



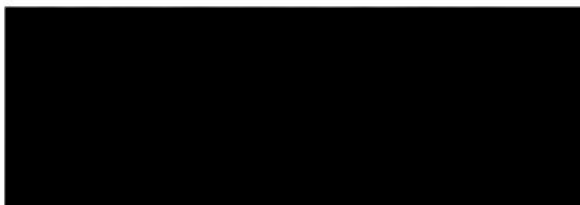
INNOVÁCIÓS ÉS TECHNOLOGIAI
MINISZTERIUM

STEINER ATTILA

KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FEJLESZTÉSÉÉRT, ENERGIA- ÉS KLÍMAPOLITIKÁÉRT FELELŐS ÁLLAMTITKÁR

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	IV/2885-4/2021
Érkezett:	2021 OKT 27. Kezben kivel
Példány:	1
Kezelőiroda:	K1
Megjegyzés:	db

Iktatószám: HGF/113815/2021-ITM



Dr. Sulyok Tamás
elnök úr
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: a IV/2885 /2021. ügyszámú alkotmányjogi panasszal kapcsolatos álláspont

Tisztelt Elnök Úr!

A tárgybeli ügyben az indítványozó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvénynek (a továbbiakban: Ht.) az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvénnyel (a továbbiakban: Módtv1.), valamint az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII. törvénnyel módosított 2. § (1) bekezdés 26b., 26c., 36c. pontja, 53/A. § (3) és (7) bekezdése, 53/E. § (5) és (7) bekezdése, 92/G. §-a, 92/H. § (4), (7) és (9) bekezdése, továbbá a Módtv1§-a alaptörvényellenességének megállapítását és pro futuro megsemmisítését kérte az Alkotmánybíróságtól.

Az indítvány által támadott jogszabályhelyekkel összefüggésben jogi véleményemről az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdésére tekintettel az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. AZ INDÍTVÁNY BEFOGADHATÓSÁGÁNAK TÖRVÉNYI FELTÉTELEIRŐL

I.1. IDŐELŐTTISÉG

1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése értelmében alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 napon belül lehet írásban benyújtani. Az Abtv. 30. § (4) bekezdése értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított 180 nap elteltével alkotmánybíróági eljárás megindításának nincs helye.

2. Az Abtv. 30. § (1) és (4) bekezdéseiből következően alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály hatálybalépése *előtt* nem lehet benyújtani.
3. A hatályba lépéstől számított 180 napos határidő körében az Alkotmánybíróság gyakorlata csak abban a tekintetben lehet az eset konkrét körülményeinek mérlegelésével megengedő, ha a sérelmezett jogszabály hatályba lépett ugyan, de arra vonatkozóan a hatályba lépést követő 180 napon belül az indítványozó aktuális érintettsége nem áll fenn, tehát a közvetlen jogséremlme nem következett be, a rendelkezés vele szemben nem hatályosult, nem került alkalmazásra {33/2012. (VII. 17.) AB határozat Indokolás [48], 3264/2012. (X. 4.) AB végzés}.
4. Ebben az esetben az Alkotmánybíróság az érintettséget olyan esetben is megállapította, *„ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik”*.¹
5. A jelen esetben azonban az Indítványozók még hatályba sem lépett jogszabályi rendelkezéseket is támadnak alkotmányjogi panasszal, ami az Abtv. 30. § (1) bekezdése alapján kategorikusan kizárt. Alkotmányos vizsgálat ezek vonatkozásában előzetes normakontrollt jelentene, amely alkotmányjogi panasz esetében nem lehetséges. Másrészt az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint nem a módosító rendelkezéseket hatályba léptető, hanem a módosított rendelkezéseket magába foglaló (inkorporáló) jogszabályok rendelkezéseit vizsgálja [8/2003. (III. 14.) AB határozat, ABH 2003, 74, 81.; 51/2004. (XII. 8.) AB határozat, ABH 2004, 679, 683.; 28/2005. (VII. 14.) AB határozat, ABH 2005, 290, 297.; 55/2008. (IV. 24.) AB határozat, ABH 2008, 525, 530.]. Ez utóbbi tekintetében a kérelem nem jelölte meg helyesen a vita tárgyává tett rendelkezéseket.
6. Az Indítványozók az Indítvány indokolásában az időelőttiséget saját maguk is elismerik, ebben a körben lényegében azt adták elő, hogy az Alkotmánybíróságnak azért kell a Módtv. 49. §-át már most – hatályba lépés előtt – vizsgálnia, mert az *„önállóan nem értelmezhető”* (lásd indokolás 29. pontját), csak a hatályba lépett rendelkezésekkel együtt, illetve 2023. július 1-jétől már nem lenne elég idő a koncessziós rendszer felállítására okán az Indítványozók állítólagos jogséremlmének az utólagos reparálására. Ezen okok azonban nem írják felül az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti törvényi feltételt és nem teremtenek jogalapot hatályba még nem lépett jogszabályhelyek ellen az Indítvány benyújtására.
7. Az Indítványozók (lásd Indítvány indokolás 34. pont) kifejezetten arra kérik az Alkotmánybíróságot, hogy annak ellenére, hogy az Indítvány benyújtásakor a még hatályba nem lépett jogszabályi rendelkezések vizsgálatára nincs mód, az Alkotmánybíróság az eljárásával várja be a 2023. július 1-jei hatálybalépést, mivel akkor már lesz jogosultsága a Módtv. 49. § (1) és (2), valamint (4)-(6) bekezdéseinek érdemi vizsgálatára. Nyilvánvaló, hogy az eljárással jogszerűen nem lehet „várni” közel 2 évig kizárólag azért, hogy a Módtv. ezen szakaszai vonatkozásában is megnyíljon az érdemi vizsgálat lehetősége.
8. A Módtv. 49. §-ának (1) és (2), valamint (4)-(6) bekezdései a Módtv. 99. § (6) bekezdése értelmében 2023. július 1-jén lépnek hatályba. A fentiek alapján a Módtv. 49. §-ának (1) és (2), valamint (4)-(6) bekezdései tekintetében az Abtv. 30. § (1) bekezdés szerinti törvényi feltétel – a hatályba lépés – hiányában az Indítványozók nem terjeszthettek volna elő Indítványt. A Módtv. 49. §-ának (1) és (2), valamint (4)-(6) bekezdései tekintetében ezért az Indítványt idő előtt terjesztették elő.

