

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 3345/2023. (VII. 5.) AB HATÁROZATA

alkotmányjogi panasz elutasításáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

Az Alkotmánybíróság a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 2. § (1) bekezdésének 26b., 26c., 36c. pontjai, 31. § (2) és (3) bekezdése, 53/A. § (3) és (7) bekezdése, 53/E. § (5) és (7) bekezdése, 92/G. §-a, 92/H. § (4), (7) és (9) bekezdései alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

I n d o k o l á s

I.

- [1] Tizenhat gazdasági társaság indítványozó közös jogi képviselőjük (Karsai Dániel Ügyvédi Iroda) útján az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdésében foglalt hatáskörben terjesztett elő alkotmányjogi panaszt.
- [2] Az indítványozók alkotmányjogi panaszukban a hulladékokról szóló 2012. évi CLXXXV. törvénynek (a továbbiakban: Ht.) az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv1.) és az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv2.) módosított egyes rendelkezéseit támadták, azok alaptörvény-ellenességét állítva és kérve a *pro futuro* hatályú megsemmisítésüket.
- [3] Az indítványozók – hiánypótlásra történt felhívást követően – határidőben kiegészített indítványukban a Ht. panasszal támadott rendelkezéseiként az alábbi törvényi rendelkezéseket jelölték meg:
 - a Ht. 2. § (1) bekezdésének 26b., 26c., 36c. pontjait,
 - a Ht. 53/A. § (3) és (7) bekezdését,
 - a Ht. 53/E. § (5) és (7) bekezdését,
 - a Ht. 92/G. §-át, valamint
 - a Ht. 92/H. § (4), (7) és (9) bekezdéseit.
- [4] Az Alkotmánybíróság az indítvány benyújtását követően észlelte, hogy az egyes energetikai és közlekedési tárgyú, valamint kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2021. évi CXXXVI. törvény – 2021. december 18-i hatállyal – módosította a Ht.-nek a Módtv1. által megállapított 92/G. § (1) bekezdését. A módosítás érdemben nem változtatta meg az eredetileg támadott törvényi rendelkezés normatartalmát, ezért az Alkotmánybíróság a módosított normatartalmat vizsgálta.
- [5] Az indítványozók a Módtv1. 49. §-át külön is támadták panaszukban. Az indítványozók Ht. támadott törvényi szabályozását az Alaptörvény több rendelkezésével is ellentétben állónak ítélték, így az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésével, a XII. cikk (1) bekezdésével, az M) cikk (1) és (2) bekezdésével, a XXIV. cikk (1) bekezdésével továbbá a XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésével.
- [6] Az indítványozók érintettségük alátámasztásaként arra hivatkoztak, hogy gazdaságilag hasznosítható hulladékokkal foglalkoznak, nem közszolgáltatási tevékenység keretében, hulladékgazdálkodási hatósági engedélyek birtokában. Arra is utaltak, hogy nem alvállalkozói közszolgáltatási feladatot ellátó *nonprofit* gazdasági társaságok. Egy részük hulladék nagykereskedő, akik e tevékenységi körükön belül hulladékkezeléssel, illetve hulladékértékesítéssel foglalkoznak. Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra is, hogy környezetvédelmi termékdíjas termékeket, illetve a visszaváltási rendszerbe tartozó hulladékokat is gyűjtenek. Fő profiljuk a hulladék nagykereskedelem, amely magában foglalja a hulladékok átvételét, gyűjtését, előkezelését és újrahasznosítását maguk vagy más gazdasági szereplők útján. Az indítványozók az álláspontjuk szerint rájuk közvetlenül hatályosuló támadott törvényi szabályozással kapcsolatban elsősorban azt kifogásolták, hogy – uniós jogi megfelelés miatt – a Módtv1. által bevezetett új, integrált (koncessziós) modellben az általuk kezelt, előkezelt illetve a kereske-

delmi tevékenységükkel érintett egyes hulladékfajtákat (hulladékáramokat) érintően át kell adniuk a rendelkezési jogot a koncesszornak.

- [7] Az indítványozók a személyes érintettségük alátámasztása körében hangsúlyozták, hogy végleges hatósági engedélyek alapján azok keretein belül hulladék kereskedelmi és közvetítési tevékenységet végeznek, melynek során hulladék kerül a birtokukba, s ekként a Ht. 2. § (1) bekezdés 24. pontja értelmében hulladékbirtokosnak minősülnek. Utaltak arra, hogy a Ht. hivatkozott értelmező rendelkezése alapján hulladékbirtokosnak minősül a hulladéktermelő, illetve bármely jogalany, amely/aki hulladékot birtokol. Kifejtették, hogy hatósági engedélyeik alapján jóhiszeműen szerzett és gyakorolt joguk van a hulladék átvételére, ide értve az elsődleges hulladék birtokosoktól (termelőktől) való átvételt is. A Ht. 1/A. § (2) bekezdése és a Ptk. rendelkezései értelmében érvényes, a hulladék tulajdonának átruházására irányuló jogcímmel rendelkeznek; a hatósági engedélyeik alapján begyűjtött hulladékok a gyűjtéssel, a szállítójárműre helyezéssel illetve a telephelyeiken történő átadás-átvétellel a tulajdonukba kerülnek.
- [8] A Ht. 2. § (1) bekezdésének 26b. pontjában foglalt, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység fogalmát meghatározó értelmező rendelkezésére hivatkozással utaltak arra, hogy a törvényalkotó egy új, egységes (integrált) hulladékgazdálkodási modellre tért át, ami kiterjed az indítványozók által telephelyeiken tárolt, általuk összegyűjtött hulladékokra, továbbá a végleges hatósági engedélyeik, fémkereskedelmi engedélyük alapján általuk gyűjtendő hulladékokra is. Az új, integrált (koncessziós) modellben a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátását a nyilvános pályazaton nyertes koncesszor (koncesszori társaság) illetve koncesszori alvállalkozók végzik. Az indítványozóknak a törvény erejénél fogva (Módtv1. 49. §, Ht. 31. §) a tulajdonukban álló hulladékok tekintetében átadási kötelezettségük keletkezik az engedélyek tárgyát képező hulladékokra, ami álláspontjuk szerint alátámasztja az érintettségük aktuális voltát. Az indítványozók a 33/2012. (VII. 17.) AB határozatra (Indokolás [66]) illetve a 3244/2014. (X. 3.) AB határozatra (Indokolás [19]) hivatkozással kifejtették, hogy a kifogásolt átadási kötelezettség beleátható határidőn belül és kényszerítően be fog következni a Ht. támadott szabályozása alapján.
- [9] Az indítványozók a Ht. 2. § (1) bekezdés 27b. és 49a. pontjai, 31. §-a és 32/B. §-a kapcsán, – amely törvényi rendelkezések az indítvány benyújtásakor még nem voltak hatályosak – utaltak arra, hogy azok önállóan nem értelmezhető törvényi előírások, azokat csak a Ht. hatályos, indítvánnyal támadott rendelkezéseivel együttesen lehet értelmezni. Az indítványozók külön is kiemelték, hogy a Ht. 53/B. §-a szerinti koncessziós pályázat, illetve a Ht. V/A. fejezetének a koncesszióra vonatkozó rendelkezései ugyan 2021. március 28-i hatállyal hatályba léptek, de nem értelmezhetőek önállóan a hulladék átadási kötelezettségre vonatkozó törvényi szabályozás nélkül. Az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy a Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. és 26c. pontja ugyancsak együtt értelmezendő a Ht. 2023. július 1-jével hatályba lépő 2. § (1) bekezdés 27b. és 49a. pontjával. Az indítványozók hivatkoztak továbbá arra is, hogy a Ht. hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet meghatározó rendelkezése [Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pont] szoros tartalmi kapcsolatban áll az indítványozókat *ex lege* terhelő átadási kötelezettséggel, illetve arra is, hogy a Ht. 32/B. §-a (a visszaváltási díjas termékek hulladékára vonatkozó szabály) szintén nem értelmezhető önállóan.
- [10] A Módtv1. 49. §-ával összefüggésben, amely átadási kötelezettséget ír elő az alkotmányjogi panaszt előterjesztők – ide értve a visszaváltási díjas termékek hulladékára, a termék csomagolásokra és általában véve az intézményi résztevékenység körében előírt átadási kötelezettséget is – az indítványozók arra is hivatkoztak, hogy az aktuális érintettségük megállapításának a hiányában a 2023. július 1-je és 2023. szeptember 30-a között teljesítendő átadási kötelezettségük miatti alapjogsérelmek utólagosan már nem lennének reparálhatók.
- [11] Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy a Ht. támadott rendelkezései közül a legtöbb rendelkezés több lépcsőben már 2021-ben hatályba lépett és ezek szoros tartalmi kapcsolatban állnak a Módtv1. külön is támadott 49. §-ával, ami számukra előírta az átadási kötelezettséget.
- [12] Az 5/2021. (II. 9.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh1.) hivatkozással kifejtették, hogy a vizsgált esetben nem áll fenn ítélt dolog, mivel az Alkotmánybíróság ebben a határozatában még nem vizsgálhatta a törvényalkotó által utóbb bevezetett kompenzációs rendszer alkotmányosságát. Kifejtették, hogy az Alkotmánybíróság az élt állapotban megállapította a hivatkozott határozatában alaptörvény-ellenességet, mert a törvényjavaslat a hulladék tulajdonos/birtokos számára az átadási kötelezettséghez kapcsolódóan nem írt elő az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettséget (kompenzációt). Az indítványozók szerint a törvényalkotó nem küszöbölte ki maradéktalanul az arányosság körében azt az alkotmányossági hiányt, amit az Alkotmánybíróság megállapított. Az indítványozók – alkotmányjogilag értékelhető részletes indokolás nélkül – az átadási kötelezettséggel összefüggésben utaltak a szerződési szabadság és a bizalomvédelem sérelmére is.

- [13] Az indítványozók az Abtv. 29. §-ában foglalt alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdés körében az alábbiakra hivatkoztak. Kifejtették, hogy a kifogásolt törvényi szabályozás az egész hulladék szektort érinti; a koncesszori modell egységesen kezeli a hulladékáramokhoz való hozzáférést, ami korlátozza, nehezíti az indítványozók gazdasági tevékenységét. A támadott törvényi szabályozás új közjogi kötöttséget jelent az indítványozók számára, ami új aspektusból veti fel a tulajdonhoz és a vállalkozáshoz való alapjogok sérelmét.
- [14] Az indítványozók részletesen kifejtették, hogy az új, integrált (koncessziós) modell milyen joghátrányokat okoz számukra. A korábbi, a közszolgáltatással érintett hulladékokra vonatkozó közszolgáltatási szerződések 2023 évben megszűnnek, korlátozódik a végezhető/gyakorolt közszolgáltatási tevékenységek végzése, az ezekhez való csatlakozás lehetősége. A hulladékgazdálkodási intézményi résztvétekenységként meghatározott hulladékgazdálkodási terület koncesszióba, kizárólagos állami tevékenységi körbe kerül, ami az indítványozók szerint nem fogja javítani Magyarország hulladékgazdálkodási teljesítményét. Az indítványozók által végzett ipari és kereskedelmi hulladékgyűjtésre átadási kötelezettség keletkezik, ami érinti az indítványozók „*for profit*” vállalkozási tevékenységét. Az indítványozók eszközeiket csak a koncesszor alvállalkozójaként üzemeltethetik. A törvényalkotó által biztosított kompenzáció nem teljes körű; a végleges hatósági engedélyek érvényességi idejétől függetlenül egyes tevékenységeket Az indítványozók már nem végezhetnek, erre a tevékenység elvonásra nincs kompenzáció.
- [15] Az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog [Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdés] sérelmét az alábbi érvelésre alapozták.
- [16] Az indítványozók elsősorban azt kifogásolták, hogy az új, integrált (koncessziós) modellben „*ex lege*” átadási kötelezettség terheli őket a koncesszor irányába a tulajdonukban álló hulladékok tekintetében. E mellett azt is kifogásolták, hogy a hulladék gazdálkodási intézményi résztvétekenység körébe eső, korábban önállóan és piaci alapon végzett egyes tevékenységeik a koncesszió hatálya alá kerültek. Az indítványozók ezzel összefüggésben kiegészített indítványukban a Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. és 36c. pontjait, 53/A. § (3) és (7) bekezdését, 92/H. § (9) bekezdését, továbbá a Módtv1. 49. §-át jelölték meg a panasszal támadott törvényi rendelkezésként. Az indítványozók kifejtették, hogy polgári jogi és alkotmányjogi értelemben egyaránt rendelkeznek védett tulajdoni tárgygyal. Utaltak arra, hogy az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben a hulladékbirtokosokat és a hulladéktulajdonosokat részben egymást átfedő csoportként kezelte. Kifejtették, hogy üzletszerű „*for profit*” gazdasági tevékenységet végeznek, hulladékgazdálkodási engedélyeik keretei között egyes hulladékfajtákon (hulladékáramokon) tulajdont szereznek. Egyes hulladékok (hulladékáramok) gyűjtését, szállítását (elő)kezelését és hasznosítását végzik, a tevékenységi köreikben kezelt hulladékok tulajdonjogával rendelkeznek. Hivatkoztak arra, hogy érvényes tulajdonjog átruházási jogcím birtokában lépnek a hulladék birtokába és e jogcímen megszerzik a hulladék tulajdonjogát is. Tulajdonjoguk kiterjed arra a hulladékra (hulladékáramra), amit a telephelyeiken a kezelésükben található, amit végleges hatósági engedély alapján gyűjtenek, az engedélyben megjelölt szállítójárműre helyeznek illetve telephelyeiken átadás-átvétel alapján átvesznek.
- [17] Az indítványozók kifejtették, hogy a Ht. a hulladékgazdálkodási intézményi résztvétekenység keretében az indítványozók által kezelt hulladékok tekintetében átadási kötelezettséget ír elő a nyilvános pályázaton hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultságot elnyerő koncesszor felé. Ezzel az állam kilép a passzív szerepéből, beavatkozik az indítványozók gazdasági tevékenységébe, és tulajdonába. Az indítványozók szerint a koncesszor/koncesszori alvállalkozó általi átvétel nem tulajdonkorlátozás, hanem tulajdon elvonás, ami hasonló a kisajátításhoz. A közérdekűség kapcsán az indítványozók kifejtették, hogy szét kell választani azokat az érdekeket, amelyek az új, integrált (koncessziós) modell bevezetése, illetve az indítványozók tulajdonjogának az elvonása mögött állnak. Az indítványozók szerint az Alkotmánybíróságnak a Ht. kifogásolt szabályozásának az alkotmányosságát, a konkrét jogalkotást kell vizsgálnia az Abh1. tükrében.
- [18] Az Alkotmánybíróságnak a vizsgálata során figyelemmel kell lennie arra, hogy az indítványozók érvényes hatósági engedélyeik alapján végzik a tevékenységüket, az átadási kötelezettséggel érintett hulladékokon (hulladékáramokon) fennálló jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogukat vonja el tőlük az állam. A jóhiszeműen szerzett jogok „közjogi jellegük ellenére” is a tulajdonhoz való alapjogukhoz kötődnek. Az indítványozók kiemelték, hogy nem a forgalmuk csökkenése, a gazdasági tevékenységük korlátozása okoz tulajdoni sérelmet számukra, hanem az, hogy a hulladékgazdálkodók, hulladékkereskedők a már felhalmozott, rendelkezésük alatt álló hulladékokon (hulladékáramokon) fennálló tulajdonjogukat veszítik el. Érvelésük szerint az őket ért tulajdoni jog-sérelem kettős: egyrésztől 2023. június 30-át követően az „*ex lege*” előírt átadási kötelezettség elvonja a tulajdonjogukat az átadási kötelezettség alá tartozó hulladékok (hulladékáramok) tekintetében. Másrésztől korlátozott az átadási kötelezettséggel érintett hulladékok (hulladékáramok) fölött a tulajdonjoguk részjogosítványát képe-

