

tárgy: Javaslat a hulladékgazdálkodási
közszolgáltatási feladatokat érintő egyes elvi
döntések meghozatalára

Előterjesztés

a Közgyűlés részére

Tisztelt Közgyűlés!

Jelen előterjesztés tárgya a Fővárosi Önkormányzat által jelenleg a BKM Budapesti Közművek Nonprofit Zrt. útján ellátott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatokat érintő jogszabályi változásokból, ennek részeként a 2023. július 1-jétől hatályos koncessziós működési modellből eredő változások miatt szükséges elvi döntések meghozatala.

I. Változások a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás jogszabályi környezetében: a koncessziós modell

1. Az európai uniós jogi keretek változása

A hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (Hulladék Keretirányelv, HKI) határozza meg uniós szinten a hulladéktermelés és -gazdálkodás környezetre és az emberi egészségre gyakorolt káros hatásainak kezelésére, valamint a körforgásos gazdaságra való átállás szempontjából döntő fontosságú erőforrások hatékony felhasználásának javítására irányuló intézkedéseket.

A hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelv a körforgásos gazdaságról szóló intézkedéscsomag részeként módosította a Hulladék Keret Irányelvet, meghatározva ezzel a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerekre vonatkozó alapkövetelményeket:

- a hulladékgazdálkodási rendszer körforgásos gazdaság irányába mozdítása, az infrastruktúra fejlesztése és optimalizálása,
- biohulladék kötelező elkülönített gyűjtése 2023. december 31-től (vagy keletkezés helyén történő gyűjtése és hasznosítása),
- háztartási veszélyes hulladék elkülönített gyűjtése 2025. január 1-től,
- textil hulladék kötelező elkülönített gyűjtése 2025. január 1-től,
- 2025-re a települési szilárd hulladék 50% a újrafeldolgozásra kerüljön,
- 2040-re a települési szilárd hulladék min. 65%-a kerüljön újrafeldolgozásra és max. 10%-a kerülhet lerakásra.

2. Jogszabályváltozások

Az Országgyűlés a Hulladék Keretirányelv módosításának való megfelelés érdekében az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvénnyel (Módtv.) jelentősen módosította a Magyarország helyi önkormányzatairól 2011. évi CLXXXIX. törvényt (Mötv.), valamint a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXII. törvényt (Ht.), ezzel rendszerszinten átalakítva a hazai hulladékgazdálkodás jelenlegi rendszerét.

A hivatkozott jogszabály Mötv.-re vonatkozó módosítása szerint 2023. július 1. napjától a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok közül kikerül a hulladékgazdálkodás, és ezzel azonos hatálybalépési időponttal a Ht. kibővítette az állami hulladékgazdálkodási közfeladat fogalomkörét,

amely a továbbiakban kiterjed a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevőkre és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevőkre. (Módtv. 29.§ (9)-(10))

A fenti jogszabálmódosítások eredményeként a jelenlegi hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység 2023. július 1-től már nem önkormányzati, hanem állami közfeladat. Ezzel összefüggésben a jelenleg hatályos hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződések a törvény erejénél fogva 2023. június 30. napján megszűnnek.

A Módtv. 62.§-a ugyanakkor úgy egészítette ki a Ht-t, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat gyakorlását az állam kizárólag egységesen, egy és ugyanazon koncesszor részére, meghatározott időre átengedheti. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenység folyamatos ellátása érdekében a koncesszor nevében eljáró koncessziós társasággal versenyeztetés mellőzésével köthető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenység ellátásához szükséges vagyoni vonatkozásban az Nvtv. szerinti hasznosítási vagy tulajdonátruházási szerződés. (Ht. 53/E.§ (8))

3. A koncesszor, a koncessziós társaság és a koncesszori alvállalkozók

Az egységes hulladékgazdálkodási koncesszióra vonatkozó koncessziós hirdetmény 2021. augusztus 17. napján jelent meg a TED-en, 2021/S 158-419243 számon.

A koncesszió odaítéléséről szóló 2022/S 157-451431 számú, 2022. augusztus 17. napján megjelent tájékoztató alapján a koncesszió jogosultja 35 éves időtartamra a MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyilvánosan Működő Részvénytársaság lett. A koncessziós szerződés megkötésének időpontja 2022. július 28. napja.

A koncesszor a koncessziós tevékenységet a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény 20. § (1) bekezdésében meghatározott, a koncesszor által, annak részvételével alapított gazdasági társaság útján látja el. A koncessziós társaság a MOL Körforgásos Gazdálkodás Korlátolt Felelősségű Társaság lett.