I.2. HATÁLYON KÍVÜL HELYEZETT JOGSZABÁLYHELY ELLEN BENYÚJTOTT INDÍTVÁNY

¹ Lásd 33/2012. (VII. 17.) AB határozat.

9. Az Indítványozók az Indítványt a Ht. 53/E. § (5) bekezdése ellen is előterjesztették. A Ht. 53/E. § (5) bekezdését a Módtv. 62. §-a léptette hatályba 2021. március 28-ával, viszont a Módtv. 78. § (1) bekezdés c) pontja később hatályon kívül helyezte. A Ht. 53/E. § (5) bekezdése tehát 2021. június 13-tól hatálytalan rendelkezés.
10. Az Indítványozók továbbá nem jelölték meg, hogy a 2021. március 28-tól június 13-ig tartó időszakban a Ht. 53/E. §-a milyen érdeksérelmet okozott a számukra. Megjegyzem, fogalmilag kizárt a jog vagy érdeksérelm, hiszen a 53/E. § (5) bekezdés joghatással bíró rendelkezése kizárólag a koncessziós rendszerben, azaz 2023 júliusától lett volna értelmezhető.

I.3. A BEFOGADHATÓSÁG ÁLTALÁNOS FELTÉTELEI

11. A fenti II.1-II.4. alfejezetekben foglaltak mellett az Indítvány tekintetében a befogadhatóság általános feltételei sem állnak fenn, az alábbi okokból.
12. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés c) pontja alapján, ha a) az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be jogsérelm, és b) nincs a jogsérelm orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.
13. A 3367/2012 (XII. 15.) AB végzés értelmében az Abtv. 26. § (2) bekezdése egy kivételes alkotmányjogi panaszeljárást tesz lehetővé, amelynek előfeltétele a panaszos közvetlen érintettsége, tehát az, hogy az alaptörvény-ellenesnek állított jogszabály a panaszos személyét, konkrét jogviszonyát közvetlenül és ténylegesen, aktuálisan érintő rendelkezést állapítson meg és ennek következtében a panaszos alapjogai sérüljenek.
14. Az Indítványozók maguk is csak közvetett érintettséget tudtak előadni, amikor azt panaszolták, hogy a „*hulladékáramok feletti rendelkezési jogukat a tágabban vett koncesszornak átadás nyomán elveszítik*” (lásd Indítvány indokolás 7. pont).
15. Piacgazdaságban a piac állandóan változik, mozgatja a kereslet, kínálat, külső hatások, a szabályozási környezet változása, fogyasztói szokások változása, stb. A piaci szereplőnek a gazdasági érdekeit adott esetben sérthetik egyes változások, de ugyanezen változásokból gazdasági előnyöket is tud realizálni (pl. új tevékenységi körök felvétele, átstrukturálás, új piacokra lépés, működés átalakítása). Az Indítványozóknak nincs – és egyetlen piaci szereplőnek sincs – garantált (alap)joga és pozíciója a folyamatosan nyereséges és bővülő működésre, illetve arra sem, hogy egy adott nyersanyag felett mindenkor rendelkezési joguk álljon fenn.
16. Kiemelendő, hogy az Indítványozók előtt nyitva áll az út és a jogi lehetőség a megváltozott szabályozási környezetű piacon történő maradásra. Az Indítványozók továbbra is működhetnek a piacon, amennyiben teljesítik annak jogszabályi feltételeit. Az Indítványban maguk az Indítványozók sem állítják, hogy a piacról kizárásra kerülnének, azt sérelmezik, hogy a koncesszor belépésével adott esetben gazdasági kapcsolatba kell lépniük a koncesszornal, illetve a tevékenységüket a korábbi módon nem tudnák önállóan folytatni, a nyersanyag feletti szabad rendelkezési joguk megszűnik. Ezek azonban szintén olyan gazdasági jellegű sérelmek, amelyeket az Alaptörvény védendő alapjogként nem tartalmaz.

17. Az Abtv. 26. § (2) bekezdés szerinti alkotmányjogi panasz kivételessége okán a befogadás törvényi feltételeinek fennállását kiemelt szigorúsággal indokolt vizsgálni, elkerülendő, hogy az egyfajta *actio popularis*ként működjön.
18. Az Alkotmánybíróság 4. pontban hivatkozott határozata értelmében az érintettség abban az esetben is megállapítható, ha jogszabály alkalmazására, érvényesítésére szolgáló cselekmények még nem történtek, de jogszabály erejénél fogva „*olyan jogi helyzet keletkezett, amelyből egyértelműen következik, hogy a panaszolt jogsérelem közvetlenül belátható időn belül kényszerítően bekövetkezik*”.

