van.

A kémiai biztonság területén végzett vizsgálódásaim egyik első lépése az volt, hogy – amennyire ez lehetséges – rendet teremtsék a vonatkozó jogszabályok átláthatatlan káoszában, és megvizsgáljam a problémás, vagy problémásnak tűnő pontjait a jelenlegi szabályozási rendszernek. A fő kérdés, amelyre választ szerettem volna kapni, hogy vajon hogyan lehet nyomon követni a vegyi anyagok, ezek közül is elsősorban a veszélyes anyagok sorsát azok életciklusa alatt a jogban? Az életciklus mely szakaszában mit tudunk az anyagról, és mi garantálja, hogy az emberi egészséget és a környezetet nem veszélyezteti az alkalmazása? Ezeknek a vizsgálatoknak az összefoglalásaként először bemutatom, milyen legfontosabb előírások vonatkoznak a vegyi anyagokra a gyártástól a felhasználásig (kémiai biztonság), majd a hulladékká válástól az ártalmatlanításig vagy újrafelhasználásig (hulladékgazdálkodás), végezetül pedig a szabályozás néhány gyenge pontját, illetőleg hiányosságát mutatom be.

## *II. A kémiai biztonság*

### *1. Rövid történeti áttekintés*

#### *a) Kémiai biztonság az Európai Unióban*

Az Európai Közösség a vegyi anyagokra vonatkozó első irányelvet 1967-ben fogadta el, a 67/548/EGK irányelvet a veszélyes anyagok osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról szóló tagállami jogszabályok közelítéséről<sup>5</sup>. Ebben – az egyébként máig hatályos irányelvben – a közösségi jogalkotás indokaként még az egységes belső piac létrehozását jelölték meg.<sup>6</sup> Ezzel indult meg az a jogalkotási folyamat, melynek során több, mint 40 jogszabály született a kémiai biztonság területén, többségében egy-egy speciális anyagra vagy felhasználási módra vonat-

<sup>5</sup> HL L 196, 1967.8.16., 1. p.

<sup>6</sup> Ennek oka nagyon egyszerű: a környezetvédelmet csak az Egységes Európai Okmány emelte be a közös politikák közé 1986-ban, azt megelőzően általában az egységes belső piacra hivatkozva alkottak környezetvédelmi jogszabályokat az Európai Gazdasági Közösségben.



kozó irányelvek, és néhány, a környezetvédelem szempontjából nagyon fontos jogszabály is.

Ezek közül a következő említésre méltó jogszabály a 76/769/EGK irányelv,<sup>7</sup> amely a veszélyes anyagokkal kapcsolatos egyes korlátozásokat vezetett be. Mivel azonban az anyagoknak az emberi egészségre és a környezetre gyakorolt hatásáról alig állt rendelkezésre információ, a 67/548/EGK irányelvet később úgy módosították,<sup>8</sup> hogy az 1981. szeptember 18-a után forgalomba hozott ún. „új anyagok” vonatkozásában, ha azokat évi 10 tonnát meghaladó mennyiségben gyártották vagy forgalmazták a Közösség területén, a gyártókat vagy importálókat meghatározott adatok benyújtására kötelezték. Az 1981. szeptember 18-ai fordulónapot megelőzően a piacra már bevezetett, ún. „létező anyagok” viszonylatában nem volt ilyen adatszolgáltatási kötelezettség. Ezzel elérte a jogalkotó, hogy a vegyipar többé nem volt érdekelt az innovációban. Míg 1981 szeptembere előtt több mint 100.000 féle vegyi anyagot gyártottak és forgalmaztak a Közösségben, addig az után máig kb. 3800 új anyag bevezetésére került sor.<sup>9</sup> A „létező” és az „új” anyagok nyilvántartására két külön listát használnak, az egyik a Létező Kereskedelmi Anyagok Európai Jegyzéke (EINECS),<sup>10</sup> a másik pedig a Törzskönyvezett Vegyi Anyagok Európai Jegyzéke (ELINCS).<sup>11</sup>

Ráadásul az anyagok több, mint 90%-áról továbbra sem állt rendelkezésre elégséges információ. Ezért a 793/93/EGK rendelet<sup>12</sup> előírta a vegyipar számára a létező anyagokra vonatkozó bizonyos adatok elérhetővé tételét, amelynek alapján a hatóság feladata volt az egyes anyagok megvizsgálása, s ez a munka természetesen nagyon lassan haladt.

1967 óta a vegyi anyagokkal kapcsolatban annyi jogszabály született, hogy kezdett átláthatatlanná válni a szabályozás. Ezért a tagállamok környezetvédelmi miniszterei<sup>13</sup> 1998-ban elhatározták a kémiai biztonságra vonatkozó közösségi joganyag felülvizsgálatát. A felismert hibák kiküszöbölésére végül – különösen hosszú jogalkotási folyamat és igen komoly viták után – 2006. december 18-án fogadta el a Parlament és a Tanács a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról, az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról szóló 1907/2006/EK rendeletet.<sup>14</sup> (Ezt a rendeletet a szakirodalom – annak angol címe alapján – REACH-nek nevezte el már megalkotása előtt, és továbbiakban én is ezt a rövidítést fogom használni.<sup>15</sup>) A REACH 2007. június 1-én lépett hatályba.

<sup>7</sup> HL L 262., 1976.9.27., 201. p.

<sup>8</sup> 79/831/EGK irányelv (HL L 259., 1979.10.15., 10. p.)

<sup>9</sup> KÖRTVÉLYESSY GYULA: *A REACH, az új vegyi anyag rendelet*. Tanulmány, készült az Ágazati Párbeszéd Központ Szolgáltató Kht. 797-3/2005 szerződése alapján; 2006, 4. p.

<sup>10</sup> European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances.

<sup>11</sup> European List of Notified Chemical Substances.

<sup>12</sup> HL L 84., 1993.4.5., 1. p.

<sup>13</sup> Chester, Egyesült Királyság, 1998. április.

<sup>14</sup> HL L 396, 2006.12.30., 1. p.

<sup>15</sup> Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.

2007 júniusa óta tehát a REACH a közösségi kémiai biztonság alapja. Hatálybalépésével egy időben számos korábbi jogszabály hatályát veszítette. A szabályozás eleme a módosuló, de hatályban maradó 67/548/EGK irányelv<sup>16</sup> és az 1999/45/EK irányelv<sup>17</sup> a veszélyes készítmények osztályozásáról, címkézéséről és csomagolásáról.<sup>18</sup> Továbbra is hatályban maradnak ezenfelül az egyes speciális anyagokra vagy anyagcsoportokra vonatkozó külön jogszabályok.

#### *b) Magyarországon*

Egyik korai vegyi anyag jogszabályunk az 1911. évi V. törvénycikk volt „a fehér vagy sárga foszforral való gyújtógyártás eltiltásáról”. Oka: a fehér foszfor nagyon tűzveszélyes anyag, amely már az emberi kéz hőmérsékletétől is lánggra kap.<sup>19</sup> A módszer pedig tipikus a kémiai biztonság fejlődésében: egy speciális probléma felismerése után születik meg egy speciális jogszabály. 1911-ben például a fehér foszforra még az országba történő behozatalát is megtiltották a buzgó honatyák.

A modern elvárásoknak megfelelő kémiai biztonsági jogalkotás hazánkban csak a 90-es évek közepétől indult meg, elsősorban az Európai Unió jogharmonizációs kötelezettségei hatására. Az azt megelőző szabályozás a „mérreg”, majd 1989-től a kémiai biztonsági törvény elfogadásáig a „mérgező hatású anyag” fogalmán alapult. – Ide kívánkozik az a megjegyzés, hogy a mérgező hatás a ma használt veszélyességi kategóriák közül csak az egyik, emellett még számos más hatás alapján is veszélyesnek minősülhet egy anyag (tűzveszélyesség, robbanó tulajdonságok, allergizáló, rákkeltő, mutációt okozó, az utódok fejlődését zavaró, ökotoxikus stb.).

Az Európai Unió vegyi anyag-szabályozásának átvételét a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény<sup>20</sup> megalkotásával valósította meg Magyarország, amelyhez kapcsolódóan számtalan kormány- és miniszteri rendelet tartalmazza a részletjogszabályokat, amelyek szintén a közösségi joganyag átvételét jelentik.

## *2. A kémiai biztonságra vonatkozó hatályos szabályokról*

#### *a) Magyarországon*

A szabályozás rendszerének áttekintése érdekében szerencsésebbnek tartottam a logikusnak tűnő sorrendet megfordítani, azaz az Európai Unióban érvényes szabályok helyett a hazai kémiai biztonsági előírásokkal kezdeni a fejezetet. Ennek magyarázatát az a tény adja, hogy miközben Magyarország jogharmonizációs kötelezettségeiből eredő lázas jogalkotói munka eredményeként megszületett a Kbt. és a

<sup>16</sup> A módosító jogszabály: 2006/121/EK irányelv (HL L 396., 2006.12.30., 852. p.).

<sup>17</sup> HL L 200., 1999.7.30., 1–68. p.

<sup>18</sup> Ennek módosításait maga a REACH rendelet tartalmazza.

<sup>19</sup> *Új Magyar Lexikon*, 2. kötet Akadémiai Kiadó, Budapest, 1961, 396. p.

<sup>20</sup> Hatályos 2001. január 1-től.

hozzá kapcsolódó végrehajtási rendeletek, addig az Európai Unióban már gőzerővel folyt a REACH előkészítése, amelyet végül 2006. december 18-án fogadott el az Európai Parlament és a Tanács. A REACH 2007. június 1-én hatályba lépett ugyan, de a régi rendszert – a végrehajthatóság érdekében – csak fokozatosan váltja fel. Mivel a hazai szabályozás jól leképezi a korábbi uniós rendeleteknek és irányelveknek, az Európai Unió kémiai biztonsági szabályozásának bemutatását [lásd b) pont] a REACH rendszerére korlátozom.