ző rendelkezési joguk a Módtv2. hatálybalépése és az átadási kötelezettség tényleges teljesítésének napja közötti „átmeneti időszakban”. A rendelkezési jog korlátozása nézetük szerint abban áll, hogy sem az átadási kötelezettséggel érintett hulladékot, sem a hulladékkal végzett tevékenységüket szolgáló „egyéb vagyoni elemeket” (létesítményeket, gépeket) nem értékesíthetik, illetve nem közvetíthetik a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység (közszolgáltatás) keretében működő gazdasági társaságoknak. Értelmezésük szerint erre csak előzetes miniszteri jóváhagyás mellett van lehetőségük.

- [19] Az indítványozók kifogásolták, hogy a törvényalkotó által biztosított kompenzáció nem terjed ki az indítványozók és harmadik személyek között fennálló szerződéses kapcsolatokban bekövetkező azon hátrányok kompenzálására, amelyek az átadási kötelezettség indítványozók általi teljesítése miatt következnek be. Kifejtették, hogy az átadási kötelezettség kiterjed a nem eredeti hulladéktermelőkre is; így érinti az indítványozók és más, harmadik személy engedélyes hazai hulladékkereskedők szerződéseit, illetve a hulladék nagykereskedők és külföldi hulladékgazdálkodók szerződéseit is. Az indítványozók arra hivatkoztak, hogy az átadási kötelezettség törvényi előírásával ezek a szerződések lehetetlenülnek. Kifogásolták, hogy az átadási kötelezettség előírása veszélyezteti a tartós gazdasági kapcsolataik fenntarthatóságát, és a Ht. kompenzációt előíró rendelkezései nem kompenzálják az őket ebből érő vagyoni hátrányokat. Álláspontjuk szerint az értékgaranciát esetükben az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás jelentené, azonban a Ht.-ben szabályozott kompenzáció [Ht. 2. § (1) bekezdés 36c. pont] nem terjed ki a hazai illetve a nemzetközi kereskedelmi kapcsolatokban bekövetkező, a megkötött szerződések lehetetlenüléséből fakadó károkra. Véleményük szerint mindez sérti az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését, az abban foglalt kártalanítási kötelezettséget. Az indítványozók hangsúlyozták, hogy bár a Ht. 92/H. § (9) bekezdése alapján nekik is jár kompenzáció, az azonban csak az átadott hulladékok (hulladékáramok) után illeti meg őket, azzal, hogy elvesztik a kompenzációhoz való jogukat, ha nem adják át a hulladékot 2023. szeptember 30-ig.
- [20] Az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog sérelmét arra tekintettel is állították, hogy nézetük szerint a Ht. kifogásolt szabályozása korlátozza a már kifejtett gazdasági tevékenységüket, egyes hulladékgazdálkodási műveletek végzését tőlük elvonja (az engedély alapján végzett, nem közszolgáltatási tevékenység körébe tartozókat). Az indítványozók e körben a Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pontját, 53/A. § (3) és (7) bekezdését, 92/H. § (4), (7) és (9) bekezdését jelölték meg kiegészített indítványukban, a panasszal támadott törvényi rendelkezések között.
- [21] Közelebbről azt kifogásolták, hogy a Ht. támadott szabályozása alapján koncesszióba kerülő tevékenységeket, amelyeket korábban önállóan végezhettek, a továbbiakban már nem végezhetik. Hivatkoztak arra, hogy a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység, amit a koncesszió érint, magába foglalja a koncesszióval érintett hulladékok (hulladékáramok) gyűjtését, szállítását, kereskedelmét, a közvetítő tevékenységet, az előkészítést és a hasznosítást, amit korábban az indítványozók önállóan végeztek végleges hatósági engedélyeik birtokában.
- [22] A 469/B/1997. AB határozatra hivatkozással utaltak arra, hogy olyan esetben, amikor az állam egy korábban liberalizált tevékenységre monopóliumot vezet be, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell azt, hogy történt-e jogszabály módosítás, az azonnali hatályú volt-e illetve, hogy érintette-e az érvényességi időn belül a meglévő hatósági engedélyeket. Vizsgálnia kell továbbá azt is, hogy a jogszabály módosítás érintett-e működő vállalkozásokat, azok gazdasági tevékenységét, hogy az érintett gazdasági tevékenység korábban liberalizált volt-e illetve, hogy az adott gazdasági tevékenységet csak az állam, vagy száz százalékos állami tulajdonú gazdasági társaság, illetve költségvetési szerv gyakorolhatja-e. Az indítványozók kiemelték, hogy a hivatkozott alkotmánybírói határozat értelmében – értelmezésük szerint – a korábbi koncessziós szerződés alapján, hatósági engedély birtokában tevékenységet végző vállalkozásokat kártalanítás illette meg [Alkotmány 13. §]. Az indítványozók utaltak arra, hogy a határozatlan időre szóló hatósági engedélyek birtokában végzett tevékenység esetén azt is vizsgálnia kell az Alkotmánybíróságnak, hogy az érintettek számára volt-e megfelelő felkészülési idő. Hivatkoztak továbbá arra is, hogy ha egy jövőbeni időponttól véglegesen lehetlenné válik az a gazdasági tevékenység, amit hatósági engedély, illetve szerződés alapján folytatni lehetne a határozott időtartamra szóló hatósági engedély lejártáig, akkor vizsgálni kell azt is, hogy van-e ellentételezés, illetve kártalanítás. E körben az indítványozók hivatkoztak a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatra (Indokolás [373], [380]–[381]).
- [23] Az indítványozók a 26/2013. (X. 4.) AB határozatra utalva (Indokolás [42]) arra is hivatkoztak, hogy az alapjogi biztos szerint sértette az Alkotmány 13. §-át, a tulajdonhoz való jogot az, hogy a határozott, legfeljebb két évre szóló hatósági engedély érvényességi idején belül kártalanítás nélkül szüntette meg a jogalkotó a hatósági engedélyhez kötött tevékenység további folytatását.

- [24] Az indítványozók a 3/2020. (I. 3.) AB határozatra (a továbbiakban: Abh2.) hivatkozással kifejtették, hogy az ott vizsgált ügyben az elektromos cigaretták kiskereskedelmének a korlátozását (koncesszióköteles dohányboltokban való forgalmazás előírását) vizsgálta az Alkotmánybíróság. Döntése során figyelembe vette azt, hogy nem volt további koncessziós pályáztatás, illetve megállapította, hogy a jogalkotó nem vette figyelembe a vállalkozás fenntartásához való jogot, a jogi szabályozásból konkrétan előálló kárt.
- [25] Az indítványozók az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: EJEB) gyakorlatából kiemelték, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye (a továbbiakban: EJE) által biztosított tulajdonhoz való jog nem korlátozódik a fizikai javakra. Kiterjed bizonyos értékkel bíró jogokra, érdekekre, valamint a vállalkozások által kialakított ügyfélkörre is. A szakmai eljárások, az ügyfélkör, az üzleti jóhírnév mint magánjogi jogosultságok is védettek az EJE alapján. Kiemelten is hivatkoztak az EJEB *Könyv Kft. és mások kontra Magyarország* (21623/13) döntésére (Indokolás [31]–[32]) amelyben az EJEB meghatározta az ügyfélkör, illetve a foglalkozás gyakorlása elvesztésének az arányossági szempontjait. Ezen szempontok az alábbiak:
- vannak-e a vállalkozásra alkalmazható szabályok;
 - milyen a szabályozás jellege (a vállalkozás a benne rejlő korlátozások miatt tradicionálisan eleve szabályozott volt-e);
 - voltak-e átmeneti szabályok;
 - az állam az önkényes intézkedések ellen nyújtott-e védelmet;
 - hatóság előtt támadható volt-e az önkényes intézkedés;
 - biztosított-e kompenzációt az állam a túlzott mértékű egyéni teher fennállása esetén annak a csökkentésére.
- [26] Az indítványozók a Ht. támadott szabályozására vonatkoztatva az EJEB indítványban bemutatott gyakorlatát, az alábbi megállapításokat tették. A hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység [Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pont] kapcsán utaltak arra, hogy ez a résztevékenységi kör a hulladékszektorra vonatkozó európai uniós irányelvekkel érintett hulladékáramokat egységesen átfogja. Az állam olyan gazdaságilag jelentős hulladékáramokat is koncesszióba emel, ahol korábban piaci verseny volt. Mindez az indítványozók szerint felveti a hazai verseny torzulását, illetve a határon átnyúló kereskedelemre vonatkozó negatív hatás veszélyét. Az indítványozók kifejtették, hogy elvesztik önálló piaci szerepüket, mivel átadási kötelezettségük áll fenn a koncesszor és annak gazdasági érdekeltsége felé. Az érintett – a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység alá eső – hulladékok tekintetében további tevékenységet nem tudnak végezni, mert az a Ht.-be ütközne. Nem gyűjthetnek, nem vehetnek át, nem szállíthatnak, és nem kezelhetnek a koncesszió alá tartozó hulladékokat (hulladékáramokat), ezeket a tevékenységeket csak a koncesszor végezheti. A nem közszolgáltatási jellegű hulladékgazdálkodási tevékenység is kizárólagos állami tevékenységgé válik, ami megítélésük szerint sérti az uniós jogot, és az Alaptörvény E cikk (2) bekezdését. Az indítványozók utaltak továbbá arra is, hogy a jelen ügyben vizsgált szabályozást el kell határolni a kéményseprő-ipari szolgáltatástól, amit az Alkotmánybíróság a 10/2019. (III. 22.) AB határozatában a közszolgáltatásokhoz való hozzáféréssel együtt értelmezett. Az indítványozók kifejtették, hogy a Módtv1. hatálybalépését megelőzően a hulladékgyűjtés, szállítás, tárolás, közvetítés, kereskedelem piaci alapon működött, és ezek a tevékenységek a koncesszió bevezetése ellenére továbbra is piaci alapon végezhető gazdasági tevékenységeknek tekinthetők. Az indítványozók hangsúlyozták, hogy az állami piaci beavatkozás súlya számukra számottevő. Elvesztik a tulajdonjogukat egyes hulladékfajták (hulladékáramok) fölött (pl.: akkumulátorok, üvegek, különféle papírok) és az erre vonatkozó végleges hatósági engedélyeik alapján azok keretein belül nem végezhetik tovább a tevékenységüket.
- [27] Elvesztik a kereskedéshez való jogukat; ezt a tevékenységüket a hulladékgazdálkodási engedélyük ellenére nem végezhetik. A fémhulladékok (pl.: alumíniumcsomagolás, elhasznált járművek, elektromos és elektronikus berendezések hulladékai) tekintetében az öt évig érvényes fémkereskedelmi engedélyük ellenére sem folytathatnak kereskedelmi tevékenységet, arra csak a koncesszor, illetve annak alvállalkozója jogosult. Az indítványozók kifejtették továbbá, hogy a hulladék az uniós jog alapján terméknek minősül, azonban a Ht. támadott szabályozása miatt nem lesz külföldre szállítható az előkezelt hulladék (az nem minősül majd határon átnyúló szolgáltatásnak). Nem lesz továbbá importálható hasznosítási célból hulladék, nem lesznek beszerezhetőek a visszaváltási díjas hulladékok hasznosításához szükséges anyagok. Mindez az indítványozók szerint súlyos gazdasági károkat okoz a számukra.
- [28] Az indítványozók szerint a tulajdoni várományuk is elvonásra került. Érvelésük szerint a Ht. kifogásolt módosítása alapján, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység fogalmába tartozó, korábban általuk végzett hulladékgazdálkodási tevékenység a befektetéseikkel elért azzal elnyert jogosultságnak tekinthető. A Ht. támadott szabályozása elvonja a kereskedelmi tevékenységüket, ami eddig a jellegadó tevékenységük volt. A fém,

a visszaváltási illetve a kiterjesztett gyártói felelősség alapján gyűjtött, előkezelte illetve hasznosított külföldre „kivitt” (értékesített) hulladékokra vonatkozó kereskedési jogok elvonásra került, ami olyan tulajdoni váromány elvesztését jelenti, amit a Ht. nem kompenzált. Álláspontjuk szerint tulajdoni várományuk áll fenn a vállalkozásaik működőképességének a fenntarthatóságára (működéshez való érdek), és az engedélyeik alapján végzett tevékenységeik kalkulált bevételére. Kifejtették, hogy a gazdasági érdekeiknek megfelelő kalkulált bevétel és a „kényszerű” alvállalkozói tevékenység bevétele egymástól eltérő. Nézetük szerint a Ht. támadott szabályozása rájuk nézve egy egyoldalú kockázat áthárítást jelent; kompenzáció nélkül nekik kell viselni az árbevétel csökkenés várható kockázatát. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésére utalással az indítványozók kifogásolták, hogy a veszteséges közszolgáltatási rendszer mellé integráltan vette fel a törvényalkotó a nyereséges hulladékpiacot, ami szerintük sérti a tisztességes gazdasági versenyt. Utaltak továbbá arra is, hogy a jogi monopóliumot elnyerő koncesszor integrált tevékenysége által kívánja a törvényalkotó elérni az európai uniós környezetvédelmi célértékeket.