I.4. A KÉRELEM HATÁROZATLANSÁGA

19. Az Abtv. 52. §-a szerint az indítványnak határozott kérelmet kell tartalmaznia. Ezen elvárással összefüggő gyakorlatát az Alkotmánybíróság a 3058/2015. (III. 31.) AB végzésben {Indokolás, [19] [20]} tekintette át. Eszerint „*[a] kérelem az Abtv. 52. §-ának (1) bekezdésében megkövetelt határozottságnak (applicatio certa) akkor felel meg, ha az (1b) bekezdésben felsorolt feltételeknek eleget tesz, így pontosan és egyértelműen megjelöli az indítvány indokait, az indítvány által támadott jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést, az Alaptörvény vagy nemzetközi szerződés megsértett rendelkezését. Az indítványnak indokolnia kell továbbá, hogy a sérelmezett jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés miért ellentétes az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével vagy a nemzetközi szerződéssel, továbbá kifejezett kérelmet kell tartalmaznia a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására és alkalmazása tilalmának kimondására. Nem alkalmas az indítvány az érdemi elbírálásra, ha félreérthetően jelöli meg az Alaptörvénynek azt a rendelkezését, amelyet sérülni vél [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, Indokolás [5]], vagy pusztán megjelöli azt, de nem indokolja meg – nem tartalmaz részletes érvelést arra vonatkozóan –, hogy az Alaptörvény megjelölt rendelkezésével miért ellentétes a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, 3193/2014. (VII. 15.) AB végzés, 3226/2013. (XII. 12.) AB végzés]. Az elégtelen indokolás miatt akadálya az érdemi elbírálásnak az is, ha a támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény megjelölt rendelkezése között nem állapítható meg összefüggés [3269/2012. (X. 4.) AB határozat, 12/2014. (IV. 10.) AB határozat, 3025/2014. (II. 17.) AB határozat, 37/2013. (XII. 5.) AB határozat, 3074/2013. (III. 14.) AB határozat] vagy az alkotmányjogi értelemben nem releváns [3009/2012. (VI. 21.) AB határozat]. Nem alkalmas az indítvány érdemi elbírálásra akkor sem, ha nem tartalmaz világos kérelmet (petitum) az alkalmazandó jogkövetkezményre [3175/2014. (VI. 18.) AB végzés, 3001/2015. (I. 12.) AB határozat], vagy olyan jogkövetkezmény alkalmazását kéri – mulasztással előidézett alaptörvényesség fennállásának megállapítása – amelynek kezdeményezésére nem jogosult, mivel a mulasztás megállapítása az Alkotmánybíróság mérlegelésén alapuló lehetséges jogkövetkezmény [3230/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3238/2013. (XII. 21.) AB végzés, 3135/2013. (VII. 2.) AB határozat]. Hangsúlyozza az Alkotmánybíróság, hogy a határozottság követelményének minden támadott jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés és az Alaptörvény minden felhívott rendelkezése vonatkozásában külön-külön teljesülnie kell, mivel az Abtv. 52. §-ának (2) bekezdése értelmében „*az Alkotmánybíróság által lefolytatott vizsgálat – a törvényben taxatív felsorolt kivételekkel – kizárólag a megjelölt alkotmányossági kérelemre korlátozódik*” [3136/2013. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [7]].”*
20. Jelen esetben az Indítvány nem támasztja alá alkotmányjogi érveléssel, illetve nem határozza meg tételesen, hogy a Ht. vitatott szabályai milyen egyértelműen hozzárendelhető viszonyban állnak az Alaptörvény hivatkozott (megsértett) rendelkezéseivel. Emiatt az Indítvány valószínűsíthetően nem felel meg a határozottság követelményének.

II. A KONCESSZIÓS RENDSZER BEMUTATÁSA, BEVEZETÉSÉNEK INDOKAI, A SZÜKSÉGESSÉG ÉS AZ ARÁNYOSSÁG SZAKMAI SZEMPONTJAI

21. Az 5/2021. (II. 9.) AB határozattal lezárt ügyhöz az Innovációs és Technológiai Minisztérium (a továbbiakban: ITM) részéről adott jogi vélemény részletesen bemutatta a hulladékgazdálkodás újraszabályozásnak alkotmányossági és európai uniós jogi indokait az alábbi összeggel: „(...) a hulladékgazdálkodás vonatkozásában az állam kötelezettségei a hulladékgazdálkodás vonatkozásában meghaladják az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcélokkal szemben támasztott követelményeket, ugyanakkor az is a jogalkotó felelőssége, hogy a közszolgáltatáshoz való hozzáférést megfelelően alakítsa ki, amely az Alkotmánybíróság gyakorlatára figyelemmel akár a közszolgáltatás rendszerének átalakításával is együtt járhat jelen esetben az Alaptörvény XX-XXII. cikkeire, valamint a P) cikk (1) bekezdésére figyelemmel.”
22. A jogi vélemény részletesen ismertette az Európai Unió hulladékgazdálkodási szabályozásra vonatkozó követelményeit, valamint a hazai szabályozás átalakítása szükségességének szakpolitikai indokait, melyet a jelen ügy kapcsán a következőkkel szükséges kiegészíteni:
23. Hazánkban az európai uniós kötelezettségként előírt hasznosítási arányok teljesítése az elmúlt években stagnál, ami azt mutatja, hogy változatlan feltételek mellett nem biztosítható az egyre ambíciózusabb hulladékgazdálkodási célok elérése. A települési hulladékra vonatkozó előzetes adataink alapján várhatóan még az újrahasználatra való előkészítés és újrafeldolgozás 2020-as célkitűzése sem teljesült.