Vizsgáljuk tehát meg közelebbről, hogy a hazánkban milyen előírások próbálják védeni az emberek egészségét és a környezetet a vegyi anyagok által jelentett veszélyektől!

A magyar szabályozás keretjogszabálya a 2000. évi XXV. törvény a kémiai biztonságról. Ehhez egy sor végrehajtási rendelet tartozik (pl. osztályozás és címkézés), valamint párhuzamosan léteznek azok az egyedi jogszabályok is, amelyek egy-egy anyag, anyagcsoport, felhasználás, árucikk speciális tulajdonságai miatt speciális előírásokat tartalmaznak (pl. biocidok, növényvédő szerek, autógumik stb.).

A Kbt. hatálya

- az osztályba sorolásig minden *anyagra*
- a törzskönyvezési eljárás befejezéséig *valamennyi új anyagra* (veszélyességtől függetlenül)
- és az embert és a környezetet veszélyeztető *veszélyes anyagokra* terjed ki.

Ezek közül az *anyag* fogalmába beleértendő minden olyan természetes állapotban előforduló vagy gyártási folyamatból származó kémiai elem és vegyületei, amely az anyag stabilitásának megőrzéséhez szükséges adalékanyagot és az alkalmazott folyamatból származó szennyezőt is tartalmazhat, de nem tartalmaz olyan oldószert, amely az anyag stabilitásának befolyásolása vagy összetételének megváltoztatása nélkül elkülöníthető. – Ezt a definíciót a Kbt. a közösségi jogból vette, és annyira bevett fogalom-meghatározásnak számít, hogy az új rendelet, a REACH is szó szerint vette át.

Ehhez képest *új anyag* az, amelyet 1981. szeptember 18-a után vezettek be a piacra. A Kbt. hatálya alá akkor tartoznak, ha az anyagot még törzskönyvezték az Európai Unió egyik tagállamában sem, így még nem szerepel a Törzskönyvezett Vegyi Anyagok Európai Jegyzékében. – Itt a Kbt. hatályának meghatározása avatlatlanok számára félrevezető lehet. Azonban az Európai Bíróság egy 1985-ös ítéletében<sup>21</sup> kimondta, hogy a tagállamok nem kívánhatnak meg újabb bejelentést, ha az már az EK más tagállamában megtörtént.

*Veszélyes anyagok* az osztályozásra irányadó jogszabályok alapján veszélyesként osztályozott anyagok. Az osztályozásra irányadó jogszabály Magyarországon a Kbt. mellett a 44/2000. (XII. 27.) EüM. rendelet (az Európai Unióban pedig a 67/548/EGK irányelv). A törvény a következő veszélyességi osztályokat ismeri:

<sup>21</sup> Dániával szemben, 278/85. sz. eset.

- robbanó;
- oxidáló;
- fokozottan tűzveszélyes;
- tűzveszélyes;
- kismértékben tűzveszélyes;
- nagyon mérgező;
- mérgező;
- ártalmas;
- maró (korrozív);
- irritáló vagy izgató;
- túlérzékenységet okozó (allergizáló, szenzibilizáló);
- karcinogén (rákkeltő);
- mutagén;
- reprodukciót és az utódok fejlődését károsító;
- környezetre veszélyes (ökotoxikus) anyagok és készítmények.

A kémiai biztonsági szabályozás jobb megértése érdekében fontos tudni, hogy kezdetben az irányelvek és a rendeletek csak az anyagokról szóltak, a készítményeket később kezdték szabályozni. *Készítmény* a kettő vagy több anyagot tartalmazó keverék vagy oldat. A készítmények jellegüknél fogva annyira hasonlítanak az anyagokra, hogy a szabályozásuk is szorosan összekapcsolódik. Osztályozásukat az 1999/45/EK irányelv<sup>22</sup> tartalmazza, de ez olyan szoros rokonságot mutat az anyagok osztályozásával, hogy a magyar jogalkotó egységes szabályozással ültette át a kettőt. Ennek megfelelően a veszélyes készítmények is ugyanazon kritériumok alapján kerülnek osztályozásra, mint az anyagok.

A Kbt. hatálya alól azonban számos kivétel is akad, így más jogszabály rendelkezik a következőkről:

- emberi és állatgyógyászati gyógyszerek,
- kozmetikai termékek,
- hulladékok,
- radioaktív anyagok,
- élelmiszerek,
- takarmányok,
- növényvédő szerek és termésnövelő készítmények,
- egyéb olyan vegyi anyagok, amelyek esetében jogszabály más bejelentési kötelezettséget ír elő,
- szállítás.

Ezek a kivételek jól tükrözik a szabályozás felszabdalt voltát, s meg kell jegyezni, ez a párhuzamosan létező szabályozási kör igencsak megnehezíti a kémiai biztonság átláthatóságát. Vannak olyan kivételek, amelyek az anyag különleges tulajdonságai által indokoltak (pl. radioaktivitás). Másokra azért került sor, mert bizonyos

---

<sup>22</sup> HL L 200., 1999.7.30., 1–68. p.

felhasználásoknál az általános kémiai biztonsági szabályoknál szigorúbb előírások vannak életben (pl. gyógyszerek, kozmetikumok). Azonban ez utóbbiaknál már felvetődik a kérdés: jó megoldás-e az, hogy az olyan anyagokat, amelyeket többféle célra használnak fel, többféle eljárás során kell törzskönyvezni, pedig kémiailag ugyanarról az anyagról vagy készítményről van szó?

#### *Az anyagok osztályba sorolása*

A régi vagy új vegyi anyagot mindenképp először osztályoznia kell a gyártónak vagy az importálónak, vagyis megvizsgálni, hogy nem tartozik-e egy vagy több veszélyességi kategóriába, és ha igen, akkor melyikbe. Ennek részletes eljárási szabályait a 44/2000. (XII. 27.) EüM. rendelet tartalmazza. Ennek eredményeként a veszélyes anyagok, illetve készítmények kapnak egy veszélyjelet, egy vagy több R-mondatot és R-számot, valamint S-mondatot vagy S-számot. A veszélyjelet bárki, a laikusok is értik. Az R (risk) mondatok az anyag veszélyes tulajdonságait tartalmazzák, számozásuk nemzetközi szinten mindenhol ugyanaz, így egy szakember számára minden körülmények között informatív. Az S (safety) mondatok az anyag/készítmény biztonságos kezelésére utalnak, s szintén egy nemzetközi jelölési rendszer részei.

Az osztályba sorolt veszélyes anyagok felkerülnek a *veszélyes anyagok magyarországi jegyzékére*, amelyet az egészségügyi miniszter legalább három havonta közzétesz az Egészségügyi Közlönyben. A jegyzékben már szereplő anyagokat természetesen már nem kell újra megvizsgálni.

A készítmények összetételének megváltoztatása mindig maga után vonja a készítmény újraosztályozását, akkor is, ha egyébként a veszélyessége vagy használata nem változott. Főszabály szerint ilyenkor a nevét is meg kell változtatni, de ez alól felmentést adhat az Országos Közegészségügyi Központ főigazgatója.

Az osztályozás megfeleléséért a gyártó/importáló felel.

Az osztályozáshoz szorosan kapcsolódik a *címkézés, feliratozás*. A veszélyes anyagok és készítmények csomagolásán ugyanis jól láthatóan fel kell tüntetni, hogy a termék milyen veszélyek forrása lehet, és hogyan kell biztonságosan kezelni, a gyártó és az importáló nevét, székhelyét, telefonszámát, a veszély jelképét stb.

#### *Az új anyagok törzskönyvezése*

Új anyaggal Magyarországon csak a törzskönyvezést követően szabad a tevékenységet megkezdeni, kivéve az ellenőrzött keretek között végzett kutatást, a kísérleti gyártást és a nem termelőüzemi méretű kipróbálást.

Nem kell a magyar hatósággal törzskönyveztetni az anyagot, hanem forgalomba hozható, illetőleg felhasználható, ha

- a gyártó azt bármely másik EU tagállam területén már előállítja, vagy
- az importáló már importálja más EU tagállamba, és abban a másik tagállamban már törzskönyvezték az anyagot.



Ha azonban a törzskönyvezett anyagot nem a korábbi törzskönyveztető akarja gyártani, vagy importálni, akkor meg kell kérnie a korábbi törzskönyveztető írásbeli hozzájárulását. Ha ilyet nem kap, *újra kell törzskönyveztetnie az anyagot!* (Ha a vizsgálatok állatkísérletet érintenek, akkor megállapodhat a korábbi törzskönyveztetővel arról, hogy ennek eredményeit a rendelkezésére bocsátják.)

A törzskönyvezési eljárás azzal indul, hogy az, aki az új anyagot előállítani vagy importálni szándékozik, a megfelelő vizsgálatok után egy törzskönyvezési dokumentációt és egy kérelmet nyújt be az Országos Közegészségügyi Központ Kémiai Biztonsági Intézetéhez.

*A törzskönyvezéshez szükséges dokumentáció tartalmaz*

- műszaki dossziét;
- vizsgálati bizonylatokat;
- biztonsági adatlapot (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- címketervet (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- nyilatkozat a gyártani tervezett éves mennyiségről (tonna) (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál);
- javasolt felhasználási módról és hulladékkezelési módról (csak a veszélyesként osztályozott anyagoknál).

A környezetkárosító hatások vonatkozásában a környezetvédelmi miniszter, vagy az általa kijelölt szerv szakhatósági állásfoglalást ad ki, ezt a törzskönyvező hatóság szerzi be. A vizsgálati eredményekért a laboratórium felelős, minden másért a gyártó.