- [29] Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt szerződési szabadsággal, illetve a bizalomvédelemmel kapcsolatban az indítványozók azt sérelmezték, hogy ha a koncesszióval érintett hulladékok (hulladékáramok) tekintetében fenn akarják tartani a tevékenységüket, akkor a hulladék nagykereskedelmet, hasznosítást és értékesítést monopolizáló koncesszonnal kell szerződniük. Az indítványozók hangsúlyozták, hogy a hulladékgazdálkodás kiemelten nagy befektetést igénylő „szektor”, ahol a végleges hatósági engedélyeik birtokában végzett tevékenységeik kerültek elvonásra. Kifogásolták azt is, hogy az engedélyeik vonatkozásában sem tartalmaz kompenzációt a Ht. támadott szabályozása. A Ht. kifogásolt szabályozását olyan „engedéllyel ellátható tevékenységi kört megszorító” jogalkotásnak tekintették, ami leszűkíti az engedéllyel továbbra is végezhető/tovább folytatható vállalkozási tevékenységüket. Mindez nézetük szerint sérti a vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés], az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdését (a tulajdonhoz való alapjogot), az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdését, továbbá az EJOB indítványban bemutatott gyakorlatával is ellentétben áll.
- [30] Az indítványozók azt is kifogásolták, hogy a Ht. támadott szabályozása alaptörvény-ellenesen korlátozza a hulladékgazdálkodási tevékenységükhöz használt eszközeik átruházhatóságát. Az indítványozók e körben a Ht. 2. § (1) bekezdés 26c. pontját, az 53/A. § (3) és (7) bekezdését, az 53/E. § (5) és (7) bekezdését, valamint a 92/G. §-át hívták fel a kiegészített indítványukban az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezésként. Kifejtették, hogy a közszolgáltatási és a magánszektor között került sor az átruházhatóság korlátozására; a korlátozás az indítványozók (engedélyesek) tulajdonában álló, a végleges hatósági engedélyeik alapján végzett hulladékgazdálkodási tevékenységükhöz használt vagyoni elemeket érinti. Az indítványozók utaltak arra, hogy az új, integrált (koncessziós) modellben a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevénységet is csak a koncesszor, illetve annak gazdasági érdekeltsége végezhet. Ehhez igénybe vehetők az állami hulladék kataszterben rendelkezésre álló, nem a koncesszor tulajdonát képező, szabad kapacitású vagyonelemek, berendezések illetve ingatlanrészek. E körben a Ht. módosított szabályozása együttműködésre kötelezi a koncesszort/koncesszori alvállalkozót és a rajtuk kívüli gazdálkodó szervezeteket, amelyek ténylegesen rendelkeznek a hulladékgazdálkodási eszközökkel, létesítményekkel.
- [31] Az eszközátruházás korlátozása az indítványozók szerint korlátozza a két szektor közötti „átjárást”. Az indítványozók azt kifogásolták, hogy a Ht. támadott szabályozása a hulladékok előkezeléséhez és hasznosításához használt speciális eszközök és berendezések, így a szállító járművek, rakodógépek, hulladékprések, aprítógépek, ipari darálók és szeparátorok (válogatók) értékesítését a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter előzetes jóváhagyásához köti. Nézetük szerint ezzel a törvényalkotó „kvázi” hatósági kontroll alá helyezte ezen vagyoni elemek értékesítését, úgy, hogy annak indokoltsága a Ht. miniszteri indokolásából sem ismerhető meg. Az indítványozók szerint a miniszter előzetes jóváhagyása egyszintű döntéshozatalt jelent, széles mérlegelést biztosítva a döntéshozónak. A miniszter döntése bírósági úton nem vitatható; az előzetes jóváhagyást megtagadó miniszteri döntéssel szemben – az indítvány szerint – nincs jogorvoslati lehetőség. Az indítványozók szerint a kifogásolt átruházási korlátozás sérti a vállalkozáshoz való jogukat [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés], a tulajdonhoz való jogot [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés], a széles körű mérlegelési lehetőség miatt a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés], a bírói út kizártsága miatt a tisztességes bírósági eljáráshoz való jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) bekezdés] és a jogorvoslat hiánya miatt a jogorvoslati jogot [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés].

- [32] Az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) államtitkára az Abtv. 57. § (1b) bekezdése alapján *amicus curiae* beadványban tájékoztatta az indítvánnyal kapcsolatos jogi véleményéről az Alkotmánybíróságot.
- [33] Az Alkotmánybíróság eljáró tanácsa 2022. február 15-i tanácsülésén befogadta az alkotmányjogi panaszt. Az Alkotmánybíróság úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben a vállalkozás szabadságával, a tulajdonhoz való joggal összefüggő alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésnek minősül az indítványozók piaci alapú tevékenységi körének jelentős mértékű állított korlátozása, a vagyonukra és a tevékenységükre vonatkozó szerződéskötéseik jóváhagyáshoz kötése, valamint a birtokukba tartozó/tulajdonukban álló hulladékok koncesszor számára történő átadásra kötelezése.

II.

- [34] 1. Az Alaptörvény indítványban felhívott rendelkezései:

„M) cikk (1) Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik.
(2) Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.”

„XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösségi gyarapodásához.”

„XIII. cikk (1) Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.
(2) Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.”

„XXIV. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

„XXVIII. cikk (1) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.

[...]

(7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”

- [35] 2. A Ht. indítvánnyal támadott, az indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezései:

„2. § (1) E törvény alkalmazásában [...]

26b. *hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő*: az a kötelező jelleggel igénybe veendő hulladékgazdálkodási résztvevő, amely magában foglalja az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő körébe nem tartozó települési hulladékának, kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékának és a kötelező visszaváltási díjas rendszerbe tartozó termékeknek és e termékekből származó hulladéknak az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, továbbá az ilyen hulladékokra létrehozott kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek 53/A. § (4) bekezdésében meghatározott kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatok ellátását, valamint a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését;

26c. *hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő*: az a kötelező jelleggel igénybe veendő hulladékgazdálkodási résztvevő, amely magában foglalja az ingatlanhasználó települési vegyes és elkülönítetten

gyűjtött hulladékának – ide nem értve a gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó háztartási hulladékhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékát –, valamint a természetes személy ingatlanhasználó lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékának átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását és üzemeltetését;

36c. *kompenzáció*: az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet részére pénzben kifejezhető értékkel rendelkező, a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevőnkörébe tartozó hulladékának átadásáért fizetett ellenérték; [...]"

„53/A. § (3) Ha az állam az (1) bekezdésben biztosított jogának gyakorlását koncessziós szerződéssel átengedi, az e körbe tartozó hulladékgazdálkodási résztvevőnkörébe kizárólag a koncessziós szerződés rendelkezései által biztosított koncessziós jog (a továbbiakban: hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság) alapján és az e törvényben meghatározottak szerint végezhető.

[...]

(7) A 31. § (2) bekezdés a) pontjába tartozó hulladékkal kapcsolatos, az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó tevékenység az állami hulladékgazdálkodási közfeladatra vonatkozó koncessziós szerződés hatálybalépését követően kizárólag az ilyen hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultsággal rendelkező koncesszor, illetve koncessziós társaság, valamint a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásba felvett alvállalkozó által végezhető."

„53/E. § (7) Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben a hulladékgazdálkodási eszközökkel rendelkező önkormányzat, önkormányzati társulás, gazdasági társaság vagy más gazdálkodó szervezet köteles együttműködni a koncesszorral és a koncessziós társasággal."

„92/G. § (1) Az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII. törvény hatálybalépésétől 2023. június 30. napjáig a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatok ellátásába bevont hulladékgazdálkodási vagyonelem átruházásához, a vagyonelemek birtoklását, hasznosítását, használatát, a hasznai szedését, valamint az azzal való rendelkezést érintő szerződéses jogviszony létesítéséhez, megszüntetéséhez és módosításához a miniszter – e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott szempontok szerinti – előzetes jóváhagyása szükséges, kivéve az olyan szerződéses jogviszonyt, amely a koncesszori alvállalkozói tevékenység, vagy a koncessziós társaság részére történő kezelési szolgáltatás nyújtás 2023. július 1. napjától történő ellátását szolgálja.

(2) Az (1) bekezdésben foglaltak nem alkalmazandók az olyan szerződéses jogviszonyokra, amelyek

a) a rendes üzletmenet keretein belül a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladat ellátásába bevont hulladékgazdálkodási vagyonelemek napi funkcionális működőképességének biztosításához szükségesek, és nem keletkeztetnek tízmillió forintot meghaladó fizetési kötelezettséget, vagy

b) olyan, az Nvtv. szerinti hasznosítási vagy tulajdonátruházási szerződések, amelyek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevőnkörébe folyamatos ellátása érdekében a koncesszor nevében eljáró koncessziós társasággal versenyeztetés mellőzésével köthető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevőnkörébe ellátásához szükséges vagyponra vonatkozóan.

(3) A miniszter a jóváhagyást akkor tagadja meg, ha a jogviszony létesítése a koncessziós modellre való átállás szempontjából hátrányos lenne.

(4) Ha a miniszteri jóváhagyás alapján a hulladékgazdálkodási vagyonelem az állam tulajdonába kerül, akkor az azzal kapcsolatos vagyonelemkezelési feladatokat a Koordináló szerv látja el.

(5) A bíróság a miniszter döntését nem változtathatja meg.

(6) A (2) bekezdésben meghatározott szerződés megkötése előtt előzetesen tájékoztatni kell a minisztert a (2) bekezdésben meghatározott szerződés tervezetének megküldésével.

(7) A miniszter a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszerelem fejlesztésével összefüggő (1) bekezdésben meghatározott szerződés jóváhagyását megelőzően beszerzi a Koordináló szerv véleményét. Ha a Koordináló szerv a véleményt a miniszteri megkeresés kézhezvételétől számított 15 napon belül nem küldi meg a miniszter részére, a miniszter anélkül dönt. A vélemény megadása tekintetében hiánypótlásnak nincs helye.

(8) 2023. június 30-ig a miniszter hozzájárulása szükséges a hulladékgazdálkodási közszolgáltató, valamint a közszolgáltatói alvállalkozó Polgári Törvénykönyv szerinti egyesüléséhez, szétválásához, alaptőkéjének vagy törzstőkéjének legalább egynegyed résszel történő felemeléséhez vagy leszállításához, kivéve, ha az alaptőke vagy a törzstőke felemelését vagy leszállítását jogszabály kötelezővé teszi.

(9) 2023. június 30-ig a miniszter hozzájárulása szükséges bármely közszolgáltatóban, valamint közszolgáltatói alvállalkozóban a szavazatok huszonöt százalékát meghaladó befolyás szerzéséhez.

(10) A cégjegyzékbe való bejegyzésre, illetve változásbejegyzésre irányuló kérelemhez csatolni kell a miniszter hozzájáruló határozatát, vagy meg kell jelölni az alaptőke vagy a törzstőke felemelését vagy leszállítását előíró jogszabályi rendelkezést.

(11) A miniszter a (8) és (9) bekezdésben meghatározott jogügyletkez a hozzájárulást abban az esetben kötheti feltételhez vagy tagadhatja meg, ha

a) annak végrehajtása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztonságát, az e törvényben előírt közszolgáltatási kötelezettség teljesítését, az ingatlanhasználók érdekeit vagy a legkisebb költség elvének érvényesülését veszélyezteti, vagy

b) a közszolgáltató nem tudná teljesíteni a jogszabályban meghatározott, hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos ellátását.

(12) A miniszter hozzájárulásához kötött esetekben – a hozzájárulás hiányában – a (8) és (9) bekezdés szerinti, a szerző félre vonatkozó változás a részvénykönyvbe nem jegyezhető be vagy a tagjegyzékben nem tüntethető fel, és erre a társaságban jogot alapítani nem lehet. A részvénykönyvbe vagy tagjegyzékbe való bejegyzésre irányuló kérelmet a miniszter hozzájáruló határozatával együtt lehet benyújtani.

(13) Ha a miniszter a miniszteri jóváhagyásra irányadó határidőn belül nem adja ki határozatát, hozzájárulását megadottnak kell tekinteni.”

„92/H. § (4) Hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés legfeljebb 2023. június 30. napján lejáró hatállyal köthető. A Mód. tv. hatálybalépésekor érvényes hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés lényeges elemeit, különösen a közszolgáltatás műszaki tartalmát, ellátásának rendjét az ingatlanhasználóra nézve hátrányt okozóan – a jogszabállyal való összhang biztosítása kivételével – nem lehet módosítani. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződések e törvény erejénél fogva 2023. június 30. napján megszűnnek.

[...]

(7) A közszolgáltatók a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással összefüggésben új szerződést úgy köthetnek, hatályos szerződésüket úgy módosíthatják, vagy vállalhatnak más módon kötelezettséget, ha ezek hatálya legkésőbb 2023. június 30. napján lejár. A közszolgáltatók kizárólag a Hivatal jóváhagyásával köthetnek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítésével összefüggő szerződést, vagy vállalhatnak kötelezettséget. A Hivatal akkor tagadhatja meg a jóváhagyást, ha a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás teljesítésével összefüggő szerződés, vagy a vállalt kötelezettség nem felel meg az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott szempontoknak. Nem kell a Hivatal jóváhagyását kérni az olyan szerződéshez, vagy kötelezettségvállaláshoz, amely a rendes üzletmenet keretein belül a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás napi funkcionális működéskéességének biztosításához szükséges. Nem szükséges a Hivatal jóváhagyását kérni a szerződés vagy kötelezettségvállalás azon rendelkezéséhez, amely a koncesszori alvállalkozói tevékenység, vagy a koncessziós társaság részére történő hulladékkezelési szolgáltatás 2023. július 1. napjától történő ellátását szolgálja.