- (i) Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék aránya az EU hasznosítási célkitűzéseivel és az országban évente keletkező települési hulladék teljes mennyiségéhez viszonyítva:

Nemzeti teljesítmény	EU-cél*		
	2025. december 31-ig	2030. december 31-ig	2035. december 31-ig
2019. év (utolsó jelentett év, forrás: OKIR-EHIR)			
35,8%	55%	60%	65%

- (ii) A lerakásra kerülő települési hulladék legnagyobb aránya és tényleges értéke az országban évente keletkező települési hulladék teljes mennyiségéhez képest:

Nemzeti teljesítmény	EU-cél*
2019. év (utolsó jelentett év, forrás: OKIR-EHIR)	2035-től
50,6%	10 %

*A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kezdeményezheti a nemzeti jogszabályokban meghatározott hulladékgazdálkodási célok 5 évvel történő elhalasztását a vonatkozó nemzeti jogszabályok követelményeinek megfelelő végrehajtási terv Európai Bizottsághoz történő benyújtásával.

- (iii) A fentiekben túlmenően a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek hatálya alá tartozó egyes hulladékáramok esetében az újrafeldolgozási kötelezettségeknek való megfelelés is hiányos.
- (iv) Jelenleg a települési hulladékgazdálkodási rendszer mind a közszolgáltatók száma, mind a használt infrastruktúra tekintetében széttagolt. Ráadásul hiányzik a hatékony koordináció a szolgáltatók között. A széttagolt rendszer az ország különböző régióiban a közszolgáltatások egyenlőtlen szintjét és minőségét eredményezte. Ez akadályozza a hosszú távú tervezést is, és lehetetlenné teszi a rendszer fejlesztését.
- (v) A jelenlegi települési hulladékgazdálkodási rendszer szolgáltatóinak nagy száma miatt hiányoznak a hulladékgazdálkodási célok elérését kikényszerítő eszközök is.

24. Az új hulladékgazdálkodási modell alapján 2023. július 1-jétől a koncesszor kizárólagos jogot és kötelezettséget kap az úgynevezett állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására. Az országos állami hulladékgazdálkodási közfeladat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységből és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységből áll. A hulladékbirtokosok számára kötelezően előírt szolgáltatások általános gazdasági érdekű szolgáltatások (a továbbiakban: ÁGÉSZ).

- (i) Az ÁGÉSZ hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységből és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységből áll, Indítványozók tevékenysége ez utóbbihoz kapcsolódik. Mindkét feladat a megfelelő hulladékgazdálkodási infrastruktúra fenntartásával és működtetésével jár.
- (ii) A tervezett új rendszer működésével kapcsolatban hangsúlyozni kell, hogy mind a teljesítendő hulladékgazdálkodási célok, mind a hulladékgazdálkodási jogszabályok és terminológia összhangban van az uniós jogszabályok elveivel és követelményeivel.
- (iii) A rendszer a koncesszió jogosultjának kizárólagos jogot biztosít több hulladékáram gyűjtésére és előkezelésére az ország egész területén, és ehhez kapcsolódóan közszolgáltatási kötelezettséget ró a koncesszió jogosultjára annak érdekében, hogy az ÁGÉSZ a magyarországi hulladékgazdálkodásban pénzügyileg és gazdaságilag fenntartható módon, az uniós és magyarországi hulladékgazdálkodási célokkal összhangban működhessen.
- (iv) Azokon a hulladékgazdálkodási részpiacokon, ahol a szabályozás környezetvédelmi célkitűzése, azaz az újrafeldolgozási célok elérése tisztán piaci alapon vagy a hulladékgyűjtési és -kezelési szolgáltatásokra vonatkozó jogi kötelezettségeken alapuló további állami beavatkozás nélkül nem lenne elérhető, a koncessziós modellen alapuló ÁGÉSZ szabályozás szükséges és megfelelő eszköznek tekinthető. Ezen túlmenően az olyan hulladékáramok koncesszióba adása, amelyek esetében a szóban forgó hulladéktípusra vonatkozó célok piaci alapon is elképzelhetően elérhetők, a nagyobb hatékonyság (pl. méretgazdaságosság) biztosítását szolgálja a koncesszió jogosultja tevékenységeinek – beleértve a települési hulladékgazdálkodási feladatokat is – végzése során, biztosítja e tevékenységek pénzügyi és gazdasági fenntarthatóságát. Valószínűsíthető, hogy ezen részpiacok (a koncesszió jogosultjának kizárólagos jogai) fenntartása nélkül lehetetlen lenne elérni a települési hulladékgazdálkodási célokat.

25. Az Indítványban foglaltakkal összefüggésben az Indítványozók jelenlegi tevékenysége szempontjából az új szabályozási keret további lényeges elemei:

- (i) A koncesszort nyílt és átlátható koncessziós közbeszerzési eljárás keretében választják ki.
- (ii) A kizárólagos jogosultsággal védett piacokon a koncesszor tevékenységeit alvállalkozók bevonásával fogja ellátni. A koncesszió jogosultja feladatai ellátása érdekében a jelenlegi közszolgáltatókra és a piaci feltételek mellett működő nyereségorientált piaci szereplőkre támaszkodhat. A jelenlegi helyzettel ellentétben ez új (nyereségorientált) gazdasági szereplők számára is megnyitja a közszolgáltatásban való részvétel lehetőségét. Így a koncesszió jogosultjának kizárólagos joga nem jelenti az érintett piacok teljes lezárását, hanem egyenértékű lehet egy további követelménnyel, ha az érintett tevékenységek megkövetelik a koncesszió jogosultjának alvállalkozásba adását és az alvállalkozói nyilvántartásba való felvételét. A koncesszor, illetve a koncessziós társaság az alvállalkozóit nyílt és átlátható versenyeztetési eljárás keretében választja ki (saját közbeszerzési rendszerét alkalmazva).
- (iii) A koncesszió jogosultjának csak azok a tevékenységek maradnak meg, amelyek feltétlenül szükségesek a települési hulladék hatékony és eredményes gyűjtéséhez, válogatásához és előkezeléséhez. A koncesszió jogosultjának kizárólagos jogai nem zárnak ki más gazdasági szereplőket a szóban forgó piacokról, mivel a koncesszió jogosultja e tevékenységek jelentős részét alvállalkozásba adja a meglévő vagy esetlegesen az új piaci szereplőknek.