Az eljárás határideje 60 nap. Ennek végén *törzskönyvezési okiratot* állítanak ki, és felveszik az anyagot a veszélyes anyagok magyarországi jegyzékébe. Az okirat 1-1 példányát megkapja a törzskönyveztető, valamint az ETTSZ-nek (Egészségügyi Toxikológiai Tájékoztató Szolgálat, ide kell bejelenteni a mérgezéses eseteket is).

A törzskönyvezésre csak akkor nem kerül sor, ha a kérelmező a törvénynek nem megfelelő dokumentációt nyújt be. Az után viszont, hogy törzskönyveztek valamely anyagot, semmi akadálya nincs a használatának, további engedélyekre nincs szükség, legfeljebb bizonyos korlátozások érvényesülnek a 76/769/EGK irányelv<sup>23</sup> alapján. (Ezek a korlátozások jelenleg a REACH XVII. számú mellékletében találhatóak meg. A REACH egyik újítása egyébként épp az, hogy egy engedélyezési eljárásnak is aláveti a különösen veszélyesnek tekintett anyagok használatát.)

*A veszélyes anyaggal vagy készítménnyel végzett tevékenységek közös szabályai*

Tevékenységnek minősül a veszélyes anyag vagy készítmény előállítása (gyártás vagy bányászat), feldolgozás, kiszerezés, csomagolás, tárolás, anyagmozgatás, forgalmazás, árusítás, felhasználás, valamint az ilyen tevékenységek kockázatainak

<sup>23</sup> HL L 262., 1976.9.27., 201. p..

elemzése. Ezek közül kettőt emelnék ki, mint olyat, amely az emberi egészség és a környezet védelme szempontjából különösen fontos terület: 1. a felhasználás és forgalmazás, valamint az ahhoz kapcsolódó információáramlás; 2. a kockázatok felmérése és kezelése.

A tevékenység megkezdése előtt egyébként az azt folytatni kívánó természetes vagy jogi személy köteles bejelenteni ezt az ÁNTSZ illetékes városi intézetének, kivéve természetesen a fogyasztót.

*Ad 1.* Az emberi egészség és környezet szempontjából kulcskérdés, hogy vajon az, aki bármiféle tevékenységet végez az anyaggal, legyen az professzionális felhasználó, (laikus) fogyasztó avagy forgalmazó, ismeri-e az anyag/készítmény veszélyes tulajdonságait, és tisztában van-e azzal, hogy hogyan kell biztonságosan kezelni? Ennek egyik fajta garanciája lehet, hogy a professzionális felhasználás esetében feltétel az, hogy veszélyes anyagot/készítményt csak olyan nagykorú személynek lehet átadni, aki bizonyítani tudja, hogy jogosult az átvételre és képes az átvett anyagot megfelelően kezelni.

A másik olyan eszköz, amely ennek elősegítését célozza, a megfelelő információk továbbítása. Ennek két jellemző módja van: vagy a csomagoláson elhelyezett felirat az információ forrása, vagy a termékhez kapcsolt biztonsági adatlap. Mindkettőnek a részletes szabályai a 44/2000. (XII. 27.) EüM rendeletben találhatóak meg.

*Ad 2.* A kockázatbecslés a munkavédelmi törvény [1993. évi XCIII. tv.] előírásai szerint végzendő. El kell végezni mindenféle felhasználás előtt, a konkrét viszonyok figyelembevételével, és ki kell dolgozni a kockázatkezelési intézkedéseket. Ez a kötelezettség nem érinti a munkabiztonsági intézkedések és a baleseti forgatókönyvek kialakítását, hanem egy azoktól különböző dokumentumról van szó. A kockázatbecslés során el kell végezni a veszély azonosítását, az expozícióhatás összefüggés elemzését (koncentráció/dózis – hatás), az expozíció becslését és a kockázat minőségi, és mennyiségi jellemzését.

A kockázatbecslés elvégzéséért, és a kockázatkezelési intézkedések kidolgozásáért az felel, aki a tevékenység irányításáért is felelős. Az, hogy maga a Kbt. írja elő ezt a kötelezettséget, már nagyon jól mutatja a kockázatbecslés fontosságát. Ez az eljárás ugyanis tudatosítja a lehetséges veszélyeket, azok valószínűségét és súlyát, valamint az elkerülése érdekében teendő intézkedéseket, és ez a tudatos munka-szervezés nagyban hozzájárulhat az emberi egészség és a környezet hatékony védelméhez.

Az anyag gyártása során bekövetkező változások esetén a törzskönyvező hatóságot tájékoztatni kell:

- az éves mennyiség változásáról (ez csak veszélyes anyagnál!);
- emberre, környezetre gyakorolt hatásával kapcsolatos új ismeretekről;
- az anyag új felhasználásáról;
- összetételének változásairól;
- gyártó/importáló adatainak megváltozásáról.

b) A kémiai biztonság új korszaka: a REACH

Az előző, b) pont alatt bemutatott szabályozási rendszer megfelelt az Európai Unió REACH előtti előírásainak. Ehhez képest jelen pillanatban nagyon érdekes helyzet állt elő. Hatályba lépett egy európai uniós rendelet, amely a kémiai biztonságot teljesen új alapokra helyezte, miközben Magyarországon nemhogy nem módosítottak egyetlen jogszabályt sem ennek hatására, de még csak nincs is napirenden ilyesmi, pedig a REACH 2007. június 1-je óta hatályos. Ennek egyik oka lehet az, amit a fejezet 1. pontjában már említettem, hogy a kémiai biztonságúnak nincs igazi felelőse, több tárcához is tartozik, és így igazából egyikhez sem.

Így azonban fennáll annak a veszélye, hogy a hazai jogban kihirdetett korábbi szabályok és az új rendelet párhuzamosan hatályban marad, ezzel fölöslegesen megduplázva a vegyipari szereplők adminisztrációs és egyéb kötelezettségeit. Mivel a REACH egyes elemei csak fokozatosan kerülnek bevezetésre, a kérdés nem égető, de mindenképpen tenni kellene azért, hogy ne is váljon azzá.

Mivel Magyarország az Európai Unió tagja, és a közösségi rendeletek hazánkban is kötelező erővel bírnak, nem tekinthetünk el a REACH rendszerének bemutatásától sem.

A REACH *hatálya* a vegyi anyagok, készítmények és árucikkek gyártására, forgalmazására és továbbfelhasználására terjed ki. Ezek közül az anyag és a készítmény fogalma szó szerint megegyezik a korábban már ismertetett definícióval, csupán az árucikk minősül új elemnek, ez a meghatározás ugyanis nem azonos a magyar kémiai biztonsági törvényben is megtalálható „termék” fogalommal. *Árucikk* tehát az olyan tárgy, amely az előállítás során a funkcióját a kémiai összetételénél nagyobb mértékben meghatározó különleges formát, felületet vagy alakot kap.

A REACH rendelkezései azonban nem vonatkoznak a következőkre:<sup>24</sup>

- a radioaktív anyagok;
- a vámkezelés alatt álló termékek;
- a szállítás alatt lévő termékek;
- a hulladékok;
- honvédelmi célra használt termékek (nemzeti döntés alapján);
- nem elkülönített intermedierek.

A rendelet ezen kívül még az egyes fejezetek alól is mentesít bizonyos anyagokat vagy azoknak bizonyos felhasználását, például nem kell regisztráltatni olyan anyagokat, amelyekről köztudomású, hogy nem ártalmasak az egészségre, mint például a víz, az A- és C-vitamin, a mézsző, vagy a különféle étolajak.

A korábbi rendszerrel (és a jelenlegi magyar szabályozással) ellentétben, már nem a tagállami hatóságok látják el a hatósági feladatok döntő többségét, hanem létrehoztak a kémiai biztonsággal kapcsolatos feladatok koordinálására és ellátására

<sup>24</sup> 1907/2006/EK rendelet 2. cikk (1)–(3) bek.

ra egy új, központi szervezet, az *Európai Vegyi anyag-ügynökséget* (a továbbiakban: Ügynökség). Az Ügynökség székhelye Helsinki.

Ez nem jelenti a tagállami hatóságok feleslegessé válását, számos feladat végrehajtása során az Ügynökség együttműködik a tagállami szervezetekkel, de a tagállami feladatok egy jelentős része a REACH hatálybalépésével az Ügynökség hatáskörébe kerül át.

Az új vegyi anyag szabályozás legfontosabb elemeit a vegyi anyagok *regisztrációja*, az *értékelés*, az *engedélyezések és korlátozások*, valamint a vegyi anyagokra vonatkozó *információk megismerése* adja.

A *regisztráció* során minden gyártó és importáló köteles megfelelő információkat szolgáltatni az általa gyártott/importált anyagról és azok biztonságos kezeléséről. A regisztrációs dokumentációkat az Ügynökséghez kell benyújtani. A REACH az ehhez szükséges vizsgálatok elvégzésére a gyártókat és az importálókat kötelezi (szemben a korábbi felemás helyzettel, mikor a legtöbb anyag megvizsgálása a hatóságok feladata volt). A regisztrált anyagokról az Ügynökség egy regisztrációs számot ad ki, és csak ilyen számmal rendelkező anyagot lehet majd a közösség területén gyártani és forgalmazni.

A végrehajthatóság érdekében a regisztrációt egy pre-regisztrációs szakasz előzi meg, amelynek során az érintettek bejelentik a regisztrálni kívánt anyagaikat és az információk előállításához esetleg szükséges vizsgálatokat. A regisztrációs dokumentumok benyújtásának határideje az anyag gyártott/importált mennyiségétől függően különböző.