[...]

(9) Ha az eredeti hulladéktermelőnek nem minősülő gazdálkodó szervezet 2023. július 1-jén rendelkezik a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő tevékenység hatálya alá tartozó hulladékkal és azt

a) a koncessziós társaságnak,

b) a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban szereplő hulladékkezelőnek, szállítóknak, gyűjtőnek, közvetítőnek vagy kereskedőnek,

c) az a) vagy b) pontban meghatározottak által üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvarban vagy visszaváltó berendezéseken keresztül,

d) a koncessziós társasággal kötött megállapodás alapján üzemeltetett hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek, vagy

e) koncessziós szerződés megkötésének hiányában az a)–d) pont helyett az állam által kijelölt jogi személynek

átadja, annak átadásakor kompenzációra jogosult. Az érintett, eredeti hulladéktermelőnek nem minősülő gazdálkodó szervezet a kompenzációra való jogosultságát elveszíti, ha a hulladékot nem adja át 2023. szeptember 30-ig.”

[36] 3. A Ht. indítvánnyal támadott 2023. július 1-jétől hatályba lépő 31. § (2) és (3) bekezdésének a rendelkezései:

„31. § (2) A hulladékbirtokos

a) – az (5) bekezdésben foglalt kivétellel – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő és a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő körébe eső hulladék kezeléséről

aa) a koncessziós társaságnak történő átadás,

ab) a koncesszori alvállalkozónak történő átadás,

ac) a hulladék aa) vagy ab) alpontban meghatározottak által üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvarban vagy visszaváltó berendezéseken keresztül történő átadás,

ad) a koncessziós társasággal kötött megállapodás alapján üzemeltetett hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadás, vagy

ae) koncessziós szerződés megkötésének hiányában az aa)–ad) alpont helyett az állam által kijelölt jogi személynek történő átadás,

b) az a) pont alá nem tartozó hulladék kezeléséről

ba) az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás,

bb) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása,

bc) a hulladék szállítónak történő átadása,

bd) a hulladék gyűjtőnek történő átadása,

be) a hulladék közvetítőnek történő átadása, vagy

bf) a hulladék kereskedőnek történő átadása

útján gondoskodik.

(3) A hulladékbirtokos által a (2) bekezdés a) pontja szerint átadott hulladék az átvétellel az állam, vagy ha az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot az állam a koncesszornak átengedte, a koncessziós társaság tulajdonába kerül. Az állam tulajdonába kerülő hulladék tekintetében a tulajdonosi jogokat az állam által a 32/A. § (4e) bekezdésében foglalt feladatok ellátására létrehozott koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) gyakorolja.”

III.

[37] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

[38] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként az alkotmányjogi panasszal támadott szabályozás, az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modellre történő átállás mögött álló törvényalkotói szabályozási célokat és indokokat tekintette át. E körben az Alkotmánybíróság figyelembe vette az ITM államtitkárának „amicus curiae” véleményében valamint a Módtv1. miniszteri indokolásában foglaltakat.

[39] Az „amicus curiae” vélemény hangsúlyozta, hogy a támadott törvényi szabályozás rendszer szinten alakította át az állam által korábban is közfeladatként ellátott hulladékgazdálkodási tevékenységet, annak részeként a közszolgáltatáshoz való hozzáférést. Az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell bevezetését az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és XXII. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alkotmányos jogok védelme és a P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatása indokolta.

[40] Az „amicus curiae” vélemény arra is rámutatott, hogy az Európai Unió joga (az Európai Unió irányelvek) által Magyarország számára meghatározott, a hulladékok tagállami hasznosítási arányára vonatkozó előírások (keret-számok) teljesítése az integrált modellre történő áttérést közvetlenül megelőző években stagnált. Nem teljesültek a hulladékok újrahasznosításra történő előkészítésére és az újra feldolgozásukra vonatkozó 2020. évre kitűzött célszámok sem. A kiterjesztett gyártói felelősség körébe tartozó hulladékok vonatkozásában csak hiányosan teljesült az újra feldolgozási kötelezettségnek való megfelelés. A települési hulladékgazdálkodási rendszer széttagolt a közszolgáltatók száma és a használt infrastruktúra szerint egyaránt. A közszolgáltatók között hiányzik

a koordináció, az általuk végzett hulladékgazdálkodási tevékenység nem összehangolt. Az ország különböző régióiban a közszolgáltatások szintje és minősége egyenlőtlen, ami akadályozza a hosszú távú tervezést és lehetetlenné teszi a szükséges fejlesztéseket.

- [41] A települési hulladékgazdálkodási rendszer jelenlegi szolgáltatóinak a száma túlzottan magas, hiányoznak az Európai Unió irányelveire tekintettel az állam által meghatározott hulladékgazdálkodási célok elérését kikényszerítő eszközök.
- [42] Az „amicus curiae” vélemény hivatkozott az Európai Parlament és a Tanács által 2018 tavaszán elfogadott Körforgásos Gazdaság irányelv csomagra – ennek részeként a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelvre és a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/850 európai parlamenti és tanácsi irányelvre, amelyeket a tagállamoknak 2020. július 5-ig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe. A hivatkozott módosított irányelvek előírták a különböző hulladékamokban található jelentős mennyiségű potenciális másodnyersanyagok újra használatát, melyek kiaknázásához, a hulladékok újrahasználatra való előkészítése és újrafeldolgozása vonatkozásában előírt célértékek eléréséhez és a határidők betartásához – az ITM álláspontja szerint – a hazai hulladékszektor gyökeres átalakítása elkerülhetetlen volt.
- [43] A 2023. július 1-jei hatállyal bevezetésre kerülő új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell lényegi szabályozási elemei az alábbiakban foglalhatók össze.
- [44] Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása a koncesszor kizárólagos joga és kötelezettsége lesz. Az országos állami hulladékgazdálkodási közfeladat magába foglalja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet. A hulladékbirtokosok számára kötelezően előírt szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: ÁGÉSZ) keretébe tartoznak és magukban foglalják a közszolgáltatási és az intézményi résztevékenységeket, amelyek végzéséhez speciális infrastruktúra fenntartása és működtetése szükséges.
- [45] Az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási rendszer – az „amicus curiae” vélemény szerint – összhangban áll az Európai Unió jogával; a szabályozási célok, a vonatkozó jogszabályok terminológiája és rendelkezései a hulladékgazdálkodásra vonatkozó irányelvek követelményeinek megfelelnek.
- [46] Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor az egész ország területére kiterjedően kizárólagos jogot kap több hulladékfajta (hulladékam) gyűjtésére és előkezelésére. E kizárólagos jog mellett ugyanakkor kötelezettsége lesz a közszolgáltatási résztevékenység ellátása is. Az új szabályozási modell bevezetésének jogalkotói célja az ÁGÉSZ pénzügyi, gazdasági fenntarthatóságának a biztosítása, továbbá az európai uniós és a hazai hulladékgazdálkodási célkitűzéseknek való megfelelés.
- [47] Az „amicus curiae” vélemény kiemeli, hogy azon a hulladékgazdálkodási részpiacra, ahol a környezetvédelmi célok (újrafeldolgozási célok és arányszámok) csak piaci alapon nem teljesíthetők, indokolt volt az állam beavatkozása a hulladék gyűjtési és kezelési szolgáltatásokra vonatkozó jogi kötelezettségek teljesítése érdekében. Ott, ahol piaci alapon is elérhetők az adott hulladékfajta (hulladékamra) vonatkozó jogalkotói célok, a nagyobb hatékonyság megvalósítása, így pl. a méretgazdaságosság biztosítása volt az elérendő cél. Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor fogja ellátni a települési hulladékgazdálkodási „nonprofit” feladatokat (a közszolgáltatási résztevékenységet), e közfeladat ellátásának a pénzügyi, gazdasági forrását, fenntarthatóságát biztosítják a koncesszor által piaci alapon végezhető „for profit” tevékenységek.
- [48] Az „amicus curiae” vélemény kiemeli továbbá, hogy a települési hulladékgazdálkodás (hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység) piacán a koncesszor számára biztosított kizárólagos jogok nélkül nem lennének megvalósíthatók a települési hulladékgazdálkodási célok.
- [49] Az új, integrált (koncessziós) modellben nyílt és átlátható koncessziós közbeszerzési eljárás alapján kerül sor a koncesszor kiválasztására, a koncesszor kizárólagos jogosultságával védett piacon alvállalkozók bevonására kerül sor. A koncesszor a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenysége ellátása során a jelenlegi közszolgáltatókra, míg a koncesszióval érintett hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátása során a piaci feltételek mellett működő, nyereségorientált („for profit” tevékenységet végző) piaci szereplőkre támaszkodhat.
- [50] Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszornak biztosított koncessziós jog nem jelenti a hulladékgazdálkodási tevékenység piacának a lezárását, oda alvállalkozók léphetnek be, azok, akiket a koncesszor a saját közbeszerzési rendszere alapján ugyancsak nyílt, átlátható versenyeztetési eljárás alapján választ ki.
- [51] A koncesszió jogosultja kizárólag azokat a tevékenységeket fogja saját maga végezni, amelyek feltétlenül szükségesek a települési hulladék hatékony és eredményes gyűjtéséhez, válogatásához, előkészítéséhez. Az „amicus

curiae” vélemény hangsúlyozza azt, hogy a jelenlegi piaci szereplők nincsenek a piacról kizárva és nem kizárt új szereplők oda való belépése sem, mivel a koncessziós (kizárólagos) tevékenységek jelentős része alvállalkozásba kerül.

- [52] A hulladékhasznosítás és ártalmatlanítás továbbra is nyitott és versenyképes piac marad.
- [53] A koncesszor számára fenntartott nem települési hulladékok a koncesszor hulladékgazdálkodási közszolgáltatási „*non profit*” résztvékenységének hatékony, eredményes ellátását biztosítják. A nem a koncesszor számára fenntartott, nem települési hulladékon (ipari, mezőgazdasági, építési hulladékok) a gyűjtés és a kezelés továbbra is piaci tevékenység marad, ezen a piacon a koncesszor különleges jogokkal nem rendelkezik.
- [54] A hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység vonatkozásában a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző koncesszor olyan hulladékok (hulladék áramok) gyűjtésére és előkezelésére szerez kizárólagos jogot, amelyek a települési hulladékba keveredve is megjelennek nála.
- [55] Az „*amicus curiae*” vélemény rámutat arra is, hogy a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység során a koncesszort megillető kizárólagos jogok jogalkotó általi biztosításának célja a koncesszor pénzügyi és gazdasági szempontból való fenntartható működésének a biztosítása, a települési hulladékgazdálkodási tevékenység és az infrastruktúra használatának racionalizálása, továbbá a méretgazdaságossági előnyök kihasználása volt.
- [56] Az új, integrált (koncessziós) modellben szabályozott, az egyes hulladékokra (hulladékáramokra) vonatkozó átadási kötelezettséget előíró törvényi rendelkezések kapcsán az „*amicus curiae*” vélemény az alábbiakat emeli ki.
- [57] Kiemelt szerepet kapott a szabályozásban az egyes hulladékok (hulladékáramok) visszaváltására vonatkozó visszaváltási rendszer. Az italcsomagolási hulladékok elkülönített gyűjtését jelenleg is az állam által koordinált szolgáltatók látják el. Ez a tevékenység az új, integrált (koncessziós) modellben koncesszióba, egy piaci szereplőhöz kerül. Ugyancsak koncesszióba kerül, és egy piaci szereplő fogja ellátni a csomagolási hulladékok kezelését is, ami jelenleg is közbeszerzési rendszerben történik. A koncesszió kiterjed továbbá a közszolgáltatási körben végzett és a termékdíj köteles hulladékok „kollektív teljesítésére”. Ezekben a területeken a koncesszió biztosításának törvényalkotói célja a költséghatékonyság biztosítása, a kapacitásoknak, az infrastruktúrának, valamint a rendelkezésre álló erőforrásoknak az összehangolása továbbá az európai uniós hulladékgazdálkodási irányelveknek a teljesítése volt.
- [58] A visszaváltási rendszer működtetésének a költségeit az italcsomagolási hulladékok értékesítéséből származó bevételek fogják biztosítani.
- [59] Az „*amicus curiae*” vélemény hangsúlyozza, hogy ezen a területen eddig is az állami koordináció érvényesült; a rendszer fenntartása és működtetése miatt vált szükségessé, hogy a bevételek az államnál, illetve a koncesszornál legyenek.
- [60] Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor a felelős a hulladékgazdálkodási célok megvalósításáért. A szabályozás jogalkotói célja a korábban széttagolt hulladékgyűjtési módszerek és eszközök nemzeti szintű optimalizálása volt, ami növeli a hatékonyságot és költségcsökkenést eredményez a szolgáltatásokat igénybe vevő ügyfeleknél.
- [61] Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor kizárólagos joga és felelőssége lesz a kiterjesztett gyártói felelősség (a továbbiakban: *EPR*) körébe tartozó termékeket termelők nevében a hulladékgazdálkodási szolgáltatások szervezése. Ez a szabályozás kombinálja a közszolgáltatási tevékenységet és az *EPR* rendszert, ami biztosítja azt, hogy hasonló hulladékokat országszerte ugyanabban a rendszerben kezelnek majd, ami elősegíti a mérethatékonyság teljesülését.
- [62] A koncesszió alapján a koncesszor a begyűjtött hulladék tulajdonosa lesz. A koncesszióval érintett hulladékot begyűjti, válogatja és előkezelést követően értékesíti azt. Az „*amicus curiae*” vélemény rámutat arra, hogy itt az európai uniós célszámok elérése volt a szabályozás jogalkotói célja, az, hogy a koncesszor maximalizálja az újrahasznosítható hulladék mennyiségét és annak minőségét.
- [63] Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat két résztvékenységének (közszolgáltatási illetve intézményi résztvékenységek) hatékony és eredményes ellátásától függ a koncesszor tevékenységének jövedelmezősége. Az új, integrált (koncessziós) modell az – az „*amicus curiae*” vélemény szerint – képes lesz biztosítani a természeti erőforrások és az infrastruktúra észszerű felhasználását, a környezet megóvását, az emberi egészség védelmét, az Európai Unió által meghatározott/elvárt körforgásos hulladékgazdálkodás elveinek való megfelelés előmozdítását a legkisebb állami költség ráfordítással.
- [64] Az új, integrált (koncessziós) modellre történő áttérés törvényalkotói indokát, céljait az „*amicus curiae*” véleményben és a Módtv1. miniszteri indokolásában foglaltak alapján az alábbiakban lehet összefoglalni.