- (iv) A hulladékhasznosítás és -ártalmatlanítás továbbra is nyitott és versenyképes piac lesz. A koncesszió jogosultja számára fenntartott nem települési hulladékoktól eltekintve, amelyek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás új rendszerének hatékony és eredményes működését biztosítják, a koncesszor nem rendelkezik különleges jogokkal a nem települési hulladékok (ipari, mezőgazdasági, építési hulladékok stb.) gyűjtésének és kezelésének piacán.
- (v) Az intézményi résztevékenység vonatkozásában a települési hulladékgazdálkodási közszolgáltatást végző koncesszor olyan hulladékáramok gyűjtésére és előkezelésére szerez kizárólagos jogokat, amelyek kisebb vagy nagyobb mennyiségben a települési hulladékba keveredve is megjelennek nála. Az intézményi résztevékenység részpiacain biztosított kizárólagos jogok és piacvédelem így nemcsak a koncesszor gazdasági-pénzügyi szempontból fenntartható működéséhez járul hozzá, de a települési hulladékgazdálkodási tevékenységek és infrastruktúra-használat racionalizálását, a méretgazdasági előnyök kiaknázását is lehetővé teszi.
26. Az Indítványozók által megnevezett hulladékáramokra tekintettel az átadásra vonatkozó kötelező előírások közül kiemelését érdemel a visszaváltási rendszer működése.
- (i) A visszaváltási rendszer alá vont italcsomagolási hulladékok elkülönített gyűjtését jelenleg is a központi, állami koordináció mellett működő hulladékgazdálkodási szolgáltatók látják el, amely tevékenység továbbra is állami központi irányítással valósul meg. Az állam a koncessziós szerződés keretében egy piaci szereplőnek átadja e tevékenység ellátását.
- (ii) A hatályos előírások szerint az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet – a veszélyes hulladéknak minősülő csomagolási hulladékok kivételével – kizárólagosan jogosult a termékdíjköteles termékekből képződött hulladékok hulladékkezelési rendszerében közvetítői feladatkör ellátására.
- (iii) Jelenleg mind a közszolgáltatási körben végzett, mind a termékdíjköteles termékekből képződő hulladékok kollektív teljesítésével kapcsolatos hulladékgazdálkodási feladatok ellátása központosított állami szerepvállalással valósul meg. A csomagolási hulladékok kollektív teljesítése közbeszerzési eljárások keretében, diszkriminációmentesen és egyenlő feltételek biztosításával valósul meg. A jövőben a koncessziós modellben e két, jelenleg is állami szerepkörben lévő feladatot egy szereplő látja el. A rendszerek adta lehetőségek, kapacitások, infrastruktúrák és erőforrások összehangolásával az EU-s irányelvi követelmények költséghatékonyan történő teljesítése valósul meg.
- (iv) A visszaváltási rendszer költségeinek fedezetéül szolgál az italcsomagolási hulladék értékesítéséből származó bevétel.
- (v) Mivel a rendszer állami, központi koordinációval valósul meg, a rendszer fenntartásának és működtetésének érdekében szükséges, hogy a rendszer bevételei szintén az államnál, vagy koncessziós szerződés esetében az üzemeltetést ellátó koncesszornál legyenek.
27. Az új hulladékgazdálkodási modell több szempontból is növeli a magyar hulladékgazdálkodási rendszer hatékonyságát, és támogatja a körforgásos gazdaságra való áttérést.
- (i) A koncesszió jogosultja felelős a kapcsolódó hulladékgazdálkodási célok teljesítéséért.
- (ii) Az új modell lehetővé teszi a jelenleg széttagolt hulladékgyűjtési módszerek és eszközök nemzeti szintű optimalizálását, ami nemcsak a hatékonyság növeléséhez, hanem az ügyfelek számára alacsonyabb költségekhez is vezet.
- (iii) A koncesszió jogosultja kizárólagos joggal (és a megfelelő kötelezettséggel) rendelkezik majd arra, hogy a kiterjesztett gyártói felelősségi (a továbbiakban: EPR) rendszer hatálya alá tartozó termékek termelői nevében hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat szervezzen. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos felelősség és az EPR-rendszer kombinációja azt jelenti, hogy a hasonló hulladékáramok kezelése országszerte ugyanabban a rendszerben történik majd, ami méretgazdaságosságot eredményez.