A „létező” és az „új anyagok” közötti korábbi különbségtétel azonban megszűnik, a jövőben *minden* anyagot regisztráltatni kell.

*Közös regisztráció és információcsere-fórumok.* Tehát minden anyagot és az azt gyártó/importáló összes természetes vagy jogi személyt regisztráltatni *kell*. Azonban semmi sem indokolja, hogy az ugyanazt az anyagot regisztrálóknak egyésével kelljen a dokumentációikat benyújtaniuk. A REACH egyrészt lehetőséget teremt arra, hogy több regisztráló közös dokumentációt nyújtson be, ilyenkor egy vezető regisztráló jár el a többiek nevében is.

A nagyszámú és költséges vizsgálatok a mikro-, kis- és középvállalatokat különösen hátrányosan érintik. Az ilyen vállaltok védelmét szolgálja, hogy a pre-regisztráció során benyújtott adatok alapján az Ügynökség információt szolgáltathat arra nézve, hogy ugyanarra az anyagra még kik jelezték a regisztrációs szándékukat. Az ilyen érdekeltek aztán egymással kapcsolatba lépve, megtudhatják, hogy kinek milyen tesztelési eredmények állnak már a rendelkezésére, mely vizsgálatok elvégzése szükséges még, és megállapodhatnak az eredmények közös *felhasználásában*, illetőleg a vizsgálatok közös elvégzésében és a költségek megosztásában. Az információcsere-fórumban való részvétel kötelező, ha gerinces állatokon végzett kísérlet elvégzése szükséges a regisztrációs dokumentáció elkészítéséhez. Akinek ilyen kísérleti eredmény áll a rendelkezésére, és nem hajlandó annak megosztásáról a többi érintett regisztrálóval megegyezni, kizárja magát a regisztrációs eljárásból, e nélkül pedig anyagát nem gyárthatja/forgalmazhatja/importálhatja.

A regisztrációt az *értékelés* követi. A REACH négy különféle értékelést ismer:

1. először a benyújtott regisztrációs dosszié teljességét vizsgálják, amely valószínűleg egy automatikus ellenőrzés keretében fog megtörténni az Ügynökségnél.
2. az évente a benyújtott dokumentációk 5%-ának tartalmát teljesen felülvizsgálják
3. a benyújtott tesztelési javaslatokat, azok szükségességét is vizsgálja az Ügynökség, különösen, ha gerinces állatokon végzett kísérleteket érintenek
4. az előző háromtól teljesen eltérő az elsőbbségi anyagok értékelése.

Az elsőbbségi anyagok listáját az Ügynökség honlapján<sup>25</sup> lehet majd elérni. Az ide felvett anyagokat egy-egy kijelölt tagállami hatóság fogja megvizsgálni, és a vizsgálatok eredménye alapján döntenek majd arról, hogy szükséges-e az adott anyagot a REACH engedélyezési rendszere alá is bevonni, illetve milyen korlátozások és tilalmak vonatkoznak majd rá. Azok az anyagok kerülhetnek fel elsősorban erre a listára, amelyek

- a környezetben tartósan megmaradnak (perzisztensek), az élő szervezetekben felhalmozódnak (bioakkumulatívak), mérgezőek (toxikusak), vagy nagyon perzisztensek és/vagy nagyon bioakkumulatívak;
- a széles körben használt anyagok;
- a nagy mennyiségben gyártott/importált anyagok (évi 100 tonna mennyiség felett).

Ezen kívül még az Ügynökség vagy valamely tagállam javaslatára is fel lehet venni anyagokat a listára.

*Engedélyezés.* Míg a regisztráció, és az ahhoz kapcsolódó vizsgálatok kevés kivétellel minden anyagra vonatkoznak, függetlenül a veszélyességüktől, az engedélyhez kötés, és a korlátozások bevezetése természetesen már csak a veszélyes anyagok esetében indokolt. A kiemelten veszélyes anyagok gyártása/forgalmazása/használat a jövőben további engedélyhez lesz kötve. Ezek listáját a REACH XIV. melléklete fogja tartalmazni, amely jelenleg még üres: azok az anyagok fognak rá felkerülni, amelyek

- rákkeltőek, mutagének vagy a reprodukciót zavarják;
- perzisztensek, bioakkumulatívak vagy toxikusak;
- nagyon perzisztensek és/vagy nagyon bioakkumulatívak;
- vagy ezek közül egyik kategóriába sem sorolhatóak, de tudományosan bizonyították róluk, hogy az endokrin rendszert károsítják.

A XIV. sz. mellékletbe felvett anyagok használata csak az Európai Bizottság által, egy nagyon hosszadalmas és bonyolult eljárás keretében kiadott engedély birtokában lesz lehetséges. Az eljárás ilyen megbonyolításának nyilván olyan célja is van,

<sup>25</sup> <http://ec.europa.eu/echa/>

hogy elvegye a vegyipari szereplők kedvét a különösen veszélyes anyagok tömeges alkalmazásától, és ösztönözze a kevésbé veszélyes anyagokkal történő helyettesítésüket.

Az anyag használatát akkor kötelező engedélyezni, ha a kérelmező bizonyítani tudja, hogy a kockázatokat megfelelően kontrollálni tudja, kivéve, ha

- rákkeltő, mutagén, vagy reprodukciót károsító anyagról van szó, mert az ilyen anyagok esetében nem lehet olyan küszöbértéket meghatározni, amelyek nem okoznak káros hatásokat. (Például egyetlen molekula is elegendő lehet a daganatos folyamatok elindításához a szervezetben.<sup>26</sup>);
- az endokrin rendszert károsító anyagok, a perzisztens és a nagyon perzisztens anyagok;
- mérgező anyagok.

Ezek használatát csak akkor engedélyezheti a hatóság, ha a társadalmi-gazdasági elemzés alapján az anyag használatából származó előnyök felülmúlják a hátrányokat és nincs elérhető alternatív anyag.

*Korlátozások.* Az emberi egészség és a környezet védelme megköveteli bizonyos anyagok gyártásának és forgalmazásának, bizonyos felhasználási feltételekhez kötését, betiltását. Ezeknek az anyagoknak, illetve az inkriminált felhasználási módjaiknak a listáját a REACH XVII. melléklete tartalmazza. Míg a REACH engedélyezési rendszere csak később lép hatályba, és az engedélyköteles anyagok listája még üres, ugyanez a megoldás beláthatatlan következményekkel járna a korlátozások és tilalmak vonatkozásában. Hiszen ez a kémiai biztonság átmeneti, akár évekig tartó romlását idézné elő. Mivel a REACH hatályon kívül helyezi a veszélyes anyagok forgalomba hozatalának és felhasználásának korlátozásáról szóló 76/769/EGK irányelvet, ennek a mellékletét egy az egyben áttemelték a REACH XVII. mellékletébe, biztosítva ezzel a folytonosságot.

Meg kell itt említeni azt is, hogy a REACH a korábbi szabályok közül soknak a hatályát nem érinti, például az egyes speciális felhasználású anyagcsoportokra vonatkozó rendeleteket és irányelveket. Ezeknél tehát az engedélyezés feltételei vagy a korlátozások területén a REACH-nél szigorúbb szabályok lesznek az irányadóak, mint például a kozmetikai termékek, élelmiszerek és élelmiszer-adalékanyagok stb. esetében.

*Információ a szállítói láncban.* Elsősorban a további felhasználók munkavállalóinak védelmét szolgálja, hogy az anyagokra és azok biztonságos használatára vonatkozó biztonsági adatlapot kötelesek az anyaggal/készítménnyel együtt a szállítói lánc egyes szereplői továbbadni. Ez persze nem új a szabályozásban, a biztonsági adatlapok használatát már a 91/155/EGK irányelv<sup>27</sup> is szabályozta, amelyet teljes egészében beleépítettek a REACH szabályai közé – mintegy deregulációként.

<sup>26</sup> KÖRTVÉLYESSY GYULA: i. m. 70. p.

<sup>27</sup> HL L 76., 1991.3.22., 35. p.

Ehhez képest annyi az újítás csak, hogy a biztonsági adatlapokhoz csatolni kell az expozíciós forgatókönyveket is. Ez nem más, mint „*az anyag gyártásának vagy életciklusa során való felhasználásának, a humán és környezeti expozíció gyártó vagy importőr általi ellenőrzésének módját – beleértve a kockázatkezelési intézkedéseket és üzemi feltételeket is –, valamint a gyártó vagy importőr által a humán és környezeti expozíció ellenőrzésének tekintetében a továbbfelhasználó számára nyújtott ajánlást leíró feltételeket*” tartalmazó dokumentum.<sup>28</sup>

*A fogyasztók informálása.* Az emberi egészség és a környezet védelme szempontjából alapvető fontosságú, hogy a végső, nem professzionálisan vegyi anyagokkal foglalkozó fogyasztók is kellő információhoz juthassanak az általuk használt anyagokról, készítményekről, illetőleg az árucikkekben lévő anyagokról. Az elsődleges információforrás természetesen a megvásárolt termék csomagolásán elhelyezett címke. A REACH azonban előírja azt is, hogy az anyagokról benyújtott és üzleti titoknak nem minősülő információkhoz az Ügynökség honlapján bárki hozzáférhessen.