A megkötött koncessziós szerződés alapján 2023. július 1-től a koncessziós társaság köteles teljeskörűen ellátni mind a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő tevékenységet, mind pedig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenységet az ország teljes területén. Ez azt jelenti tehát, hogy a Ht. fenti hivatkozott rendelkezései alapján 2023. július 1-től a MOL Nyrt. az egyedüli hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő tevékenység végzésére jogosult szervezet az országban.

Koncessziós szerződéssel átengedett jog tovább nem ruházható, de a koncessziós szerződés alapján gyakorolható hulladékgazdálkodási résztvevő tevékenység ellátásába a koncessziós társaság koncesszori alvállalkozót bevonhat. A koncessziós szerződés alapján keletkezett jogok és kötelezettségek a koncesszort illetik meg illetve terhelik, amelyek gyakorlását és teljesítését a koncessziós társaságon és annak szerződött partnerein keresztül valósítja meg. A koncessziós társaság a koncessziós szerződés tárgyát képező hulladékgazdálkodási résztvevő tevékenységeket a hulladékgazdálkodási engedélyében foglaltak alapján, vagy koncesszori alvállalkozó bevonásával látja el.

A koncesszió elbírálásáról szóló döntés megszületését követően a koncesszor tájékoztatót tartott a jelenlegi közszolgáltatók részére, amelyben vázolta a koncessziós szerződés alapján fennálló kötelezettségeit, illetve a koncessziós rendszer jelenleg ismert működésével kapcsolatos elképzeléseit. Kiemelt törekvésként jelölte meg a jelenlegi szolgáltatókkal történő szoros, hosszútávú együttműködést, amelynek átláthatónak, tisztességesnek és hatékynak kell lennie.

A tájékoztatás szerint a fő koncesszori szerződéses kötelezettségek a következők:

- a) Hulladékgyűjtési és szállítási feladatok hatékonyabbá tétele
- b) Hulladékkezelési feladatok országos kihasználtságának optimalizálása.
- c) Gyártói felelősségi rendszer (EPR) bevezetése.
- d) Kötelező visszaváltási rendszer (DRS) bevezetése.
- e) Új elkülönített háztartási hulladékáramok gyűjtésének kialakítása.
- f) Új égető kapacitás létrehozása.
- g) Fejlesztések végrehajtása min. 185 mrd HUF értékben.

A koncesszor közvetett elvárásai:

- a) Hulladék nyomon követő informatikai rendszer létrehozása.
- b) Szemléletformálás és fogyasztói részvétel elősegítése.
- c) Hulladékártalmatlanítási/hasznosítási feladatok megszervezése

Az ismertté vált elképzelések szerint a jelenlegi 26 közszolgáltatási régió helyett a koncesszor hat régióra kívánja felosztani az ország területét. A régiós feladatok ellátását a koncessziós társaság által megbízott kiemelt koncesszori alvállalkozók, az ún. régiókoordinátorok hangolják össze.

A régiókoordinátorok feladata lesz:

- a koncessziós rendszerre való gördülékeny átállás támogatása,
- a régiós hulladékbegyűjtés és szállítás magas színvonalú, költséghatékony és optimális ellátásának biztosítása a kijelölt régióban (alvállalkozók bevonásával),
- alvállalkozók koordinációja, ellenőrzése,
- a járattervek optimális kialakítása;
- gépjárművek kihasználtságának maximalizálása,
- a begyűjtött anyagáramok tisztaságának növelése saját eszközökkel (ellenőrzés, lokális szemléletformáló kampányok),
- a hulladékok útjának transzparens követése és nyilvántartása;
- adatszolgáltatás a koncessziós társaság felé,
- a fejlesztési lehetőségek, szinergiák folyamatos feltérképezése, a haváriahelyzetek kezelése, valamint
- az ügyfélszolgálat, és ügyfélkapcsolatok biztosítása (a szolgáltatással összefüggésben).

A koncessziós szerződés szerint a koncesszor 2022. december 31-ig köteles igazolni az állam felé, hogy a koncessziós feladatok ellátásához szükséges kapacitásokat lekötötte, és az ehhez szükséges szerződések létrejöttek.