- [65] A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást az államnak újra kellett szerveznie, mert a korábbi rendszerben nem volt biztosítható az uniós célértékek elérése. A célértékek eléréséhez jelentős infrastrukturális beruházások szükségesek, amelyek megvalósulását követően az államnak biztosítani kell a felfejlesztett infrastruktúra fenntartását, üzemeltetését. Az állam célja, hogy mindezt jelentős állami finanszírozás nélkül érje el, a „*nonprofit*” közszolgáltatási tevékenység ellátásának a koncesszor számára kötelezettségként való előírásával, illetve a koncesszió alapján fenntartott egyes „*for profit*” hulladékgazdálkodási tevékenységekből (intézményi résztevékenység) származó bevételek biztosításával.
- [66] Az Európai Unió által elvárt hulladék hasznosítási és lerakási célértékek eléréséhez a hulladékgazdálkodási tevékenység modernizációja elkerülhetetlenül szükséges. Az ország egész területére kizárólagos joggal felruházott koncesszor hulladékgazdálkodási tevékenysége – a jogalkotó szándéka szerint – biztosítja majd az európai uniós célértékek megbízható, elszámoltatható, transzparens teljesítését, a hatékonyság és a méretgazdaságosság megvalósulását.
- [67] 2. Az Alkotmánybíróság ezt követően az indítvány azon elemét vizsgálta, amely az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének, a tulajdonhoz való alkotmányos alapjognak a sérelmét állította a támadott szabályozással összefüggésben.
- [68] Az indítványozók a tulajdonhoz való alapjog sérelmét egyrészt a Ht. kompenzációt előíró rendelkezéseinek alkotmányosan nem kielégítő voltára, másrészt a tulajdonhoz való alapjog alkotmányosan védett, rendelkezési jogra vonatkozó részjogosítványának az alaptörvény-ellenes korlátozására alapították.
- [69] Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való alapjog indítványban állított sérelméhez kapcsolódóan áttekintette az irányadó gyakorlatának azon döntéseit, melyek a vizsgált ügyre vonatkozóan is megfelelően alkalmazandók.
- [70] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint a tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi fogalmával, hanem annál tágabb: „a tulajdonjogot mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben. Az alkotmányos védelemnek úgy kell követnie a tulajdon társadalmi szerepének változását, hogy közben ugyanezt a védelmi feladatot elláthassa. Amikor tehát az egyéni autonómia védelméről van szó, az alapjogi tulajdonvédelem kiterjed a tulajdon egykori ilyen szerepét átvevő vagyoni jogokra, illetve közjogi alapú jogosítványokra is (például társadalombiztosítási igényekre).” [64/1993. (XII. 22.) AB határozat, 373, 380.]
- [71] A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat szerint „[a]z Alkotmánybíróság már hangsúlyozta, hogy az alkotmány gazdaságpolitikailag semleges, az állam gazdaságpolitikájának meghatározása terén igen nagy a jogalkotó szabadsága, az Alkotmánybíróság kompetenciája pedig igen korlátozott, sőt »[a] törvényhozónak alkotmányos joga annak meghatározása, hogy nemzetgazdasági szempontból mit tart olyan jellegű tevékenységnek, amelynek gyakorlására nemcsak általános, közvetett-regulatív, hanem tényleges, közvetlen, tulajdonosi befolyást is gyakorolni kíván. Ez a gazdasági tevékenységek olyan szűk körére terjed ki, melyek stratégiai jelentőségét minőségi vonatkozásai adják meg.« (l. 103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 541.)” (Indokolás [193])
- [72] A 20/2014. (VII. 3.) AB határozatban az Alkotmánybíróság továbbá arra is rámutatott, hogy „[m]iután közérdekből – az értékgarancia érvényesítése mellett – akár a tulajdon teljes elvonása is alkotmányos lehet, ehhez képest a szövetkezeti hitelintézetek integrálása, tevékenységük összehangolása az önállóságukat kisebb mértékben érintő intézkedés. Ráadásul az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) AB határozatában már azt is megállapította, »[a] jogszabályi korlátozások sokasodására adott válaszként kitágul a „klasszikus kisajátítás” fogalma, amelyet az állam akkor alkalmazott a (rendszerint ingatlan-) tulajdon valamely közcélhoz elengedhetetlen megszerzésére, ha azt polgári jogi ügylettel nem tudta megszerezni. De ahogy egyre több tulajdonkorlátozásért jár a kisajátításhoz hasonló védelem, egyre több korlátozást kell minden ellentételezés nélkül elviselni« (ABH 1993, 373, 381.). Ez az alkotmányjogi érvelés felerősödött egyrészt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata (»A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.«) által, másrészt a gazdasági-pénzügyi válság által fenyegetett szektorokban szükségessé vált gazdaságpolitikai intézkedéseknek köszönhetően.” (Indokolás [174])
- [73] A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat értelmében „[a]z Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint önmagában a gazdasági tevékenység nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt. Az a körülmény, hogy az indítványozó hosszabb időn keresztül kiterjedt tankönyvkiadói és forgalmazói tevékenységet folytatott, amelyből rendszeres bevételre, jövedelemre tett szert, nem jelenti azt, hogy az említett gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak lenne tekinthető, és mint ilyen az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állna. Ugyanígy az Alaptörvényben rögzített tulajdonhoz való alapjog nem garantálja a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és

eszközök megtérülését, piaci értékállóságát sem. A vállalkozás árbevételének a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkezett csökkenése, vevőkörének csökkenése, szellemi termékeinek leértékelődése, a gazdálkodás felmerülő költségeinek megnövekedése semmiképp sem tekinthető a tulajdon elvonásának, az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Megszerzett tulajdon, illetve alkotmányosan védett tulajdoni váromány elvonására, kisajátítására adott esetben nem került sor, így nem áll fenn az államnak az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésében foglalt kártalanítási kötelezettsége sem. A támadott rendelkezések nem vonják el az indítványozó javait, eszközei fölött fennálló tulajdonjogát, és vagyoni értékű jogtól sem fosztják meg. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének a reménye, az ebből eredő várható profit nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak [3194/2014. (VII. 15.) AB határozat [24]].” (Indokolás [44] és [45])

- [74] A 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat értelmében az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a már megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi annak korlátozása ellen (Indokolás [34]).
- [75] A 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat alapján az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével (Indokolás [64]).
- [76] A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat szerint nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága, és nem tekinthető tulajdoni várománynak a gazdasági tevékenységből várható vagy remélt bevétel és nyereség sem. Önmagában a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem sem jelenti egyúttal azt, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető.
- [77] Nem tartozik az alkotmányosan védett tulajdon körébe a gazdasági tevékenység hatósági engedély alapján rendszeres jövedelemszerzési célból történő végzése, illetve magának a gazdasági tevékenység végzésére feljogosító hatósági engedély és az engedély által lefedett tevékenységi kör sem. Nem lehet a tulajdonelvonást megállapítani, ha az új szabályozás elvben nem zárja ki, hogy a jogosult valamilyen módon tovább gyakorolhassa jogosultságait, és nincs az érintettnek konkrét és ténylegesen biztosított, mintegy „garantált” pozíciója a jogosultság az érintett gazdasági tevékenység további gyakorlására (Indokolás [19]–[24]).
- [78] A 26/2013. (X. 4.) AB határozatban az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése – az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatát alaptörvényi szintre emelve – tartalmazza, hogy alapvető jog más alapvető jog érvényesülése, vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Ennek tükrében az Alkotmánybíróságnak egy ilyen esetben azt kell vizsgálnia, hogy az állami beavatkozás az adott cél érdekében szükséges és arányos volt-e, és azt igazolta-e közérdek.
- [79] Az Alkotmánybíróság fenti döntésében figyelemmel volt az Emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény (EJEE) Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének 1. cikk második bekezdésében foglalt a javak békés élvezetéhez való jogot biztosító rendelkezésére is. Ennek értelmében: „Minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik”. Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint azonban e rendelkezések nem korlátozzák az államok jogát olyan törvények alkotásában, amelyeket szükségesnek ítélnék ahhoz, hogy a javaknak a köz érdekében történő használatát szabályozhassák (Indokolás [162]–[163], [169]).
- [80] A 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat megismételte a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat által már lefektetett azon alaptételt, amely szerint az alkotmányos tulajdonvédelem alapvetően a már megszerzett tulajdont védi (Indokolás [34]).
- [81] A 34/2015. (XII. 9.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint a tulajdonhoz való jog számos más alapvető jogtól eltérően nem egy eleve adott természetes állapotot jelöl, hanem csupán meghatározott társadalmi közegben, az állam általi jogi szabályozás keretei között, annak előfeltételével létezik. Az Alaptörvény elismeri mindenki tulajdonhoz való jogát, ugyanakkor kifejezi a tulajdon társadalmi kötöttségét is és társadalmi felelősséget társít hozzá. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerinti tulajdonjog korlátozásának alkotmányos mércéje – a jogkorlátozás alapját vizsgálva – enyhébb követelményt támaszt az alapjogok Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe

- foglalt szükségességi mércéjénél, mivel ez esetben elegendő a közérdek meglétét igazolni (lásd még 3180/2018. (VI. 8.) AB határozat, 26/2013 (X. 4.) AB határozat) (Indokolás [34]–[36], [46]).
- [82] Az Alkotmánybíróság a fent bemutatott gyakorlata alapján a jelen ügyre vonatkozóan az alábbiakat emeli ki. A végleges hatósági engedélyek (fémkereskedelmi tevékenység végzésére jogosító 5 éves határozott időtartamra szóló, illetve a hulladékgazdálkodási tevékenység folytatására jogosító engedélyek) alapján az indítványozók által hosszabb időn keresztül az engedélyekben foglalt tevékenységi körökben kifejtett gazdasági (a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység körébe tartozó) tevékenységekre – az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat értelmében – nem terjed ki az alkotmányos tulajdonvédelem. Ugyanez vonatkozik a hatósági engedélyekkel lefedett egyes tevékenységi körökre, és magukra az át nem ruházható, visszavonható alkotmányosan védett vagyoni értékű jognak nem tekinthető végleges hatósági engedélyekre is. Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is hangsúlyozza azt, hogy az EJE Első kiegészítő jegyzőkönyvének első cikke a javak békés élvezetéhez való egyezményi jogot garantálja, míg az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése – az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint – a már megszerzett tulajdont védi a kisajátítással szemben, illetve a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozások esetén nyújt alkotmányos védelmet. A tartalmilag eltérő egyezményi és alaptörvényi mércék – figyelemmel az EJE és az Alkotmánybíróság e mércék alkalmazásával kialakított gyakorlatára – szükségképpen eltérő egyezményi, illetve alaptörvényi alkotmányos jogkövetkezmények megállapításához vezethetnek.
- [83] Az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is megerősíti, hogy a végleges hatósági engedélyek birtokában hosszabb időn keresztül kifejtett gazdasági tevékenység indítványozók által állított korlátozását az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog körében vizsgálja. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság már előjáróban megjegyzi, hogy a vállalkozáshoz való alapjog, annak részeként a vállalkozási tevékenység folytatásához való alkotmányos jog nem garantál meghatározott piaci pozíciót egyetlen vállalkozás, így az indítványozók számára sem, továbbá nem garantálja egy konkrét gazdasági tevékenység változatlan/megváltoztathatatlan jogszabályi feltételek között történő végzését sem. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá azt is, hogy az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell nem zárja el az indítványozókat a korábban végleges hatósági engedélyeik alapján az azokban foglalt tevékenységi körökben végzett gazdasági tevékenység további folytatásától.
- [84] A nem eredeti hulladéktermelők birtokában lévő hulladékok (hulladékáramok) 2023. július 1-jével történő átadási kötelezettsége kompenzáció mellett történik, az állam/koncesszor – az ITM *amicus curiae* beadványában foglaltak szerint – az átadás időpontjában fennálló napi piaci árak figyelembe vételével fizet az átvett hulladék (hulladékáram) után az átadónak.
- [85] Az indítványozók kizárólagos üzleti döntése az, hogy 2023. július 1-jén birtokolnak-e átadási kötelezettséggel érintett hulladékot (hulladékáramot), mely döntés kialakítására a törvényalkotó megfelelő, két éves felkészülési időt biztosított. Tárolt hulladék hiányában fel sem merül az átadási kötelezettség indítványozók általi teljesítési kötelezettsége és az ebből fakadó kompenzációs igény.
- [86] A koncesszió köre korlátozott, kizárólag a Ht.-ben meghatározott egyes hulladékfajtákra (hulladékáramokra) és a hulladékgazdálkodás körébe tartozó egyes tevékenységekre terjed ki. A koncessziós jog nemcsak kizárólagos jogokat, de egyben kötelezettségeket is jelent a koncesszor számára; a koncesszor köteles ellátni a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvékenységet, az ebbe tartozó valamennyi feladatot.
- [87] Tevékenységi oldalról vizsgálva a kizárólagosságot (koncessziót), a Ht. kifogásolt szabályozása értelmében az három hulladékfajtára vonatkozik: a települési hulladékokra (amelyekkel kapcsolatos tevékenységet a módosítást megelőzően is a közszolgáltatók végezték), a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékára, valamint a visszaváltási rendszer körébe tartozó hulladékokra.
- [88] A koncesszió nem terjed ki az ipari, mezőgazdasági és építési hulladékokkal végzett tevékenységekre, ezek piacán nem jelent korlátozást és nem terjed ki a hulladékhasznosítási tevékenységre sem. Az indítványozók – állításukkal szemben – nem szorulnak ki a hulladék piacról, gazdasági tevékenységük egy részét változatlan feltételekkel végezhetik tovább. A koncesszióval érintett gazdasági tevékenységük (a hulladék gazdálkodási intézményi résztvékenység körébe tartozó koncesszió alá került tevékenységek) folytatásától nincsenek véglegesen, határozatlan időre elzárva. Ezen tevékenységeket megváltozott feltételek mellett végezhetik tovább sikeres koncessziós pályázat alapján önállóan, vagy konzorcium tagjaként koncesszorként, vagy ennek hiányában állalkozóként a koncesszonnal megkötött szerződés alapján.