A REACH a maga közel ezer oldalával, és átfogó szabályozásával valóban alapja lett az Európai Unió vegyi anyag szabályozásának. Azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy számos jogszabály továbbra is hatályban maradt, s a szabályozási rendszer ezekkel együtt teljes. Ilyenek:

- a veszélyes anyagok és a veszélyes készítmények osztályozására, csomagolására és címkézésére vonatkozó 67/548/EGK és 1999/45/EK irányelvek;
- egyes speciális anyagokra, vagy anyagcsoportokra vonatkozó irányelvek, amelyek tulajdonságaiknál fogva igénylik a külön szabályozást (pl. gyógyszerek, tápszerek, kozmetikumok stb.), vagy egyes speciális árucikkekre vonatkozó szabályok (pl. autógumik, orvostechnikai eszközök stb.);
- speciális felhasználási célokra (pl. a gyermekjátékokban felhasznált anyagok) történő felhasználás szabályozása;
- és az egyes tevékenységeké, mint amilyen például a veszélyes anyagok szállítása, vagy a helyes laboratóriumi gyakorlat.

### *III. A veszélyes hulladékok kezelése*

Mint ahogyan arra a tanulmány elején már utaltam, a vegyi anyagok életciklusának része az anyag hulladékká válása és hulladékkénti kezelése, amely azonban már nem tartozik a kémiai biztonsági jogszabályok hatálya alá, hiszen a régi és az új európai jogszabályok, valamint a magyar szabályozás is kivételként határozzák meg a hulladékok csoportját. Mivel azonban az, ha a veszélyesnek minősített anyag, akár önmagában, készítményben vagy valamely árucikkben hulladékká válik, a veszélyes tulajdonságain mit sem változtat.

<sup>28</sup> 1907/2006/EK rendelet 3. cikk 37. pont.

Annak biztosítása, hogy ezek az anyagok a környezetet és az emberi egészséget továbbra se veszélyeztessék, pláne ne károsítsák, innentől a hulladékgazdálkodás feladata, ezért tovább követve az eddigi vezérfonalat, az életciklus következő nagy szakaszának a jellemzésére térek át.

Előjáróban annyit szeretnék elmondani, hogy a hulladékgazdálkodás tárgyalása során az európai uniós és a magyar joganyag külön bemutatása nem indokolt, mivel ezen a területen a két szabályozási rendszer egymással teljesen összhangban van. Ezért ebben a fejezetben először a hulladékra vonatkozó jog alapjait és a fontosabb fogalmakat mutatom be röviden, majd áttérek a veszélyes hulladékok kezelésére. A szerkesztői elv nem elsősorban az, hogy áttekintést adjak a hulladékgazdálkodásról, hiszen azzal külön könyvek foglalkoznak, hanem hogy rámutassak a hulladékra vonatkozó jognak a veszélyes anyagok megfelelő kezelése szempontjából releváns elemeire.

a) A hulladékra vonatkozó jogszabályok alapjai és a veszélyes hulladékok szabályozása

A hulladékokra vonatkozó jog igen szerteágazó terület, szinte „jogág a jogágban”, azaz a környezetjog rendszerén belül. Egy nagy jogszabályban való rendezése ezért szinte lehetetlen vállalkozás lenne, persze nincs is ilyen törekvés sehol. A szabályozás rendszere a kémiai biztonságéhoz kissé hasonlóan épül fel, attól eltekintve, hogy letisztultabb jogterületről lévén szó, a különböző részletjogszabályok közötti koherencia nagyobb. Így itt is találunk egy keretjogszabályt, amelynek részletes tartalmát a különböző speciális jogszabályok adják meg. Ez a keretjogszabály az Európai Unióban a hulladék-keretirányelv néven ismert 2006/12/EK irányelv,<sup>29</sup> Magyarországon pedig a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.).

A keretszabályozáshoz kapcsolódó részletjogszabályokat három nagy csoportba lehet besorolni tartalmuk alapján:

- speciális kezelést igénylő hulladékokról szólóak (veszélyes hulladék, roncsautók, csomagolóanyagok stb.),
- egyes hulladékkezelési tevékenységekre vonatkozóak (égetés, lerakás), és
- a hulladékok nemzetközi és közösségen belüli szállításáról.

A veszélyes hulladékokkal kapcsolatos tevékenységek végzésének speciális feltételeit a 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet hivatott részletezni. E mellett azonban a veszélyes hulladékok egyes csoportjairól külön jogszabályok is szólnak, és ezek kezelésére csupán szubszidiárius jelleggel alkalmazható a 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdése. (Ez a szabályozási technika egyébként összhangban van a hatályos EU-s szabályokkal. Indoka az, hogy bizonyos összetételű veszélyes hulladékokat a sajátos tulajdonságaival adekvát módon kell kezelni.) Ezen felül pedig egy sor más jogszabály is tartalmaz a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos

<sup>29</sup> HL L 114., 2006.4.27., 9–21. p.



előírásokat olyan kérdésekre, amelyeket maga a kormányrendelet is szabályoz (szállítás, tárolás, lerakás, égetés). Végző soron tehát a veszélyes hulladékok szabályozásának ez a harmadik szintje meglehetősen szerteágazó.

A legfontosabb ilyen jogszabályok:

- a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos *tevékenységekre vonatkozóan*:
  - 101/1996. (VII. 12.) Korm. rendelet a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról (Bázei Egyezmény); a Tanács 259/93/EGK rendelete az Európai Közösségen belüli, az oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről; 1420/1999/EK rendelet egyes nem OECD országokba történő hulladékszállításról; 120/2004. (IV. 29.) Korm. rendelet az EK-n belüli, oda irányuló és az onnan kifelé történő hulladékszállítás felügyeletéről és ellenőrzéséről;
  - 164/2003. (X. 18.) Korm. rendelet a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről;
  - 20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről;
  - 3/2002. (II. 22.) KöM rendelet a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről
  - a 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírságról.
- a *hulladékjegyzékről* szóló 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet;
- egyes *speciális hulladékfajtákkal* kapcsolatos szabályok, mint például a hulladékká vált *gépjárművekről* szóló 267/2004. (IX. 23.) Korm. rendelet, az elemek és az akkumulátorok hulladékainak visszavételéről szóló 109/2005. (VI. 23.) Korm. rendelet, a titán-dioxid gyártás hulladékairól szóló 2/2002. (VII. 9.) KvVM rendelet.

#### b) A hulladék fogalma és fajtái

A hulladékok azok, amelyekre a hullékgazdálkodási jogszabályok hatálya kirejed. Azonban a hulladék definíciójának a meghatározása lehetetlen, a témával az Európai Bíróság is több ízben foglalkozott (pl. Vessoso-Zanetti ügy, Palin Granit ügy).

A *szakirodalom* többféle definíciót ismer. Általánosan: a hulladék olyan anyag, amely az ember tevékenysége során keletkezik, és amelyet az adott műszaki, társadalmi és gazdasági feltételek mellett tulajdonosa sem felhasználni, sem értékesíteni nem tud, illetve nem kíván, és ezért kezeléséről gondoskodni kell.<sup>30</sup>

A jogalkotó nem kísérletezett általános megfogalmazással, hanem egy nagyon praktikus praktikus megközelítést választott, mely szerint *hulladék* bármely, a *Hgt. 1. számú mellékletében felsorolt kategóriák valamelyikébe tartozó „tárgy vagy anyag, amelyről a birtokosa megválnik, megválni szándékozik, vagy megválni köte-*

<sup>30</sup> FODOR LÁSZLÓ: *Környezetjog*. Lícium-Art Kiadó, Debrecen 2006, 200. p.

les”.<sup>31</sup> A hulladékok jegyzékét részletesen a 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet tartalmazza.

A hulladékokon belül három fő csoportot lehet megkülönböztetni: a települési hulladékot, a veszélyes hulladékot és az inert hulladékot. Ezen kívül a hulladékgazdálkodásban ismert még a hulladékáram kifejezés, amely pl. csomagolási hulladékok, hulladékká vált akkumulátorok, titán-dioxid gyártás hulladékai stb. Ezekre – mint az előző pontban utaltam már rá – speciális jogszabályok vonatkoznak, mind az EU-s, mind a magyar szabályozásban. A hulladékáramok igen nagy része egyben veszélyes hulladék is.

E dolgozat szempontjából a *veszélyes hulladékok* körét szükséges pontosabban meghatározni. Általános fogalmat találunk a Hgt-ben,<sup>32</sup> eszerint: „*veszélyes hulladék a 2. számú mellékletben felsorolt tulajdonságok közül eggyel vagy többel rendelkező, illetve ilyen anyagokat vagy összetevőket tartalmazó, eredete, összetétele, koncentrációja miatt az egészségre, a környezetre kockázatot jelentő hulladék.*” A törvény 2. számú melléklete 15-féle veszélyességi jellemzőt ismer, H1-től H14-ig terjedő jelöléssel.<sup>33</sup>

További pontosítást a 16/2001 (VII. 18.) KöM rendelet, azaz a hulladékjegyzék tartalmaz.<sup>34</sup> Eszerint *a hulladékjegyzékben \*-gal jelölt EWC kódszámú hulladékok veszélyes hulladéknak minősülnek. Továbbá azok, amelyek ugyan a listákon nem szerepelnek, de a (3) bekezdés szerinti valamely jellemzővel rendelkeznek.* Ezek részletes felsorolását most mellőzöm, mivel ez inkább természettudományos, mintsem jogi kérdés. Fontos azonban megjegyezni, hogy ezek a jellemzők és azok meghatározása összhangban van a veszélyes anyagokra vonatkozó jogszabályok, elsősorban a Kbt. fogalmi rendszerével is.

Ezt kiegészíti a Hgt. veszélyes hulladékokra vonatkozó 32. §-ában szereplő *veszélyességi vélelem*, amely – az elővigyázatosság elvének is megfelelően – deklarálja, hogy „*a külön jogszabályokban kihirdetett hulladékjegyzékben nem szereplő, vagy ismeretlen összetételű hulladékot veszélytelenségének, illetve veszélyességének megállapításáig veszélyes hulladéknak kell tekinteni*”.<sup>35</sup>

### c) A hulladékgazdálkodás alapelveiről

*Hulladékgazdálkodás:* magában foglalja a hulladékok keletkezésének megelőzését, csökkentését, és a már létező hulladék kezelését.