- (iv) A koncesszió jogosultja az általa begyűjtött hulladék tulajdonosa lesz, ezért a begyűjtést, a válogatást és a szükséges előkezelési műveleteket követően ezeket az anyagokat értékesítheti a piacon. Ez nemcsak a célok elérésére ösztönzi, hanem arra is, hogy tovább menjen, és maximalizálja a begyűjtött újrahasznosítható hulladék mennyiségét és minőségét.
 - (v) Ebben a modellben a koncesszió jogosultja teljes jövedelmezősége az állami hulladékgazdálkodási közfeladat mindkét komponensének hatékony és eredményes ellátásától függ.
 - (vi) Ez a rendszer képes biztosítani a természeti erőforrások és az infrastruktúra észszerű felhasználását, a környezet megóvását, az emberi egészség védelmét és a körforgásos gazdaság elveinek előmozdítását a legkisebb költséggel.
28. Az eddigiek alapján tehát a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás újraszervezése szükséges, mert az nem volt képes biztosítani az uniós célértékek elérését. A jelentősen szigorított uniós célértékek teljesítéséhez jelentős infrastruktúra beruházások szükségesek, és az így felfejlesztett infrastruktúra fenntartása és üzemeltetése is nagyobb költségekkel fog jární. A bevezetett rendszer számottevő állami finanszírozás nélkül, közszolgáltatási kötelezettségek előírásával, és egyúttal a koncesszor számára fenntartott hulladékáramokból származó bevételek felhasználásával teszi lehetővé a magyarországi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás modernizációját abból a kifejezett célból, hogy Magyarország teljesíteni tudja az uniós hasznosítási és lerakási célértékeket. Az ország egész területére kiterjedő kizárólagos joggal felruházott koncesszor belépése lehetővé teszi az uniós célértékek megbízható, elszámoltatható és transzparens teljesítését, a méretgazdaságossági és hatékonysági előnyök kiaknázását a hulladékgazdálkodásban.

III. A TULAJDONHOZ VALÓ JOG SÉRELME / HULLADÉK ÁTADÁS

29. Az Indítvány tartalmának viszonya az érintett Alaptörvényi rendelkezésekkel:

Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdés.

Az indítvány 73., 74., 75. és 90. pontja a tulajdonhoz való joga sérelmét azzal indokolta, hogy 2023. július 1-jét követően a vállalkozásaikba fektetett tőke, illetve az ezzel járó vagyoni jogosultságok úgy értéktelenednek el, hogy a jogalkotó nem teremtette meg a kilátásba helyezett korlátozással szembeni kártalanítás lehetőségét, illetve korlátozza a tulajdonnal való rendelkezései jogot.

30. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tulajdon alkotmányjogi fogalma nem azonos a tulajdon polgári jogi definíciójával, annál tágabb, és az alkotmány „*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.]
31. A 20/2014. (VII. 3.) AB határozat szerint {Indokolás [193]} „*[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.*” (1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 541.)”

32. Ugyancsak a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat szerint {Indokolás [174]} „[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.”
33. A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat szerint {Indokolás [44] és [45]} „[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]}”
34. A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat értelmében az Alkotmánybíróság következetes álláspontja szerint önmagában a gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenység, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak, vagyis nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint sem önmagában gazdasági tevékenység, sem a vállalkozások és a vállalkozók által a gazdasági tevékenység végzéséhez szükséges ráfordítások és eszközök megtérülése, piaci értékállósága nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt.
35. A 3115/2013. (VI. 4.) AB határozat {Indokolás [34]} értelmében az Alaptörvény XIII. cikke alapvetően két szempontból garantálja a tulajdonhoz való jogot. Egyrészt védi a megszerzett tulajdont az elvonás ellen, másrészt védi a szintén már megszerzett tulajdont annak korlátozása ellen.
36. A 3209/2015. (XI. 10.) AB határozat {Indokolás [64]} értelmében az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével.

37. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat értelmében 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, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető.
38. Nem tartozik az alkotmányosan védett tulajdon körébe tartozónak 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 jogosultságok – az érintett gazdasági tevékenység – további gyakorlására. A vállalkozási tevékenység vonatkozásában tehát az Alaptörvény ellenesség kizárható. Más kérdés a nem eredeti hulladéktermelő birtokában 2023. július 1-jén lévő – értékkel bíró – hulladék. Ez utóbbi esetében a napi piaci árak figyelembevételével történik meg a kártalanítás, hangsúlyozva azt, hogy a szóban forgó hulladék mennyisége, azaz hogy lesz-e egyáltalán a fordulónapon a nem eredeti hulladéktermelő birtokában ilyen hulladék, kizárólag a hulladékgazdálkodó üzleti döntésén múlik. E döntés meghozatalára a jogalkotó mintegy két éves felkészülési időt biztosít. Előfordulhat tehát, hogy tárolt hulladék hiányában fel sem merül kártalanítási igény.
39. A 26/2013. (X. 4.) AB határozat értelmében 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.
40. Az Alkotmánybíróság az Emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai Egyezmény Első Kiegészítő Jegyzőkönyvének a tulajdon védelméről szóló 1. cikkének második bekezdését tartotta irányadónak: *„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.
41. A 3115/2013 (IV. 4.) AB határozat megismételte a korábbi gyakorlat által lefektetett alaptételt, miszerint a tulajdonvédelem alapvetően a megszerzett tulajdont illeti meg, a tulajdoni várományokat csak kivételesen.

Kisajátítás esetén, vagy a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más esetekben tehát az állaggarancia helyébe az értékgarancia lép, amely nem más, mint az értékcsökkenésnek megfelelő mértékű kártalanítás. Mindebből az következik, hogy alkotmányosan a tulajdonos tulajdonosi pozícióját hátrányosabbá tevő, a tulajdonos számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okozó jogszabályi előírások esetén a jogalkotó biztosítani köteles az értékgaranciát, vagyis a korlátozással arányos kártalanítást köteles előírni.

42. A 34/2015. (XII. 9.) AB határozat {Indokolás [46]} értelmében 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.)