A koncesszor által előzetesen felmért létesítmények közül a koncessziós társaság kiválasztja azokat a létesítményeket, amelyeket a feladatai teljesítéséhez igénybe kíván venni, és a régiókoordinátorok bevonásával kidolgozza a hulladék-előkezelő stratégiát ezek kapacitásainak optimális kihasználására. A koncessziós társaság létesítmények felett rendelkezésre jogosult szervezetekkel közvetlenül köt szerződést a kapacitások lekötésére. A kapacitáslekötésre vonatkozó szerződések ellenértéke a MEKH által rendeletben megállapított és szabályozott indokolt költségek alapján kerül meghatározásra.

II. Az együttműködés javasolt módja a központi régióban

1. A közös vállalatra vonatkozó javaslat

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatásnak a központi régióban való ellátását végző régiókoordinátori szereppel összefüggésben a MOL Nyrt. megkereste a BKM-et, hogy a koncesszor/koncessziós társaság (együtt a továbbiakban: koncesszor) és a Budapesti Közművek közös vállalatot hozzanak létre.

A régiókoordinátori feladatok ellátása Budapestre és Pest megye egészére vagy nagy részére kiterjedne, működésének alapja egy koncesszorral kötendő szolgáltatási keretszerződés, amelyben a szolgáltatás tartalma úgy kerül meghatározásra, hogy biztosított a költséghatékony és gazdaságilag észszerű működés, illetve az, hogy a szolgáltatási díj a társaság indokolt költségeire, részvényesek által elvárt jövedelmezőségére és a hatékonyság növelését célzó ösztönzőkre is fedezetet nyújtson.

A Budapesti Közművek FKF Hulladékgazdálkodási Divízió jelenleg mintegy 650 ezer tonna/év hulladék begyűjtését végzi. Budaörs város hulladékgazdálkodási tevékenységének a Budapesti Közművek általi átvételének tapasztalatai alapján egyértelmű, hogy további 40-60 agglomerációs település hulladékgazdálkodási közszolgáltatásának azonos szolgáltató általi ellátása jelentős méretgazdaságossági előnyöket hordoz. A Pest megyéből származó várható mintegy 200 ezer tonna többlethulladék begyűjtése, kezelése, ártalmatlanítása önmagában is drasztikusan javítani fogja a meglévő alpinfrastruktúra kihasználtságát.

2. Új társaság alapítása a Budapesti Közművek Alapszabály szerint, illetve apportálás, tőkeemelés feltételei

A Budapesti Közművek hatályos Alapszabálya szerint (VII.2.f. pont) a döntés más gazdasági társaságban való részesedés megszerzéséről, a részesedés növeléséről, csökkentéséről, valamint döntés a gazdasági társaságból való kilépésről, a részesedés átruházásáról, megterheléséről, gazdálkodó szervezet alapításáról vagy megszüntetéséről az igazgatóság hatáskörébe tartozik. Ezen rendelkezésekre figyelemmel jelenleg mind a közös vállalat megalapítása, mind a tervezett tőkeemelésről való döntés a Budapesti Közművek Igazgatóság hatáskörébe tartozik. A kérdés kiemelt várospolitikai jelentősége ugyanakkor indokolja, hogy a Fővárosi Közgyűlés előzetes elvi egyetértését nyilvánítsa ki a konstrukció fő elemeit illetően.

A létrehozandó új társaság tagjai a javaslat szerint az alábbi vagyoni hozzájárulásokat teljesítenék a közös vállalat felé:

A közös vállalat alapításakor: a nem kiemelkedően magas alaptőkét készpénzben egyenlő arányban.

Legkésőbb 2023. június 30. napjáig: a BKM vállalja, hogy a kitárgyalására kerülő jogcímenek a hulladékgazdálkodási tevékenységhez szükséges vagyoni elemeket, eszközöket a közös vállalat rendelkezésére bocsátja, amelyből következően az érintett munkavállalók vonatkozásában munkáltatói jogutódlás történik, ami által a humán erőforrás is biztosításra kerül.

A társaság operatív működésének megkezdésétől folyamatosan: a MOL finanszírozási igény szerint meghatározott időben és módon, a közös vállalat rendelkezésére bocsátja a Felek által közösen meghatározott (beruházási program), a közös vállalat működési területére vonatkozó jövőbeli beruházások ellenértékét pénzbeli vagyoni hozzájárulás formájában, amelynek értéke megegyezik a Budapesti Közművek teljes vagyoni hozzájárulásának értékével. A MOL által vállalt ezen maximális finanszírozás összegét meghaladó, esetlegesen szükséges finanszírozást a Felek megállapodásuk szerint egyenlő arányban nyújtják, vagy a jövőbeni osztalékot megállapodásukkal eltérítik, illetve esetlegesen a tulajdoni hányadához képest nagyobb részt vállaló fél tulajdoni hányadát a többletfinanszírozással módosítják.