- [89] Az Alkotmánybíróság az indítványozók által állított tulajdonjog sérelem kapcsán megjegyzi, hogy az indítványozók az új, integrációs (koncessziós) modellben hulladékbirtokosok, akik csak további átruházással szereznek tulajdonjogot a birtokukba kerülő hulladékon.
- [90] Az ITM „*amicus curiae*” véleménye alapján az új, integrációs (koncessziós) modellben a koncesszióval érintett hulladékok köre jelenleg a közszolgáltatási tevékenység körében begyűjtött hulladékokra (hulladékáramokra) terjed ki, mivel az EPR rendszer csak korlátozott körben működik, a visszaváltási rendszer pedig még nem kezdte meg a működését.
- [91] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy az indítványozók által kifogásolt, őket mint hulladéktulajdonosokat terhelő, a koncesszor irányába fennálló hulladékátadási kötelezettség nem tekinthető az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében foglalt kisajátításnak. Ezzel összefüggésben az Alkotmánybíróság emlékeztet arra, hogy már a jelen ügy előzményét képező, a köztársasági elnök előzetes absztrakt normakontroll indítványát elbíráló Abh1.-ben sem tekintette kisajátításnak a testület az átadási kötelezettséget előíró törvényi rendelkezést (vö. Abh1., Indokolás [34]). Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatára is figyelemmel úgy ítélte meg, hogy a vizsgált esetben az átadási kötelezettség támadott törvényi előírása a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozásnak minősül az átadás időpontjában az indítványozók tulajdonában álló azon hulladékfajták (hulladékáramok) vonatkozásában, amelyekre az átadási kötelezettség vonatkozik. Ebből következően az Alkotmánybíróság a jelen ügyben is a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozások alkotmányosságának vizsgálatára irányadó közérdekűségi teszt alapján vizsgálta a támadott szabályozást.
- [92] Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben – hivatkozással az indokolás III/1. pontjában (Indokolás [38] és köv.) foglaltakra is – a tulajdonhoz való alapjog korlátozásánál az alábbi indokokra figyelemmel megállapíthatónak tartotta a korlátozás igazoltan fennálló közérdekűségét. Az Alkotmánybíróság szerint az új, integrált (koncessziós) modell lényegi elemét képező átadási kötelezettség előírása az Alaptörvény P) cikkében foglalt alaptörvényi rendelkezés, a XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog, azaz – utóbbiak esetében – mások alapjogai érvényre juttatását és védelmét szolgálja. A koncesszió hatálya alá tartozó, az átadási kötelezettség körébe eső hulladékfajták (hulladékáramok) kiválasztását és ezekre nézve az átadási kötelezettség előírását az európai uniós irányelvekben meghatározott újra hasznosításra történő előkészítés és újrafeldolgozás célértékei és az ezekhez kapcsolódó hulladékgazdálkodási kötelezettségek (így például az egyszer felhasználható műanyagok korlátozása) teljesítése követelik meg. Ahogyan arra az ITM „*amicus curiae*” véleménye is rámutat, olyan félhez kerül az átadott hulladék, aki a szabályozás mögött álló jogalkotói szándék szerint nemcsak a saját profit maximalizálásában, de abban is érdekelt, hogy a fenti célértékek teljesíthetők legyenek. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység koncesszor általi folyamatos, magas szintű ellátása közérdek, ennek pénzügyi és gazdasági feltételeit teremti meg az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor számára a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó egyes tevékenységek kizárólagos végzésének, illetve az átadási kötelezettséggel érintett egyes hulladékfajták (hulladékáramok) tulajdonba vételének és értékesítésének a számára történt kizárólagos biztosítása.
- [93] Az Alkotmánybíróság az Abh1.-ben már vizsgálta az átadási kötelezettségre vonatkozó, az indítványozók által alkotmányjogi panasszal támadott szabályozást. Az Alkotmánybíróság nem vitatta a kisajátítás szintjét el nem érő a tulajdonjogot korlátozó szabályozás közérdekűségét. A közérdekű korlátozás arányossági vizsgálata során állapította meg a kompenzáció mint az arányos korlátozás alkotmányos feltétele hiányát. Az Alkotmánybíróság a vizsgált esetben kiemeli, hogy a törvényalkotó – figyelemmel az Abh1.-re – differenciáltan szabályozta a kompenzációt az átadási kötelezettségre vonatkozó panasszal támadott szabályozásban [Ht. 2. § (1) bekezdés 36c. pont, 31. §, 92/H. §].
- [94] Az Alkotmánybíróság a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység folyamatos és hatékony ellátását az új, integrációs (koncessziós) modellben is az állam által ellátandó közfeladatnak tekinti. Az állam a gazdasági és pénzügyi politika részeként az Alaptörvény keretei között a közfeladat ellátását – ami hosszú távon a korábbi törvényi szabályozás alapján már nem volt fenntartható – átalakíthatja, azzal kapcsolatban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység irányítását és az annak ellátáshoz szükséges infrastruktúra működtetését a hatékonyság növelése céljából koncentrálhatja.
- [95] Az Alkotmánybíróság az átadási kötelezettség támadott szabályozásával összefüggésben a kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozás arányossága körében az alábbi szempontokat vette figyelembe. Az új, integrációs modell működtetéséhez – ahogyan arra az ITM „*amicus curiae*” véleménye is rámutatott – nélkülözhetetlen az indítványozók kapacitásainak bevonása. Az indítványozók önállóan, vagy konzorcium tagjaként

koncesszorként, illetve a koncesszorral megkötött szerződés alapján alvállalkozóként részt vehetnek a koncesszor által végzett hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységek ellátásában, speciális eszközeiket, berendezéseiket, infrastruktúrájukat továbbra is felhasználhatják tevékenységükhöz.

- [96] Ahogyan arra az ITM „amicus curiae” véleménye is utal, az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszor által az alvállalkozók számára az általuk végzett tevékenységhez biztosított feltételrendszer védi az alvállalkozókat is: kiaknázhadják az összehangolt működésből eredő előnyöket, csökken az üzleti kockázatuk, és a jogalkotó szándéka szerint remélhetően növekedni fog a jövedelmezőségük. A koncesszor által eszközözendő jelentős volumenű beruházások csökkentik az alvállalkozók gazdasági kockázatát. Az új, integrációs (koncessziós) modell korlátozza ugyan az iparági szereplők önállóságát, köztük az indítványozók döntési autonómiáját, ugyanakkor megváltozott feltételekkel hosszútávra megbízható, kiszámítható működést is biztosít egyben a számukra.
- [97] Az Alkotmánybíróság az arányossági vizsgálat során figyelembe vette továbbá azt is, hogy a törvényalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított az indítványozók számára arra, hogy felkészüljenek az átadási kötelezettség határidőben történő teljesítésére, gazdasági döntéseiket ehhez igazítsák, meg tudják előzni, illetve korlátozni tudják az átadási kötelezettséggel érintett hulladék fajták (hulladékáramok) felhalmozását. Ezen túlmenően a Ht. három hónapos határidőt biztosít a hulladék tényleges átadásának időpontjától a kártalanítási igény bejelentésére.
- [98] A hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 309/2014. (XII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) értelmében – szemben az indítványozók állításával – nem halmozódhat fel az átadási kötelezettség teljesítésének az időpontjáig „több ezer tonna hulladék” az indítványozóknál. Az R. alapján, a tárolt hulladékról naprakész nyilvántartást kell vezetni, továbbá a hulladék legfeljebb egy évig tárolható, annak az évén túli felhalmozása tilos.
- [99] Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Ht. kifogásolt, az átadási kötelezettségre vonatkozó szabályozása szükségképpen eltérően szabályozza a kompenzációt az eredeti, illetve a nem eredeti hulladéktermelők esetében. Az indítványozók nem eredeti hulladéktermelők, esetükben a hulladék átadása egyszeri cselekmény. A Ht. 92/H. § (9) bekezdésében a kompenzáció érvényesítésére irányadó három hónapos jogvesztő határidő a tulajdonjog átadásához kapcsolódik. A kompenzáció, ahogyan arra az ITM *amicus curiae* beadványa utal a tulajdonosváltás időpontjában fennálló piaci ár figyelembe vételével kerül meghatározásra, és azonnal, a hulladék átadásakor esedékes, azzal, hogy amennyiben arról az átadásakor a felek között nem születik megállapodás, akkor az az átadást követően később tárgyalásos úton vagy végső esetben bírósági jogvita keretében is rendezhető.
- [100] Az indítványozók a tulajdonhoz való alapjoguk sérelmét a Módtv2. hatálybalépésének időpontjától az átadási kötelezettség tényleges teljesítésének a napjáig terjedő, átmeneti időszakra nézve is fennállónak látták. Állításuk szerint a fenti „átmeneti időszak” alatt is, csak előzetes miniszteri jóváhagyással értékesíthetik az átadási kötelezettség alá tartozó hulladékokat (hulladék áramokat) illetve a tevékenységükhöz szükséges egyéb vagyoni elemeket (pl. speciális gépeket, berendezéseket). Az Alkotmánybíróság a Ht. 92/G. §-ában foglalt szabályozás alapján megállapította, hogy az előzetes miniszteri jóváhagyás az átmeneti időszakban nem korlátozza az indítványozók tulajdonhoz való jogának alkotmányosan védett, a rendelkezési jogban testet öltő részjogosítványát, mivel az nem vonatkozik az indítványozók által végzett hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységre, az kizárólag a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységbe tartozó közszolgáltatási feladatokba bevont vagyonelemeket érinti.
- [101] A fent kifejtettek alapján az indítványozók által az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét állító indítvány kapcsán az Alkotmánybíróság összegzően az alábbi megállapításokra jutott.
- [102] Az indítványozók által kifogásolt átadási kötelezettség nem jelent kisajátítást, nem vonja el az indítványozók tulajdonhoz való jogát, az a közszolgáltatás keretében összegyűjtött hulladékokra (hulladékáramokra) vonatkozik. Az átadási kötelezettség – fő szabály szerint – az eredeti hulladék termelőket/birtokosokat terheli, akiknél a hulladék képződik. Az indítványozók nem eredeti hulladéktermelők, csak közvetetten és származékosan (származékos jogcímen) további gazdasági ügyleten keresztül válnak/válhatnak az átadási kötelezettséggel érintett hulladék tulajdonosává. Az átadási kötelezettség az indítványozók által felhalmozott, eredetileg a közszolgáltató által begyűjtött azon hulladékokra vonatkozik, amelyek tulajdonjogát az indítványozók utóbb érvényes jogcímen megszerezték.
- [103] Önmagában az indítványozók gazdasági tevékenysége, rendszeres jövedelemszerző tevékenysége, az abból származó tervezett bevétel, illetve a jövőbeni nyereség reménye nem tekinthető alkotmányosan védett tulajdo-

ni várománynak, arra – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata értelmében – az alkotmányos tulajdonvédelem nem terjed ki. Úgyszintén nem terjed ki az alkotmányos tulajdonvédelem az indítványozók gazdasági tevékenységéhez szükséges, korábban eszközölt piaci beruházások értékállóságára sem.