Ennek veszélyes anyagokkal kapcsolatos relevanciája az, hogy a hulladékok keletkezésének megelőzése tulajdonképpen a gyártás, termelés időszakára vonatkozik, azaz azokra a tevékenységekre, ahol a veszélyes anyagok a kémiai biztonsági szabályok hatálya alá tartoznak, vagyis itt is tetten érhető, hogy a környezetjog e

<sup>31</sup> Hgt. 3. § a) pont.

<sup>32</sup> Hgt. 3. § b) pontja.

<sup>33</sup> a H3-on belül két csoport van, a H3-A és a H3-B.

<sup>34</sup> 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1. § (2)–(4) bekezdés.

<sup>35</sup> Hgt. 32. § (1) bekezdés.

két nagy szektorális területe között nagyon szoros kapcsolat áll fenn. Ezt tükrözi a Hgt. 5. §-ában meghatározott rangsor (*prioritási sor*) is. Eszerint minden tevékenységet úgy kell megtervezni és végezni, hogy biztosítsa

1. a hulladékképződés megelőzését;
2. a keletkező hulladék mennyiségének és veszélyességének csökkentését;
3. a hulladék hasznosítását;
4. végül a hulladék környezetkímélő ártalmatlanítását.

Ezeknek a szempontoknak az érvényesítésére elsősorban a legjobb elérhető technika előírásán keresztül van lehetőség. Különös azonban, hogy ez a követelmény épp a Hgt-ben jelenik meg, miközben a prioritási sor 1. és 2. pontjának megvalósítása tulajdonképpen a termelés, illetőleg a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységek megtervezése során értelmezhető. Ezek a szakaszok véleményem szerint a Kbt-be is bele kívánkoznának.

De ezen kívül is akad a Hgt-ben speciális hulladékgazdálkodási alapelvként felsoroltak között olyan, amely tulajdonképpen a kémiai biztonság területén értelmezhető igazán, s történik mindez a szabályozás úgy, hogy közben a két alapvető törvény között a jogalkotók és a jogalkalmazók soha még csak nem is utaltak a szoros összefüggésekre.

Az egyik ilyen alapelv *gyártói felelősség*, amely szerint a termék előállítója felelős a termék és a technológia jellemzőinek a hulladékgazdálkodás követelményei szempontjából kedvező megválasztásáért (legjobb elérhető technika). A másik pedig a *megosztott felelősség elve*: a gyártói felelősség alapján a fennálló kötelezettségek teljesítésében a termék és az abból származó hulladék teljes életciklusában érintett szereplőknek együtt kell működniük (benne van az *együtműködés elve* is).

#### d) A veszélyes anyag életciklusának követése a hulladékká válás után

Bár – mint láttuk – a hulladékgazdálkodás már a hulladékképződés megelőzésére is kiterjed, ennek megvalósítása megmarad a Hgt. alapelveinek szintjén. Ezzel szemben a kerettörvényt tartalommal kitöltő részletjogszabályok a hulladék keletkezésétől az újrahasznosításig vagy az ártalmatlanításig terjednek.

Ezek közül a végpontok közül a kémiai biztonsággal való kapcsolatban különös jelentősége a (veszélyes) hulladék keletkezésének és az újrahasznosításának van. Ezek a gyakorlatban konkrét kapcsolódási pontok, de nem a jogszabályok szintjén. A hulladék keletkezése ugyanis az, amikor a vegyi anyag a jog számára megszűnik vegyi anyag lenni, és hulladékká lesz, a másik pedig az, ahol a hulladék visszakerül a gyártásba és végül a kereskedelmi forgalomba, azaz anyagként jelenik meg.

### *A hulladék keletkezése és minősítése*

A gazdálkodó szervezetek kötelesek a tevékenységük során keletkező hulladékokról, azok mennyiségéről és fajtájáról (EWC-kód alapján), valamint az azokkal végzett tevékenységről folyamatos nyilvántartást vezetni, és az adatokat évente benyújtani a környezetvédelmi felügyelőségeknek. Ezek az adatok közérdekű adatoknak minősülnek, amelyek az interneten is hozzáférhetőek (lesznek hamarosan).<sup>36</sup> – Így tehát a hulladékra vonatkozó jogszabályok megnyugtatóan rendezik a két területnek ezt az átmenetét, hiszen a hulladékokról vezetett nyilvántartás tartalmaz minden olyan fontos adatot, amely a kockázatok megfelelő kezelésével kapcsolatos (mennyi anyag vált hulladékká, milyen tulajdonságai vannak a keletkezett hulladékoknak, és mi történt velük).

A keletkező hulladék megfelelő nyilvántartásának persze előfeltétele a megfelelő minősítés. A hulladéknak a hulladékjegyzék szerinti besorolása alapvetően a termelő vagy a birtokos feladata. Ha azonban ő ezt nem vagy nem helyesen végzi el, akkor helyette az *illetékes környezetvédelmi felügyelőség* határozatban állapítja meg a hulladék besorolását – a termelő/birtokos költségére.<sup>37</sup>

Előfordulhat azonban, hogy a hulladék a jegyzék alapján nem besorolható. Ilyenkor a *hulladékminősítésre* vonatkozó előírásokat kell alkalmazni.<sup>38</sup>

Az ismeretlen összetételű hulladékot a termelő/birtokos által felkért, akkreditált laboratórium vizsgálja meg. A mintavételnél az illetékes környezetvédelmi felügyelőség képviselőjének is jelen kell lennie.

A hulladék minősítését a termelő/birtokos a környezetvédelmi felügyelőséghez 10 példányban benyújtott kérelmével kezdeményezi, ezzel egyidejűleg minősítési díjat köteles fizetni. A kérelemhez csatolni kell még a vizsgálatot végző akkreditált laboratórium szakvéleményét, a minősítendő hulladékkal kapcsolatos hatósági kötelezések másolatát és a minősítési díj befizetéséről szóló igazolást. A kérelmet a környezetvédelmi felügyelőség véleményezi, és a benyújtásától számított 14 napon belül megküldi a Főfelügyelőségnek, amely azt 8 napon belül továbbítja a Hulladékminősítő Bizottság elnökének. A Hulladékminősítő Bizottság foglal állást a hulladék veszélyessége kérdésében, és a veszélyesnek minősített hulladéknak azonosító számot ad; ülésén a környezetvédelmi hatóság tanácskozási joggal vesz részt.

A Hulladékminősítő Bizottság állásfoglalása alapján a *Főfelügyelőség* határozatot hoz a hulladék minősítéséről. Az ismeretlen összetételű hulladékot a határozat jogerőre emelkedéséig veszélyesnek kell tekinteni.

### *A veszélyes hulladékok kezelése*

**Hulladékkezelés:** a hulladék veszélyeztető hatásainak csökkentésére, a környezet-szennyezés megelőzésére és kizárására, a termelésbe vagy a fogyasztásba történő

<sup>36</sup> A rendszer már készen van, csak még nem adták át. Dr. Bozó Attila (KvVM) személyes közlése.

<sup>37</sup> 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4. §.

<sup>38</sup> Ezek: 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 4/A. és 4/B. §-a, valamint az 1. számú melléklete.

visszavezetésére irányuló tevékenység (ilyen a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása, elhelyezése és az elhelyezési létesítmények utókezelése is).

Hulladékkezelési tevékenység általában csak a környezetvédelmi hatóság engedélyével végezhető, a veszélyes hulladékok esetében pedig az átlagosnál még szigorúbb szabályok érvényesülnek. Így veszélyes hulladék kezelése minden esetben engedélyköteles tevékenység.<sup>39</sup> Kivéve:<sup>40</sup>

- a termelő telephelyén belüli gyűjtése és mozgatása, valamint a termelő általi előkezelés;
- a veszélyes áruk szállítására is jogosult termelőnek, megfelelő járművel saját veszélyes hulladékának saját telephelyei közötti vagy a kezelőhöz átadásra történő szállítása;
- a háztartásban keletkező veszélyes hulladék speciális gyűjtőhelyre, hulladékgyűjtő udvarra vagy átvételre jogosult kezelőhöz saját járművel való szállítása;
- egyes veszélyes hulladékoknak a lakosságtól való begyűjtése speciális gyűjtőhelyeken.

A termelő telephelyén belüli gyűjtés kivétele az engedélyezés alól azon alapul, hogy a veszélyes hulladékot speciális tulajdonságai miatt keletkezése pillanatától elkülönítetten kell kezelni, hogy a környezetet ne veszélyeztesse. A veszélyes hulladék gyűjtése a termelő *kötelezettsége*, ezért hulladékkezelési engedély nem kell hozzá, de itt legfeljebb csak 1 évig tartható a veszélyes hulladék. Az ilyen hulladék hasznosításáról vagy ártalmatlanításáról maga a termelő köteles gondoskodni saját maga vagy engedéllyel rendelkező kezelőnek történő átadással. (Saját maga akkor gondoskodhat az ilyen hulladék kezeléséről, ha rendelkezik a veszélyes hulladékra vonatkozó hulladékkezelési engedéllyel!) A termelőt természetesen bármikor ellenőrizheti a környezetvédelmi hatóság, hogy megfelelően elkülönítve gyűjti-e a tevékenysége során keletkező veszélyes hulladékokat.