3. A közös vállalat működésének alapelvei

A közös vállalat szervezetére és működésére vonatkozóan az alábbi javaslatok fogalmazódtak meg:

- A közös vállalat ügyvezetését a 4 tagú igazgatóság látja el, amelyből 2-2 tagot delegál a koncesszor és a Budapesti Közművek, azzal, hogy az igazgatóság elnökét a koncesszor adja.
- A döntéshozatal főszabályként egyszerű többséggel történik, a minősített többséget és egyhangú döntést igénylő kérdéseket a felek az Alapszabályban rendezik. Az egyszerű többséggel történő döntéshozatal esetén az igazgatóságon belüli nézeteltérések kellő időben való feloldására megfelelő tartalmi és eljárási szabályokat kell meghatározni.
- A közös vállalat képvisellete, cégjegyzése minden esetben együttes.
- A részvényesek a közös vállalat menedzsmentjét közösen választják ki, azzal, hogy az első vezérigazgatót a Budapesti Közművek, míg az első gazdasági vezetőt a koncesszor jelölheti, azt követően a tisztségekre a közös vállalat igazgatósága választ. Az egyéb kulcsmenedzseri pozíciókra az alapítók javaslatot tehetnek, de az igazgatóság választja őket egyszerű többséggel.
- A részvényesek közösen állapítják meg a közös vállalat első éves üzleti tervét és ötéves stratégiáját (beleértve a beruházási és finanszírozási tervet is).
- A részvényeseket kölcsönösen elővásárlási jog illeti meg a másik fél részesedésére vonatkozóan.
- A felek meghatározzák a közös vállalat által saját tevékenységként végzett és a szolgáltatás formájában a részvényesektől igénybe vett szolgáltatásokat.

III. Az együttműködési javaslat értékelése

A fentiekben bemutatott jogszabályi változásokból egyértelműen látszik, hogy a Fővárosi Önkormányzat mint a Budapesti Közművek, ezzel a Budapesti Közművek FKF Hulladékgazdálkodási Divízió tulajdonosi

jogkörgyakorlója, szándékától függetlenül döntési helyzetben van, hiszen az új Ht. alapján a hulladékgazdálkodás a jövő év közepétől nem önkormányzati közfeladat lesz.

A Budapesti Közművek szakdivíziója magas színvonalon képes szolgáltatni, azonban ehhez kizárólag rövidtávra elegendő kezelési kapacitással és megfelelő eszköz- és szakember-ellátottsággal rendelkezik. Ezen állapot megőrzéséhez, a szolgáltatási és hulladékkezelési folyamatok javításához viszont fejleszteni kellene, melyhez beruházások és az azt biztosító források szükségesek. Ezen beruházások indokoltsága a jelenlegi szabályozási környezetben, amíg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelező önkormányzati feladat, nem lehetett kérdéses, hiszen a tulajdonos önkormányzat érdekelt saját feladatellátásának fejlesztésében, és az azt biztosító, tulajdonában álló társaság fejlődésében.

A megváltozott közfeladat-ellátási rendszerben viszont felvetődik a tulajdonos Fővárosi Önkormányzat hosszú távú érdekeltsége a tevékenység fenntartásában, amit a jelenlegi nehéz gazdálkodási helyzet még élesebb megvilágításba helyez. Pest megye egészére vagy nagy részére kiterjedő közszolgáltatás fenntartása, és az ehhez szükséges források biztosítása a jövőbeni feladatellátásért felelős koncesszor érdeke elsődlegesen, mint ahogyan az is, hogy Budapesten és térségében végbe menjenek azok a körforgásos hulladékgazdálkodás irányába mutató fejlesztések, amelyekre Magyarországnak kötelezettségvállalásai vannak és amelyek megvalósítására a MOL vállalkozott.

A jelen javaslat kapcsán ugyanakkor jól azonosítható az Önkormányzat érdeke is. A közös vállalat létrehozásával a Fővárosi Önkormányzat, mint tulajdonos és a központi régió lakossága és vállalkozásai közösen részesei és hasznélvezői lesznek a régiós hulladékgazdálkodás új és fenntartható fejlődési pályára állításának.