- [104] Az új, integrációs (koncessziós) modellben az indítványozók tovább működhetnek és megváltozott feltételek mellett tovább gyakorolhatják tevékenységüket, a végleges hatósági engedélyeikben foglalt tevékenységi körökben.
- [105] Igazolható közérdek esetén a tulajdonhoz való alapjog alkotmányosan korlátozható, az indítványozók állításával szemben az államnak e téren nem kell „passzív maradnia”, bevezethet közérdekű tulajdoni korlátozást tartalmazó szabályozást, amelynek az alkotmányosságához azonban annak arányossága is szükséges.
- [106] Az indítványozókat terhelő hulladék átadási kötelezettség nem tekinthető kisajátításnak, önmagában az átadási kötelezettség törvényi előírása még nem sérti a tulajdonhoz való alapjogot. Az átadási kötelezettség teljesítésének a napján az indítványozók tulajdonában álló és az átadási kötelezettséggel érintett hulladékok (hulladékáramok) tekintetében az átadási kötelezettség törvényi előírása kisajátítás szintjét el nem érő tulajdoni korlátozást valósíthat meg, aminek az alkotmányosságát a közérdekűségi teszt alapján kell megítélni. A vizsgált esetben a közérdekű korlátozás igazolt, és az arányosság követelményét az átadási kötelezettség alá tartozó hulladékok (hulladékáramok) tekintetében a rendelkezésre álló kompenzáció az Abh1.-ben foglaltaknak megfelelően biztosítja. Az arányosságot biztosítja, hogy a kompenzációt a hulladék átadásának időpontjában irányadó piaci ár figyelembe vételével kell meghatározni, és az az átadás időpontjában azonnal esedékes. Ugyancsak az arányosságot biztosítja az is, hogy ha a kompenzáció bejelentésére vonatkozó jogvesztő törvényi határidő lejártáig arról a felek között nincs megállapodás, akkor biztosított a bíró út a felek számára. Az arányosság érvényesülését garantálja továbbá az is, hogy a törvényalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított az indítványozók számára arra, hogy felkészülhessenek az átadási kötelezettség teljesítésére, gazdasági döntéseket arra tekintettel hozhassák meg; eldönthessék azt, hogy az átmeneti időben értékesítik-e az átadási kötelezettség alá eső hulladékokat (hulladékáramukat), vagy az átadási kötelezettség alapján kompenzáció mellett átadják-e azt az előírt törvényi határidőben a koncesszornak.
- [107] Az indítványozók indítványukban utaltak arra, hogy az átadási kötelezettség törvényi előírása miatt lehetetlenülhetnek a hulladék nagykereskedők egymás közötti szerződésai, illetve olyan szerződéseik is, amelyek határon átvéelő szolgáltatások nyújtására, illetve a tulajdonukban álló hulladék (hulladékáram) külföldi értékesítésekre irányultak. Az indítványozók ezzel összefüggésben azt kifogásolták, hogy az átadási kötelezettség körében szabályozott kompenzáció nem terjed ki az említett szerződéseik lehetetlenüléséből őket ért joghátrányok és károk kompenzálására. Az indítványozók nem igazolták, hogy konkrétan mely szerződési partnerükkel és milyen tárgyban fennálló szerződéseik lehetetlenültek a kifogásolt törvényi szabályozás következtében, továbbá azt sem, hogy a lehetetlenülés számukra milyen hátrányos jogkövetkezményt idézett elő, milyen károkat okozott. Az indítványozók alkotmányjogilag értékelhető indokolással nem támasztották alá azt, hogy a szerződéseik állított lehetetlenülése miatt és mennyiben sértheti a tulajdonhoz való alapjogot. Az indítványozók utaltak a bizalomvédelem és szerződési szabadság sérelmére is a kompenzáció – állításuk szerint – hiányos (a szerződéseik lehetetlenülésére vonatkozó) szabályozásával összefüggésben, de határozott, alkotmányjogilag értékelhető indokolást, ami az Alkotmánybíróság általi érdemi elbírálást e körben lehetővé tette volna, nem adtak elő. Az Alkotmánybíróság e körben megjegyzi, hogy nem ténybíróság, és nem foglalhat állást polgári jogi szerződések lehetetlenülésének a szakjogági kérdéseiben. Szintén az általános hatáskörű (polgári) bíróság hatáskörébe tartozik annak a megállapítása, hogy egy polgári jogi szerződés – konkrét esetben – lehetetlenült-e, és ha igen, akkor azért ki a felelős, illetve, hogy milyen jogkövetkezmény, esetleges kárfelelősség terheli a lehetetlenülésért felelős felet. Az Alkotmánybíróság megjegyzi továbbá azt is, hogy – irányadó gyakorlatának megfelelően – a szerződéses jogviszonyokból eredő kötelmi jogi alapú követelésekre, úgyszintén a polgári jogi kártérítési igényekre az alkotmányos tulajdonvédelem nem terjed ki.
- [108] A fent kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság elutasította az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésének sérelmét állító alkotmányjogi panaszt.
- [109] 3. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog, valamint az Alaptörvény M) cikkének (1) és (2) bekezdéseiben foglalt alaptörvényi rendelkezések indítványozók által állított sérelmét is.
- [110] Az indítványozók a vállalkozáshoz való alapjog, illetve vállalkozás és a gazdasági verseny szabadsága alaptörvényi rendelkezései alaptörvény-ellenes korlátozását állították arra tekintettel, hogy a hulladékgazdálkodási te-

vékenységet folytató jelenlegi piaci szereplők 2023. július 1-jét követően ki lesznek zárva a hulladékgazdálkodási ágazat egyes szegmenseiből (hulladékáramaiból), ott vállalkozási tevékenységet saját jogon már nem folytathatnak, a korábbi, a gazdasági versenyt biztosító piacon elérhető bevételeiktől elesnek.

- [111] Az Alkotmánybíróság elsőként az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogra, illetve az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt és az indítványban felhívott alaptörvényi rendelkezésekre (szerződési szabadság alkotmányos joga, gazdasági verseny szabadságára vonatkozó alaptörvényi rendelkezés) vonatkozó és a vizsgált ügyre is megfelelően alkalmazandó gyakorlatát tekintette át.
- [112] Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadsága elvének, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jognak, mint alapjognak nem része a gazdaságos működés feltételeinek és a gazdasági eredményességnek a biztosítása. A vállalkozás szabadságának elvével és a vállalkozáshoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság rámutatott arra, hogy a vállalkozáshoz való jog mint alapjog, azt jelenti, hogy bárkinek Alaptörvényben biztosított joga a vállalkozás, azaz az üzleti tevékenység kifejtése. „A vállalkozás joga azonban egy bizonyos, a vállalkozások számára az állam által teremtett közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségének biztosítását, más szóval a vállalkozóvá válás lehetőségének – esetenként szakmai szempontok által motivált feltételekhez kötött, korlátozott – biztosítását jelenti. A vállalkozás joga tehát nem abszolútizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához. A vállalkozás joga annyit jelent – de annyit alkotmányos követelményként feltétlenül –, hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást {54/1993. (X. 13.) AB határozat, ABH 1993, 340, 341-342., 3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [153]–[154]}” {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [176]}
- [113] Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadságának alkotmányos elve, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog, mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált egyes konkrét gazdasági tevékenységek végzéséhez. Az Alkotmánybíróság a 3002/2019. (I. 7.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „[a] munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog azonban nem alanyi jogot garantál meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez. (ABH 1995, 604, 609.) Másként megfogalmazva, senkinek sincs abszolút joga a meghatározott foglalkozás, illetve valamely foglalkozásnak az általa kiválasztott formában történő gyakorlásához (328/B/2003. AB határozat, ABH 2005, 1434, 1441.). Az Alkotmánybíróság ezen gyakorlatát az Alaptörvény hatálybalépését követően a 3380/2012. (XII. 30.) AB határozatban és a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozatban is megerősítette {ABH 2012, 783, 789.; illetve 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2013, 1918, 1922., Indokolás [42]}. Nincs tehát akadálya a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog korlátozásának, amennyiben a korlátozás eleget tesz az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek [...]” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}
- [114] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt jog lényegi tartalma kiváltképp akkor sérül, ha a közhatalmi intézkedés a foglalkozás szabad megválasztásának vagy a vállalkozóvá válás jogát meghatározatlan időre teljes egészében elvonja {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}.
- [115] „Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése sem értelmezhető akként, hogy az államnak lehetővé kellene tennie a vállalkozás keretében végezhető tevékenységek körének további bővítését, arra az érintetteknek sem alanyi joguk, sem pedig az Alaptörvény által védett elvárásuk nem lehet.” {14/2020. (VII. 6.) AB határozat, Indokolás [64]}
- [116] Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában megállapította, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog alkotmányos tartalmának a meghatározása során arra is rámutatott már, hogy »[a] vállalkozáshoz való jognak nem tulajdonítható olyan jelentés, amely szerint a már működő vállalkozásokra vonatkozó jogi környezet módosíthatatlan lenne« {282/B/2007. AB határozat, ABH 2007, 2168; megerősítette legutóbb: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [112]}” (Indokolás [36]).
- [117] A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság továbbá kimondta, hogy „[a]z Alkotmánybíróság gyakorlatában a foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való alapjog a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Ezen korlátozások alkotmányossága ugyanakkor más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is eltérő a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A foglalkozáshoz, vállalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a leg súlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. A szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív). Ezért a jogalkotó mozgástere némileg nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Végül

- a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát csak határesetekben okoznak. {21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117, 121.; megerősítette a 3134/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [13]}.” (Indokolás [28])
- [118] A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat indokolásában az Alkotmánybíróság rámutatott továbbá arra is, hogy „[a]z Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog lényegi tartalmának a sérelmét akkor állapította meg, amikor a jogalkotó a foglalkozás szabad megválasztásához, az adott vállalkozás gyakorlásához való jogot egyes piaci szereplőktől meghatározatlan időre teljes egészében elvonta {71/2009. (VI. 30.) AB határozat, ABH 2009, 699, 709.; megerősítette a 32/2012. (VII. 4.) AB határozat, Indokolás [40]}. A vizsgált esetben erről nincs szó. A támadott törvényi rendelkezések a panaszosoktól nem vonták el teljes egészében, határozatlan időtartamra a vállalkozási (dohánytermék-kiskereskedelmi) tevékenység folytatásának a lehetőségét; olyan további szubjektív korlátokat emeltek annak gyakorlása elé, amelyet akár a panaszosok, akár más, korábban ilyen tevékenységet nem végző vállalkozás teljesíthet. Sem a panaszosok, sem más nincs tehát elzárva attól, hogy eredményes pályázat esetén – a trafiktörvény törvényi rendelkezéseinek megfelelően – ezt a vállalkozási tevékenységet gyakorolja.” (Indokolás [29])
- [119] A gazdasági verseny szabadságának alkotmányos korlátozhatóságát érintően az Alkotmánybíróság a 16/2020. (VII. 8.) AB határozat indokolásában a következőket állapította meg. „Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének első mondata értelmében »Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit«. A versenyszabadság azonban nem önálló alkotmányos jog; a 8/2014. (III. 20.) AB határozat megerősítette azt a korábbi gyakorlatot, amely szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó [jelenleg az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített] szempontoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza.” (Indokolás [88])
- [120] 4. Az Alkotmánybíróság a fent bemutatott gyakorlatából a vizsgált ügyre irányadóan összegzően az alábbi elvi jelentőségű megállapításait emeli ki.
- [121] Az M) cikk (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés az irányadó gyakorlat értelmében államcél fogalmaz meg, amelyre alkotmányjogi panasz nem alapítható. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjog nem biztosít alanyi jogot egy a gazdasági szereplők által preferált konkrét gazdasági tevékenység végzéséhez, konkrét foglalkozás gyakorlásához. Az alapjog alkotmányos védelmi körébe nem tartozik bele a gazdaságos működés feltételeinek, illetve a gazdasági tevékenység eredményességének a törvényalkotó általi biztosítása. A vállalkozáshoz való alapjog jogi szabályozási környezetét a jogalkotó – az Alaptörvény keretei között – szabadon megváltoztathatja, a már gyakorolt vállalkozási tevékenység folytatása elé akár további szubjektív, bárki által teljesíthető korlátokat is emelhet. A szubjektív korlátok meghatározásában a törvényalkotó mozgástere „némileg szélesebb”, mint az objektív korlátok meghatározásánál. A szubjektív bárki által teljesíthető korlátok bevezetését indokolhatják akár szakmai, illetve célszerűségi szempontok is, ezek a korlátok csak szélső határesetekben okozhatnak alkotmányossági problémát. A vállalkozáshoz való alapjog alaptörvény-ellenes korlátozását valósítja meg az, ha a vállalkozáshoz való jog gyakorlását véglegesen, határozatlan időre vonja el a törvényalkotó a jogosulttól. A gazdasági versenyt a törvényalkotó igazolható közérdekre hivatkozással korlátozhatja, a korlátozásnak nem kell feltétlenül megfelelnie az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi tesztnek, mivel nem alapjog korlátozására vonatkozik.
- [122] Az Alkotmánybíróság a vizsgált ügyben megállapította, hogy az indítványozók által támadott szabályozás részben korlátozza az indítványozók által már gyakorolt vállalkozási tevékenységet, figyelemmel arra, hogy az új, integrált (koncessziós) modellben az indítványozók által korábban önállóan végezhető tevékenységek egy részét, amelyek a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység körébe tartoznak, a koncesszor által kizárólagosan végezhető tevékenységgé tett. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának megfelelően vizsgálta azt, hogy a megállapított korlátozás az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt alapjogi teszt alapján szükséges és arányos korlátozásnak tekinthető-e.
- [123] A korlátozás szükségessége vonatkozásában az Alkotmánybíróság visszautal a határozata III/1. pontjában (Indokolás [38] és köv.) foglalt azon szempontokra, amelyeket a tulajdonhoz való alapjog állított sérelmének a vizsgálata során a közérdekűség megállapíthatósága körében is figyelembe vett. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a vizsgált ügyben az alapjogi korlátozás szükségessége megállapítható. Az egészséghez és az egészséges környezethez való alapjogok érvényesülése és védelme, valamint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések érvényre juttatása indokoltá és egyben szükségessé teszi az indítványozók által végzett vállalkozási tevékenység egy részének korlátozását, a tevékenységek megváltozott törvényi feltéte-

lek (további szubjektív korlátok) szerint történő tovább folytatásának a törvényalkotó általi lehetővé tételét. A szükségességet megfelelően alátámasztja továbbá az, hogy az állam köteles olyan törvényi szabályozást kialakítani és működtetni, amely megfelel az Európai Unió hulladékgazdálkodásra vonatkozó irányelveiből, így különösen a hulladékokra és a hulladéklerakókról szóló módosított irányelvekből következő jogharmonizációs kötelezettségeknek, növeli a hulladékgazdálkodási tevékenység hatékonyságát és biztosítja a környezetszennyezés megfékezését. Ugyancsak a szükségességet támasztja alá a másodlagos nyersanyagok kinyerésére, újrahasznosítására, újrafeldolgozására vonatkozó európai uniós jogi szabályozásból eredő célértékek elérésére, az erre vonatkozó határidők betartására vonatkozó az államot terhelő kötelezettségek teljesítése is.