A második és a harmadik pontokhoz különösebb magyarázatot nem érdemes fűzni, legfeljebb megjegyzendő, hogy ezeknél a kivételeknél eltűnhet a veszélyes hulladék a szemünk elől, és igen nehéz ellenőrizni, hogy ilyenkor is biztosítva van-e a hulladék káros hatásaival szemben az emberi egészség és a környezet védelme? A negyedik pont: egyes veszélyes hulladékok begyűjtése speciális gyűjtőhelyeken – ez nem jelenti azt, hogy erre nincsenek jogszabályok, hanem épp ellenkezőleg, azt, hogy ezekre külön jogszabályok vonatkoznak (pl. gyógyszerek és gyógyszer-csomagolóanyagok, elektronikai hulladékok, gépjárművek stb.).

A hulladékkezelési engedély minden esetben meghatározza, hogy adott hulladékkezelő pontosan milyen hulladékokat kezelhet (EWC-kód). Az engedélyben nem szereplő hulladékfajtákat nem veheti át, a hulladék átadója is köteles arról

<sup>39</sup> Hgt. 32. § (6) bek.

<sup>40</sup> 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet 8. §.

meggyőződni, hogy olyan személynek adja át a hulladékot, aki jogosult annak kezelésére.

A hulladékkezelőt az általa átvett hulladékok vonatkozásában adminisztrációs, nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségek terhelik (mennyiség, minőség, összetétel, EWC-kód, kezelés módja, ideje stb.)

#### *A (veszélyes) hulladékok újrahasznosításáról*

A hulladékok kezelésének végső stádiumai azok ártalmatlanítása vagy hasznosítása. A *hasznosítás* jelenthet

- újrafeldolgozást: a hulladék anyagát a termelésben ismételten felhasználják;
- visszanyerést: újra alapanyaggá alakítják;
- energetikai hasznosítást.

Ezek közül az újrafeldolgozás és a visszanyerés az, amely különösen fontos a kémiai biztonság szempontjából. A hulladékok kivételt jelentenek mind a magyar Kbt., mind pedig az új rendszert behozó REACH hatálya alól. Ha azonban veszélyes hulladék újra hasznosításra kerül, akkor az a veszélyes anyagnak a kereskedelmi forgalomban történő újra megjelenéséhez vezet. Mint a kémiai biztonság szabályai között láttuk, általában olyan anyag kerülhet forgalomba, amelyet törzskönyveztek, illetőleg regisztrálnak és engedélyeznek, a hulladékokra viszont ezek nem vonatkoznak. A hulladékjog látóköre legfeljebb addig terjed ki, hogy csak olyan hulladékkezelőnek lehet átadni a veszélyes hulladékot, amely hulladékkezelési engedéllyel rendelkezik. Itt tehát olyan termékek kerülhetnek forgalomba, amelyek veszélyességéről nincsenek megfelelő információink. Így, míg egyik oldalról örülünk, hogy a hulladékot sikerült anyagában újra hasznosítani, addig a másik oldalról olyan kockázatokat engedünk meg, amelyeknek épp a kiküszöbölését célozzák a kémiai biztonsági törvények. A REACH megalkotása során a hulladékok kivételkénti megjelölése éles vitákat kavart, nem véletlenül.

#### *IV. A két jogterület kapcsolatának néhány érdekessége*

Végezetül szeretnék három olyan érdekességet bemutatni, amelyek e két szorosan összefüggő jogterület kapcsolatát a dolgozat megírásának idején jellemzik.

##### *1. A hatósági rendszer eltérései*

Kezdjük mindjárt ott, hogy míg a kémiai biztonság és a hulladékgazdálkodás ugyanazon anyag életciklusát követi végig, a végrehajtás területén nagyon éles cezúra mutatkozik. A vegyi anyagok törzskönyvezésében az Országos Közegészségügyi Központ Országos Kémiai Biztonsági Intézete jár el, míg a veszélyes anyagok kezelésének ellenőrzésére egy sor hatóság jogosult, mindegyik csak a maga hatáskörének megfelelő vonatkozásokban:

- a) a közegészségügy szempontjából történő megfelelés tekintetében az egészségügyi államigazgatási szerv (ÁNTSZ);
- b) a környezetvédelem vonatkozásában a környezetvédelmi hatóság;
- c) a munkabiztonság körében a munkavédelmi hatóság;
- d) a tűzvédelem szempontjából a tűzvédelmi hatóság;
- e) a fogyasztóvédelem tekintetében a fogyasztóvédelmi hatóság.

Azonban, ha ezek közül valamelyik hatóság szabálytalanságot talál, azt jelenti a területileg illetékes ÁNTSZ-nél, és a szankciók alkalmazására ez a hatóság jogosult.

Ezzel szemben a hulladékgazdálkodás, és a veszélyes hulladékok kezelésének kérdésében egyértelműen a környezetvédelmi felügyelőségek rendelkeznek hatáskörrel.

A kettő közötti eltérés persze indokolható, ha végiggondoljuk, hogy a kémiai biztonság területén ellenőrzés csak ott képzelhető el, ahol professzionális szinten foglalkoznak vegyi anyagokkal, és ott az anyag veszélyes hatásai ellen mindenképp azelőtt a munkavállalók egészségét kell megvédeni. Ezzel szemben a nem professzionális felhasználás nem is tartozik, vagy csak nagyon szűk körben a kémiai biztonság látókörébe. Ezzel szemben a hulladékok kezelése során kevés ember áll hasonlóan közvetlen kapcsolatban a veszélyes anyagokkal, viszont a hulladékok mindenféle engedély nélküli kezelése is szankciót von maga után, s az engedély nélküli hulladékkezelés esetében valaki tipikusan szabadulni akar a hulladéktól, nem pedig megtartani.

Azonban ha onnan vizsgáljuk a kérdést, hogy ugyanarról az anyagról van szó, valóban nem tűnik szerencsésnek, hogy a kémiai biztonság és a veszélyes hulladékok más-más hatóságok hatáskörébe tartoznak, melyek között ráadásul az információáramlás feltételei sincsenek lefektetve.

## *2. A büntetőjogi megítélésben mutatkozó hatalmas különbség*

A Btk. 281/A. §-a tartalmazza a „hulladékgazdálkodás rendjének megsértése” tényállását. Ezt a bűncselekményt az követi el, aki jogellenesen helyez el, vagy kezel hulladékot. Ha a tényállást veszélyes hulladékkal kapcsolatban valósítják meg, akkor a bűncselekmény minősített esete állapítható meg. Ez azt jelenti, hogy a már hulladékká vált veszélyes anyaggal kapcsolatos jogellenes tevékenység a büntetőjog által is szankcionált, függetlenül attól, hogy milyen veszélyességi kategóriába tartozik a hulladék.

Nem így van az anyag hulladékká válása előtt, pedig a kémiai biztonsági szabályokkal összefüggésben több tényállást is tartalmaz a hatályos büntető kódexünk. Ezek a tényállások lényegileg két részre oszthatók:

- a) egyrészt vannak olyanok, amelyek egy-egy veszélyességi kategóriának megfelelő anyaggal kapcsolatban valósulhatnak meg (263. § „visszaélés robba-

nóanyaggal vagy robbantószerrel”, 264. § „visszaélés radioaktív anyaggal”, 265. § „visszaélés méreggel”);

- b) másrészt pedig bűncselekmény az is, ha valamely, a fogyasztók számára elérhető termékben van jelen nem megengedett veszélyes anyag (Btk. 279. § „visszaélés ártalmas közfogyasztási cikkel”).

*Ad a)* A radioaktív anyagok speciális tulajdonságuknál fogva külön szabályozást igényelnek, ezért kivételt képeznek a szorosan vett kémiai biztonsági szabályozás alól. Ezzel szemben a robbanó és a mérgező anyagok a veszélyes anyagok egy-egy kategóriáját jelentik, ennek megfelelően a Btk. 263. és 265. §-ainak háttérjogszabálya a Kbt. Különösen ez utóbbi, a mérgező anyagokban azonban felmerül bennem a kérdés, hogy helyes-e, ha csak a mérgező anyagokkal való visszaélést nyilvánítja a jogalkotó büntetendőnek?

Korábban már említettem, hogy 1996-ig a magyar jogban a „veszélyes anyag” terminus technicus nem jelent meg, helyette az ún. „mérgező” szó volt használatos. Ez alatt tételesen felsorolt anyagokat kellett érteni, melyek mérgezőnek minősültek, ezért bizonyos előírások vonatkoztak a használatukra. Körülbelül 60 ilyen anyag volt, amelyek egy részéhez csak engedéllyel lehetett hozzájutni, míg néhányat a lakosság is használt. (Nem számít régműltnek, sokan emlékezhetnek rá, hogy például a háztartásokban széles körben használt hipó is egyszerűen mérgezőként volt jelölve, míg ma egész másképpen címkézik, pedig ugyanarról az anyagról van szó.) Ezeket a tényállások azonban 1993 óta nem módosították. A háttérjogszabályok azóta megváltoztak, a mai környezetjog a sokkal tágabb „veszélyes anyag” kategóriát használja, amely bizonyos veszélyes tulajdonságok alapján sorolja be az anyagokat a megfelelő veszélyességi kategóriákba (és ezek közül csak az egyik a mérgező anyag). Annak alapján, hogy a tényállásban meghatározott elkövetési magatartások (készít, tart, forgalomba hoz, mások veszélyeztetésének kizárására előírt intézkedések megtételét elmulasztja) olyan tevékenységek, amelyek tipikusan a kémiai biztonsági szabályozás tárgykörébe esnek, az tartom valószínűnek, hogy a modern vegyi anyag-szabályozás átvételekor egyszerűen elfelejtették módosítani a Btk-t.