43. Rámutatunk, hogy a koncesszió csak a kifejezetten a Ht.-ban ilyenként meghatározott hulladékáramok és tevékenységek tekintetében jelent kizárólagosságot (és e körben egyszerre jogot és kötelezettséget). Az ilyen hulladékáramok körébe kizárólag a települési hulladék (amelynek gyűjtése a jelenlegi rendszerben is a közszolgáltatók feladata), a kiterjesztett gyártói felelősség alá tartozó hulladékok és a visszaváltási rendszer körébe tartozó termékek hulladéka tartozik.
44. Tehát a hulladékgazdálkodási piac jelentős része, ideértve különösen az ipari hulladékokat is, nem tartoznak a koncessziós jogosultság körébe, azok tekintetében piaci korlátozás nem merül fel. Hasonlóképpen a hulladékhasznosítás nem tartozik a koncessziós jogosultság körébe, amely tevékenységet az Indítványozók fele az Indítvány szerint maga is végez. Megállapítható tehát, hogy a hulladékgazdálkodási piacról az Indítványozók nem szorulnak ki, az engedélyeik alapján tevékenységük egy részét változatlanul, fennmaradó részét pedig a koncessziós társasággal szerződéses viszonyban – vagy sikeresen, akár más piaci szereplővel közösen pályázva, koncesszorként – továbbra is végezhetik.
45. Az Indítvány maga is elismeri, hogy jelenleg az Indítványozók az általuk gyűjtött hulladékoknak csupán a birtokát szerzik meg, tulajdonát azonban csak származékosan, további átruházás útján szerezhetik meg. Ennek oka, hogy a közszolgáltató által történő birtokbavétellel a hulladék törvény erejénél fogva a Koordináló szerv (azaz az NHKV Zrt.) tulajdonába kerül. Az Indítványozók az NHKVZrt. által kiírt tenderek eredményeképpen válhatnak csak immáron már közvetetten, származékosan a hulladék tulajdonosává.
46. Megjegyezzük, hogy a jelenleg korlátozott körben érvényesülő EPR és a – jelenleg még egyáltalán nem működő – visszaváltási rendszer hulladékain kívül a koncessziós jogosultság körébe tartozó hulladékok köre megegyezik a jelenlegi közszolgáltatás körében gyűjtött hulladékéval. Az Indítványozóknak ugyanilyen származékos módon a koncessziós rendszerben is lehetőségük nyílik majd például hasznosítás céljára megvásárolni a koncessziós társaságtól a koncessziós társaság által értékesített hulladékot.
47. Az Indítványozók által sérelmezett korlátozás – az „átadás” – alapja a közérdek, illetve a Módtv. 49. § indokolása szerint a személyek Alaptörvény P) cikkben és XX-XXI. cikkeken (egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog) biztosított alapjogainak védelme. Az indokolás a közérdekkel kapcsolatban részletesen így fogalmaz: „(...) **Ebből fakadóan a hulladékgazdálkodás és azon belül különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos és magas színvonalú, a közegészségügy és környezetvédelem szempontjait maradéktalanul érvényesítő fenntartása alapvető összetársadalmi kérdés, közérdek.** A hulladékgazdálkodás korábban két csoportra volt osztható, a kötelezően igénybe vehető hulladékgazdálkodási közszolgáltatásra (állami, önkormányzati feladatok) és az önkéntesen végezhető, igénybe vehető piaci hulladékgazdálkodási szolgáltatásokra, melyben a hatékonyság hiánya miatt a tagállamok kötelezettségévé tett hulladékgazdálkodási célok teljesítése is bizonytalanná válik, és amelyek nem teljesítése a tagállamok felelősségét veti fel. **Az új koncessziós modellben az említett közérdek miatt kerül sor a hulladékbirtokosok választási lehetőségének korlátozására is.** Ez a korlátozás képes garantálni, hogy a hulladék olyan személynek kerüljön átadásra, amely nemcsak a saját profitja maximalizálásában érdekelt, de a tagállami célszámok teljesítésében is, azaz, hogy a közegészségügyi és környezetvédelmi célok

érvényre jussanak. A törvény szerinti tulajdoni korlátnak (ún. „átadás”) az alapja is a közérdek, másfelől pedig mások alapjogainak védelme, amely egyrészt az Alaptörvény P) cikkében, másrészt a XX–XXI. cikkében (egészséghez való jog, egészséges környezethez való jog) tükröződik. A koncessziós tevékenység hatálya alá kerülő hulladékaromok kiválasztását a hulladékgazdálkodási szakterületet érintő EU irányelvekben meghatározott, az egyes hulladékok újrahasználatra történő előkészítésére és újrafeldolgozására vonatkozó célértékek, valamint egyéb hulladékgazdálkodási kötelezettségek (pl. az egyszer használatos műanyagok használatának korlátozásához kapcsolódó előírások) indokolják.”

Az új koncessziós modellben a közérdek miatt kerül sor a hulladékbirtokosok választási lehetőségének korlátozására. Ez a korlátozás képes garantálni, hogy a hulladék olyan személynek kerüljön átadásra, amely nemcsak a saját profit maximalizálásban érdekelt, de a tagállami célszámok teljesítésében is, azaz abban, hogy a közegészségügyi és környezetvédelmi célok érvényre jussanak. A hulladékgazdálkodást ugyanis nem lehet önmagában, mint egy gazdasági ágazatot szemlélni, az szorosan összefügg a közegészségügy és a környezetvédelem kérdéseivel is.