- [124] Az Alkotmánybíróság a vállalkozáshoz való alapjog, ennek részeként a már gyakorolt vállalkozás folytatásához való jog szükséges korlátozásának arányosságát is vizsgálta.
- [125] Az arányossági vizsgálat körében az alábbi szempontokat vette figyelembe. Az új, integrációs (koncessziós) modellben az indítványozók megváltozott feltételek mellett tovább folytathatják, folyamatosan gyakorolhatják a vállalkozási tevékenységüket. A törvényalkotó új, szubjektív korlátokat emelt az indítványozók által már gyakorolt vállalkozási tevékenység elé, amit akár az indítványozók, akár az újonnan piacra lépő vállalkozások is teljesíthetnek. Az indítványozók az új, integrációs (koncessziós) modell bevezetését követően, 2023. július 1-je után is változatlan feltételek mellett folytathatják tovább a végleges hatósági engedélyeik alapján az abban foglalt a koncesszióval nem érintett hulladékgazdálkodási tevékenységüket; a koncesszióval érintett, a korábbi szabályozás alapján önállóan piaci alapon végzett tevékenységüket pedig koncesszorként, illetve koncesszori alvállalkozóként folytathatják tovább.
- [126] A kifogásolt szabályozásra való felkészülésre a törvényalkotó közel három éves felkészülési időt biztosított az indítványozók számára, ami biztosította számukra azt, hogy gazdasági döntéseiket a megváltozott jogi szabályozáshoz igazíthassák. A vizsgált esetben a támadott szabályozás nem vonta el határozatlan időtartamra az indítványozóktól a végleges engedélyeik alapján gyakorolható vállalkozási tevékenységük folytatását.
- [127] A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban az Alkotmánybíróság több olyan megállapítást is tett, amelyek a most vizsgált ügyben is megfelelően irányadóak. A hatósági engedélyek birtokában, hosszabb időn keresztül kifejtett vállalkozási tevékenység nem tekinthető megszerzett tulajdonnak, illetve alkotmányosan védett tulajdoni várománynak. A vállalkozási tevékenység folytatására jogosító át nem ruházható és visszavonható hatósági engedély szintén nem minősül megszerzett tulajdonnak. A vizsgált esetben is van lehetősége az indítványozóknak koncessziós pályázat benyújtására, és a koncesszióval érintett tevékenységük tovább folytatására koncesszorként, illetve koncesszori alvállalkozóként. A vizsgált esetre is irányadó, hogy a vállalkozás folytatásához való jog nem korlátlan jog; nem ad alanyi jogot bármely/tetszőleges vállalkozási tevékenység végzéséhez. A vizsgált esetre is megállapítható, hogy az indítványozók nincsenek általában véve elzárva a vállalkozási tevékenység folytatásától, a konkrét vállalkozási tevékenységtől sem, a törvényalkotó csak a koncesszióval érintett tevékenységük folytatása elé emelt akár az indítványozók, akár más újonnan a piacra lépő vállalkozások számára teljesíthető törvényi feltételeket.
- [128] Az Alkotmánybíróság az indítványozók által felhívott Abh2.-ben foglaltaktól több szempontból is eltérőnek ítéli meg a most vizsgált ügyet. Lényeges eltérés, hogy az Alkotmánybíróságnak a jelen ügyben más tényállás és más jogszabályi környezet alapján kell vizsgálnia. Ugyancsak lényeges eltérés, hogy az Abh2.-vel elbírált ügyben az indítványozóknak kifejezetten meg kellett szüntetniük a korábban hatósági engedély alapján jogszerűen végzett tevékenységüket úgy, hogy az ott támadott jogszabály más, reális lehetőséget nem biztosított a tevékenységük további folytatásához. Az Abh2. alapjául fekvő ügyben hiányzott a megfelelő jogszabályi kompenzáció is, ami a tevékenység kötelező befejezésének jogszabályi előírását megfelelően kompenzálta volna az indítványozóknál. Az Alkotmánybíróság ugyanezen határozatában az indítványozók által kifogásolt távértékesítés jogszabályi tilalmával összefüggésben úgy foglalt állást, hogy az arányosan korlátozta az indítványozók vállalkozás folytatásához való jogát, mert nem tiltotta meg egészében az általuk folytatott kiskereskedelmi tevékenységet, csak az elektromos cigaretták egyik forgalmazási módját zárta ki az egészséghez való jog védelme érdekében. A kifogásolt tilalom, ami egy konkrét értékesítési formát zárt ki a további értékesítésből, nehezítette ugyan az elektromos cigaretták értékesítését, de nem zárta azt ki teljes körben a jövőre nézve az indítványozók számára.
- [129] A vizsgált esetben az Alkotmánybíróság az arányosság körében vette figyelembe azt is, hogy az indítványozók koncesszori alvállalkozóként tovább folytathatják a koncesszióval érintett tevékenységüket. A koncesszornak már az új, integrációs modell működésének megkezdését megelőzően, 2022. december 31-ig rendelkeznie kellett a koncesszióval érintett tevékenységek végzéséhez szükséges hatósági engedélyekkel, és azokkal a már megkötött az alvállalkozói szerződésekkel, amelyek biztosítják a feladat ellátáshoz szükséges kapacitásokat.

- [130] Ugyancsak az arányosság körében értékelte az Alkotmánybíróság azt is, hogy az Nvtv. 12. § (1) bekezdés *n*) pontja értelmében a hulladékgazdálkodás olyan közfeladat ellátását jelenti, amely az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé tartozik. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése a nemzeti vagyron kezelésének és védelmének céljaként a közérdek szolgálatát határozza meg. Az állam ebből következően szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenysége tartozik a kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe. A környezet védelme, a közegészségügyi szempontok figyelembe vétele a hulladékgazdálkodási tevékenység kapcsán az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdésében elismert célt, a közérdeket szolgálják.
- [131] A termékdíjas termékek gyártói, illetve importőrei a termékdíj megfizetésével az államra hárítják a hulladékhasznosítási feladataikat, amely tevékenységet jelenleg az állam az ITM-en keresztül koordinálja. Tekintettel arra, hogy ez az állami feladatellátás nem volt kellően hatékony, azt az állam bevonta a kizárólagos gazdasági tevékenységei körébe, azzal, hogy a tevékenységet maga végezheti, vagy koncesszióba adhatja.
- [132] A hulladékértékesítési tevékenység jogának (egyes hulladékfajták panaszosok általi kereskedelme) állított elvesztése kapcsán az Alkotmánybíróság külön is kiemeli, hogy az érvényes hatósági engedély birtokában az abban meghatározott hulladékfajtára (hulladékáramra) vonatkozó kereskedelmi tevékenység folyamatos végzésének állam általi, változatlan jogszabályi feltételek melletti garantálására a vállalkozáshoz való alapjog az indítványozóknak nem biztosít alanyi jogot. Az indítványozók az állam által ellátott közfeladat ellátásában működtek közre akkor is, amikor meghatározott hulladékfajták (hulladékáramok) értékesítését végezték. A piaci alapon végzett tevékenységük során nemcsak a piaci viszonyok változásából eredő kockázattal, de azzal is előre számolniuk kellett, hogy az állam a közfeladat ellátását átalakíthatja, azt illetve annak egy részét kizárólagosan az állam által ellátandó feladattá (az állam kizárólagos gazdasági tevékenységévé) teheti. Az új, integrált (koncessziós) modell bevezetése mögött álló közérdekű jogalkotói célok igazoltan szükségessé tették a kifogásolt szabályozás bevezetését, annak részeként az indítványozók – mint az állami közfeladat ellátásában közreműködő vállalkozások – által korábban hatósági engedély alapján piaci alapon végzett egyes hulladékfajtákra (hulladékáramokra) vonatkozó kereskedelmi tevékenység korlátozását, koncesszióba vonását.
- [133] A vállalkozáshoz, a vállalkozás folytatásához való alapjog sérelmét állító indítványi elemhez kapcsolódóan a fent kifejtettek alapján – összefoglalóan – az Alkotmánybíróság az alábbiakat emeli ki.
- [134] Az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezések nem tekinthetők olyan Alaptörvényben foglalt jogoknak, amelyek állított sérelme a vizsgált esetben önálló és érdemi alkotmányossági vizsgálatra adott volna lehetőséget az Alkotmánybíróság számára. Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben megfogalmazott indítványozói érveket az Alkotmánybíróság az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésére vonatkozó alkotmányossági vizsgálat során vette figyelembe.
- [135] A hulladék piacon a hazai verseny panaszosok által állított „torzulását”, az új, integrált (koncessziós) modellnek a határon átnyúló kereskedelemre gyakorolt, az indítványozók által állított negatív hatását az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése alapján a jelen alkotmányjogi panasz keretében nem vizsgálhatta.
- [136] Az indítványozók állításával szemben a támadott törvényi szabályozás következtében az indítványozók „önálló hulladék piaci szerepe” nem szűnt meg, a megváltozott törvényi szabályozásnak megfelelően és annak keretei között továbbra is a piacon maradhatnak. A megváltozott törvényi szabályozásból eredő piaci szerepváltozás, a koncesszor belépésével a gazdasági pozíciók átalakulása önmagában nem vet fel alkotmányossági kérdést.
- [137] Nincs az indítványozóknak az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdéséből levezethető alapjoga arra, hogy az állami közfeladat ellátásában való közreműködésük törvényi keretei változatlanok maradjanak, változatlan/megváltoztathatatlan piaci körülmények között végezhessek a vállalkozási tevékenységüket.
- [138] A támadott törvényi szabályozás nem zárta el határozatlan időre az indítványozókat a korábban folytatott vállalkozási tevékenységüktől; a koncesszióval nem érintett tevékenységüket változatlan feltételekkel folytathatják tovább az új, integrált modellben is, a végleges hatósági engedélyekben foglaltaknak megfelelően. A koncesszióval érintett tevékenységük tovább folytatására is jogosultak a végleges hatósági engedélyekben foglaltak alapján, a megváltozott törvényi szabályozásban foglalt feltételrendszernek megfelelően. E tevékenységeket koncesszorként, illetve konzorcium esetén annak tagjaként valamint koncesszori alvállalkozóként egyaránt végezhetik, tovább folytathatják. A törvényalkotó megfelelő felkészülési időt biztosított az indítványozók számára ahhoz, hogy felkészüljenek a megváltozott törvényi szabályozásra, piaci folyamataikat, anyagbeszerzéseiket, megrendeléseiket, szerződéses kapcsolataikat ahhoz igazítsák.
- [139] Az Alkotmánybíróság nyomatékkal utal arra, hogy az indítványozók tevékenységi köreit a támadott törvényi szabályozás nem vonta el; azok egy részét nem is érintette, míg más (a koncesszióval érintett) részüket sem vonta el, azt a megváltozott törvényi környezetben annak feltételei szerint továbbra is biztosította a számukra.

- [140] Az új, integrált (koncessziós) modellben a koncesszióval érintett tevékenységek tekintetében az ezekben az indítványozók részéről alvállalkozóként történő bekapcsolódás olyan tényleges és reális lehetőség, amivel az új, integrációs modell eleve számolt; az indítványozók az alvállalkozói tevékenységet továbbra is „for profit” alapon, díjazás ellenében végezhetik a megkötött alvállalkozói szerződéseik alapján.
- [141] Az Alkotmánybíróság szerint a vállalkozáshoz való alapjog (a vállalkozási tevékenység folytatásához való jog) korlátozásának a szükségességét a vizsgált esetben a közszolgáltatás átszervezésének a szükségessége, az e mögött álló alapjogok védelme illetve a P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatása, továbbá az Európai Unió hulladékgazdálkodásra vonatkozó irányelveinek való megfelelés (célértékek teljesítése) egyaránt megalapozzák. A korlátozás arányossága is megállapítható a jelen határozat indokolásában kifejtett szempontok alapján, különös figyelemmel arra, hogy a támadott szabályozás nem vonja el határozatlan időtartamra az indítványozók által gyakorolt vállalkozási tevékenységet (annak folytatását) az indítványozóktól.
- [142] 5. Az indítványozók a hulladékgazdálkodási tevékenységükhöz használt eszközeik, berendezéseik átruházhatóságának állított korlátozásával összefüggésben az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz a XXVIII. cikk (1) bekezdésében foglalt bírósághoz forduláshoz, valamint a (7) bekezdésben foglalt jogorvoslathoz való jogok sérelmét is állították panaszukban.
- [143] Az indítványozók az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglalt tisztességes hatósági eljáráshoz való jog állított sérelme körében – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlatának részleges bemutatásán túlmenően – alkotmányjogilag értékelhető indokolást nem terjesztettek elő, ezért ezt az indítványi elemet az Alkotmánybíróság az indítvány alapján érdemben nem vizsgálhatta. Az indítványozók a Ht. 92/G. §-ában foglalt szabályozást azért tekintették ellentétesnek a bírósághoz fordulás jogával, mert értelmezésükben az a miniszter döntésével szemben nem teszi lehetővé a bírósági jogorvoslatot. A Ht. 92/G. §-ában foglalt szabályozást azért tartották a jogorvoslathoz való alapjogba ütközőnek, mert az előzetes jóváhagyás megtagadó miniszteri döntést olyan „kvázi hatósági kontrollnak” tekintették, amellyel szemben nincs semmilyen jogorvoslat. Az Alkotmánybíróság rámutat arra, hogy a Ht. 92/G. §-a hatósági hatáskört biztosít a miniszter számára, akinek az eljárására az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Kormányrendelet (a továbbiakban: R2.) szabályozása az irányadó. Az Ákr. 112. § (1) bekezdése értelmében a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak a jelen esetben bírósági jogorvoslatnak van helye. A hatósági eljárás részletszabályait az R2. 3/A. §-a tartalmazza. A kifejtettek alapján – szemben az indítványozók állításával – a miniszter előzetes jóváhagyás tárgyában hozott döntése tehát hatósági döntés, amellyel szemben bírósági jogorvoslatnak van helye. A bírósági jogorvoslat a Ht. 92/G. § (5) bekezdése értelmében annyiban korlátozott, hogy az nem reformatórius; a bíróság nem változtathatja meg a miniszter döntését, ugyanakkor a bíróság korlátozott jogorvoslati jogköre önmagában még nem zárja ki a hatékony jogorvoslat lehetőségét, illetve nem jelenti a jogorvoslathoz való alapjog panaszosok által állított teljes hiányát.
- [144] A kifejtettek tekintetével az Alkotmánybíróság elutasította a bírósághoz forduláshoz és a jogorvoslathoz való alapjog [Alaptörvény XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdés] sérelmét állító panaszt is.
- [145] A jelen határozat indokolásában foglaltak alapján az Alkotmánybíróság érdemi vizsgálat keretében a rendelkező részben foglaltak szerint elutasította az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdésében, továbbá XII. cikk (1) bekezdésében, valamint XXVIII. cikk (1) és (7) bekezdésében foglalt alapjogok sérelmét állító alkotmányjogi panaszt.

Budapest, 2023. június 20.

Dr. Sulyok Tamás s. k.,
tanácsvezető, előadó alkotmánybíró

Dr. Czine Ágnes s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Imre s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: IV/2885/2021.