A BKM-MOL együttműködés megalapozza a fővárosi városüzemeltetési közszolgáltatások pénzügyi fenntarthatóságát és azok jövőbeni fejlesztését. A közös vállalat létrehozásával kialakul egy kiegyensúlyozott, szimmetrikus működési modell. Ebben a Budapesti Közművek számára hozzáférhetővé válnak azok a pénzügyi források, amelyek biztosítják a hulladékgazdálkodási vagyonelemek értéknövelő fejlesztéseit, a MOL pedig teljesíteni tudja a koncessziós pályázatban vállalt kötelezettségeit, és teljesülnek a tulajdonosok jövedelmezőségi elvárásai. Összességében pedig növekvő pályára állhat a fővárosi és regionális hulladékgazdálkodás.

A fentiekben bemutatott fő szempontok alapján a Budapesti Közművek-MOL közös vállalat víziója a jelenlegi szabályozási, és gazdasági környezetben reálisan szóba jöhető megoldást kínál mind a szabályozási kihívásokra, mind a gazdasági és piaci kényszerekre. Emellett a bemutatott modell számos további előnyt jelenthet a Budapesti Közművek, és a tulajdonos Főváros számára egyaránt:

- A Budapesti Közművek-MOL közös vállalat rugalmasan tud partnereket (beszállítók, alvállalkozók, szakmai partnerek) választani, ami a jelenlegi kiszámíthatatlan gazdasági környezetben képes kezelni az ellátási láncok ingadozásának és az árak növekedésének kockázatát.
- A közös vállalat indulásánál a Budapesti Közművek piaci díjazás ellenében biztosítani tudja a kiszolgáló- infrastruktúrát és szolgáltatásokat (pl. informatikai eszközök, ingatlanok, szerviz szolgáltatások, HR, jogi, pénzügy, számvitel) is.
- Az ország egyik legnagyobb gazdasági vállalkozásának megjelenése a Fővárosi Önkormányzat által tulajdonolt közműtársaság részesedésével működő közös vállalatban általánosságban is nagymértékben növeli a friss menedzsment-tudást, a fővárosi kompetenciákkal egyébként is rokonítható szakmakultúrát (fenntarthatóság, energetika).
- A koncessziós működés eredményezte stabilabb és a várakozások szerint kiszámíthatóbb keretrendszer, a Főváros és a BKM egyik komoly működési kockázati tényezőjét minimalizálja. Ez viszont a fővárosi közműtársaság, valamint a közös vállalat ügyfelek részére végzett értékteremtő tevékenységeit tudja fókuszba állítani.

Kérem a Tisztelt Közgyűlést az előterjesztés megtárgyalására és a határozati javaslatok elfogadására.

Határozati javaslat

A Fővárosi Közgyűlés úgy dönt, hogy:

1.

elvi egyetértését fejezi ki azzal, hogy

- a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevőkenységeknek, a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevőkenységeknek és a hulladékgazdálkodási tevékenység részét a jelenlegi feladatellátás szerint képező egyes ártalmatlanítási, illetve hasznosítási feladatoknak Budapest Főváros területén és a hulladékgazdálkodás központi régiójában 2023. július 1-jét követő ellátása céljából a BKM Nonprofit Zrt. a MOL Nyrt.-vel vagy a MOL Körforgásos Gazdaság Kft.-vel közösen gazdasági társaságot hozzon létre,
- b) az a) pont szerint létrehozásra kerülő gazdasági társaságnak 50%-50%-os tulajdonosa legyen egyfelől a BKM Nonprofit Zrt., másfelől a MOL Nyrt. vagy a MOL Körforgásos Gazdaság Kft., azzal, hogy a négy fős igazgatóságba a két oldal egyenlő arányban delegáljon tagokat,
- c) a Budapesti Közművek érintett munkavállalói munkáltatói jogutódlással 2023. július 1-től a létrehozásra kerülő gazdaság társaság munkavállalói legyenek.

2.

felkéri a főpolgármestert és a BKM Nonprofit Zrt. vezérigazgatóját, hogy az 1. pontban meghatározott sarokpontok figyelembevételével a közös társaság megalapításáról a MOL Nyrt.-vel szándéknyilatkozatot írjon alá.

határidő: 2022. október 15.

felelős: főpolgármester

3.

felkéri a főpolgármestert, hogy a Fővárosi Közgyűlésnek számoljon be a tárgyalások eredményéről.

határidő: 2022. december 31.

felelős: főpolgármester

Határozathozatal módja: egyszerű szavazattöbbség

Kelt Budapesten, a minősített elektronikus aláírásban foglalt időbélyegző szerinti időpontban

Karácsony Gergely

főpolgármester

Láttam:

dr. Számadó Tamás

főjegyző