*Ad b)* A másik, kémiai biztonsággal összefüggő tényállás a Btk-ban a „visszaélés ártalmas közfogyasztási cikkel” (Btk. 279. §). Az „ártalmas anyag vagy készítmény” a változatosság kedvéért szintén az egyik veszélyességi osztályt jelenti. Azonban a törvény indokolásából az tűnik ki, hogy itt olyan anyagokra kell gondolni, amelyek általában veszélyesek az egészségre, tehát nem csak az ártalmasakra. A veszélyes anyagot tartalmazó készítményekre és árucikkekre vonatkozó előírások a kémiai biztonság csak egyik szeletét alkotják.

Mindent összevetve úgy látszik, hogy míg a Btk. büntetni rendel mindenféle jogellenes magatartást, ha a veszélyes anyag vagy termék hulladék, addig a nem hulladék veszélyes anyagok körében a csak a robbanó, mérgező, radioaktív anyagokkal való visszaélést bünteti, vagy ha ártalmas anyagot tartalmazó terméket fogyasztók számára forgalomba hoznak. Abból kiindulva, hogy az anyag konkrét veszélyessége függ attól, hogy az életciklus melyik szakaszában van a termék,



hanem kizárólag az anyag fizikai-kémiai tulajdonságaitól, amely pedig kémiai összetételénél fogva adott, nem látom indokoltnak, hogy ekkora eltérés legyen a nem hulladék veszélyes anyagokkal kapcsolatos visszaélések és a veszélyes hulladékokkal kapcsolatos magatartások megítélése között.

De lege ferenda jó lenne, ha a visszaélést minden veszélyes anyag esetében általában büntetendővé nyilvánítanák, például úgy, hogy a „visszaélés méreggel” tényállást „visszaélés veszélyes anyaggal”-ra módosítanák, amelynek értelmében az ott felsorolt elkövetési magatartások minden veszélyesként osztályozott anyagra megvalósíthatóak lennének. Ehhez képest lex speciálisként megmaradhat az ártalmas közfogyasztási cikkel való visszaélés, azzal az új értelmező rendelkezéssel, hogy ártalmas anyag alatt minden, a Kbt. szerinti veszélyes anyagot érteni kell.

### *3. A környezeti hatásvizsgálat áthidaló szerepe*

A 314/2005. (XII. 25.) kormányrendelet a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról nem tartozik kifejezetten sem a kémiai biztonsági, sem pedig a hulladékgazdálkodási jogszabályok közé, hanem a környezetjog általános részének eszköze. Alkalmazására a különböző környezetet igénybevevő tevékenységek engedélyezése során merül fel, nem pedig egy-egy anyaggal vagy hulladéktípussal kapcsolatos konkrét tevékenység vonatkozásában.

A rendelet 1–3. számú mellékletei sorolják fel azokat a tevékenységeket, amelyek megkezdéséhez környezetvédelmi vagy egységes környezethasználati engedély szükséges, s mindkét engedélyezési eljárásban hatásvizsgálati dokumentációt kell készíteni, amely tartalmazza a tevékenység várható hatásainak becslését. A mellékletekben felsorolt tevékenységek között természetesen nagyon sok olyat is találunk, amelyben veszélyes anyagok előállítása vagy felhasználása történik, és a veszélyes hulladékkezelő létesítmények közül is sok ide tartozik.

A hulladékgazdálkodás alapelvei kapcsán már említettem, hogy a Hgt. előírja, hogy a termékek előállítása során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb és veszélytelenebb hulladék keletkezzen, a kémiai biztonsági jogszabályok azonban a vegyi anyagokkal kapcsolatos tevékenységek megtervezése kapcsán ezzel a kérdéssel egyáltalán nem foglalkoznak. Nos, az egyetlen kapocs, amelyen keresztül a Hgt. ezen elve mégis érvényesíthetővé válik a kémiai biztonságban, az az általános részhez tartozó engedélyezési eljárás. A tevékenység hatásainak vizsgálata során ugyanis meg kell becsülni, hogy a megvalósítani tervezett technológia alkalmazása során mennyi és milyen hulladék keletkezik, és milyen más alternatívák vannak. Az egységes környezethasználati engedély megadásánál pedig egyenesen feltétel a legjobb elérhető technika alkalmazása, amelynek egyik ismérve épp az, hogy a lehető legkevesebb hulladék „gyártásával” járjon.

Szintén áthidalhatja a jogalkotási hiányosságokat a környezeti hatásvizsgálat elrendelése veszélyes hulladékot újrahasznosító tevékenységet végző üzemek esetében. A 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet alapján kiadott engedélyben ugyanis meghatározzák, hogy az átvett veszélyes hulladékot milyen körülmények között

fogják kezelni az újrahasznosítás során, és így nem kerül ki teljes egészében a hatóságok ellenőrzése alól.

Az azonban igaz, hogy a környezetjog általános részének ez a „hézagpótló” jellege véletlenül alakult ki, és nem tudatos jogalkotói koncepció eredménye, így nem is lehet feltételezni, hogy ez alapján mindenféle veszélyes anyaggal végzett tevékenység megfelelően ellenőrizhető lenne.

### *V. Konklúziók*

A környezetvédelmi jog két szektorális területe, a kémiai biztonság és a hulladékokra vonatkozó jog, ezen belül a veszélyes hulladékok szabályozása egymással szorosan összefüggenek. Ennek a szoros kapcsolatnak az alapja a vegyi anyagok életciklusa, amely nem ér véget a hulladékká válással. Ez mindenképpen indokolná, hogy a két terület szabályozása kapcsolatban álljon egymással. Ez a kapcsolat a jelenlegi szabályozásban nagyon gyengén érvényesül: *a)* a Kbt.-ben egy helyen, a vegyi anyag életciklusának meghatározásában, ahol az életciklus végét a hulladékkénti újrafelhasználás vagy ártalmatlanítás jelenti; *b)* a hulladékgazdálkodásban pedig az alapelvek között a kevesebb és veszélytelenebb hulladékkal járó technológia előírása során találkozunk vele. Mindkettő olyan, általános érvényű előírás, amely a konkrét végrehajtási rendeletekre egyelőre alig gyakorol hatást. Az említett kapcsolat ellenére a két szabályozási területet korábban még a környezetjog tudományos irodalmában sem vizsgálták kellően szoros egységben.

A vegyi anyagok életciklusának két szakasza van, ahol a kémiai biztonsági és a hulladékokra vonatkozó jogszabályok egészen konkrétan összekapcsolódnak: az egyik, amikor a vegyi anyagból, a készítményből vagy az árucikkből hulladék lesz, a másik pedig, amikor valamely hulladékot anyagában újrahasznosítanak, így visszakérül a forgalomba. Az anyag sorsa jól nyomon követhető mind a kémiai biztonsági, mind a hulladékokra vonatkozó jogszabályok alapján, kivéve pont ezt a két szakaszt az életciklusnak. Itt a jogalkotók nem hidalják át a két terület közötti szakadékot, csupán a környezetjog általános része segít valamennyire, hogy az anyag mégse tűnjön el egészen a szemünk elől. Az általános részi szabályoknak ez a szerepe nem tudatos jogalkotói munka eredménye. Valójában ahhoz, hogy az emberi egészség és a környezet hatékony védelme a veszélyes anyagok káros hatásai ellen hatékony védelmet kapjon, elkerülhetetlen, hogy tudatosan megvizsgálják ezeket a kapcsolódási pontokat, és megfelelő szabályozással vagy a kémiai biztonság, vagy a hulladékokra vonatkozó jogszabályok hatálya alá vonják be ezeket az átmeneti szakaszokat.

A veszélyes hulladékok és a veszélyes anyagok megítélése a büntetőjogban is nagyon különbözik. A veszélyességüket ugyanazon tulajdonságok alapján nyerik el. Mégis, a veszélyes hulladékkal kapcsolatos visszaélés mindig megvalósítja a „hulladékgazdálkodás rendjének megsértését”, míg a veszélyes anyagokkal, készítményekkel vagy termékekkel kapcsolatban csak egyes veszélyességi osztályba

sorolt anyagokkal való visszaélés büntetendő. Ez semmiképpen sem jelenthet megfelelő védelmet a veszélyes anyagok károsító hatásaival szemben.

Az Európai Unió új átfogó kémiai biztonsági rendelete, az 1907/2006/EK rendelet, közismert nevén a REACH 2007. június 1-én lépett hatályba. Legnagyobb horderejű változtatásai közé tartozik, hogy mostantól egy központi közösségi szervnél regisztráltatni kell minden anyagot, szemben azzal, hogy eddig a tagállami hatóságnál kellett törzskönyveztetni az új anyagokat. A REACH egy új közösségi engedélyezési rendszert is be fog vezetni a különösen veszélyesnek tartott anyagok vonatkozásában. Az anyagok regisztrálására fokozatosan fog sor kerülni, kezdve a legnagyobb mennyiségben gyártott vagy importált anyagokkal. Ezzel párhuzamosan tárgyalanná válik a törzskönyvezési eljárás, s ezt a magyar jogszabályok módosításának is követnie kell majd, különben – fölöslegesen – dupla terhet helyeznénk a vegyipari szereplők vállára.

ZSUZSANNA ANDRÁSI

## REGULATION OF HAZARDOUS WASTES IN CONSIDERATION OF CHEMICAL SAFETY

(Summary)

Chemical safety and the waste management are two, linking sectoral areas of legislation. The base of this relationship is the life cycle of chemicals which does not finish with conversion into waste. In present legislation this link is hardly emphasized, and even there have been no deep studies within this field. On the other hand, to guarantee the efficient protection of human health and the environment, these points evidently need deep studying and the certain regulation must be explicitly incorporated in details either into environmental law or the regulation of waste management. The REACH regulation mandates the registration of all chemicals in use, and it will establish a new community authorization system regarding the most dangerous suspected substances, which will help solving the discussed challenges at least in its major concerns.