48. Az Alkotmánybíróság 5/2021. (II. 9.) AB határozatában kizárólag az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettség hiányára tekintettel állapította meg az előzetes normakontroll eljárás során vizsgált törvény vonatkozó rendelkezéseinek alaptörvény-ellenességét, a korlátozás közérdekre tekintettel igazolt voltát nem vitatta.
49. A Módtv. által módosított Ht. tartalmazza az arányosságot biztosító rendelkezés, a kompenzáció szabályozását [Ht. 2. § (1) bekezdés 36c. pontja, 2023. július 1. napjától hatályos 31. §-a, 92/H. §-a], erre tekintettel a szabályozás az Alaptörvénynek megfelel.
50. A hulladékgazdálkodási tevékenység hatékonyságának fokozása olyan közérdek, mely az állami gazdaság- és pénzügypolitika részeként a tulajdont (és vagyoni autonómiát) érintő beavatkozást – a hulladékgazdálkodás irányításának és a kiépült infrastruktúra működtetésének koncentrációjával – elkerülhetetlenné teszi a hulladékgazdálkodás jelenlegi, hosszú távon nem fenntartható rendszerének átalakítását.
51. A koncesszió keretében megvalósuló szervezeti rendszer kétségtelenül szűkíti a hulladékgazdálkodás jelenlegi szereplőinek függetlenségét gazdasági döntéseik meghozatalában 2023 nyarától.
52. A korlátozás arányosságát érintően ugyanakkor ki kell emelni, hogy a koncessziós rendszer bevezetésével az indítványozóknak kizárólag döntési autonómiája sérülhet, de az általuk tulajdonolt kapacitások nélkülözhetetlenek lesznek jövőben is a hazai hulladékgazdálkodási szektor, illetve a koncesszor számára is. A koncessziós rendszerben megvalósuló koncentráció – ha maguk nem kívántak a koncessziós pályázaton indulni – a jelenlegi indítványozók esetében azzal a következménnyel jár, hogy koncesszori alvállalkozóként lesznek jelen az iparágban, ugyanis a gazdasági racionalitás megköveteli a meglévő intézményi és infrastrukturális rendszer bázisán történő továbbépítkezést ahelyett, hogy emellé, illetve ehelyett egy merőben új rendszer épüljön ki. A koncesszor által biztosított feltételrendszer egyúttal védőernyőt is jelent, ugyanis az összehangolt működésből eredő előnyök az üzleti kockázatok csökkenéséhez és a jövedelmezőség remélt növeléséhez vezet. Másrészt a hulladékgazdálkodási szektor stabilitásának és biztonságának védelme érdekében a koncesszor jelentős befektetésekkel fog hozzájárulni az iparági feladatok ellátásához, amely növeli a szektor pénzügyi stabilitását, és mindezzel az érintett szereplők gazdasági kockázatviselésének terhe jelentősen csökken. A jogalkotó tehát nemcsak korlátozza az iparági szereplők önállóságát, hanem egyúttal – igaz megváltozott feltételekkel – hosszú időtávra biztonságos és kiszámítható működést is biztosít számukra.

53. A Módtv. 2021. február 25. napján került kihirdetésre. A jogalkotó a Ht. vonatkozó rendelkezéseinek 2023. július 1. napjától történő hatályba lépésére tekintettel megfelelő felkészülési időt biztosít az érintettek számára a jogszabályban foglaltakhoz való alkalmazkodásra. A hulladékgazdálkodási rendszer jelenlegi résztvevői számára kellő idő áll tehát rendelkezésre ahhoz, hogy magatartásukat hozzáigazítsák a hulladékgazdálkodás új rendszeréhez, illetve arra, hogy megelőzzék vagy korlátozzák a hulladék szükségesnél nagyobb mértékű felhalmozódását. A fordulónapon birtokukban lévő hulladéokra vonatkozó átadási kötelezettségre, a tulajdonváltással összefüggő kártalanítási igény bejelentésére pedig újabb a 3 hónapos időtartamot biztosított a jogalkotó. Erre tekintettel nem megalapozott az Indítványban az eredeti hulladéktermelőnek nem minősülő gazdálkodó szervezetek esetében fennálló sérelem.
54. A hulladék felhalmozódása kapcsán hangsúlyozzuk az alábbi szempontokat, amelyek alapján alaptalan az Indítványban az akár több ezer tonna tömeget kitevő hulladék átadás-átvételének időbeli elhúzóására hivatkozás:
- (i) a Ht. 65. §-ában, valamint a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 309/2014. (XII. 11.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: 309/2014. Korm. rendelet) foglaltak alapján a hulladék termelője, kormányrendeletben meghatározott birtokosa, gyűjtője, szállítója, kereskedője, közvetítője és kezelője, a tevékenységével érintett hulladékról típus szerint a telephelyén nyilvántartást vezet. A 309/2014. Korm. rendelet 4. §, 6. § és 7. § rendelkezései alapján a hulladéktermelő, a gyűjtő, a kereskedő és a hulladékkezelő a hulladékról naprakészen vezet nyilvántartást, az érintettek tehát konkrét, pontos adatokkal rendelkeznek a birtokukban levő hulladék mennyiségéről;
 - (ii) a Ht. rendelkezései [12. §, 15. § (1) bekezdés, 17. § (2) bekezdés, 58. § (3) bekezdés] a hulladék tárolására legfeljebb 1 év időtartamra biztosítanak lehetőséget, ennek megfelelően az érintettek birtokában nem lehet 1 évet meghaladóan tárolt, felhalmozott hulladékmennyiség;
 - (iii) a Ht. 1/A. §-a tiltja a hulladék felhalmozását, az érintetteknek a tevékenységüket ennek megfelelően kell megszervezniük és végezniük.
55. Az Indítvány 58. pontjában a kompenzáció eltérő szabályozására vonatkozó kifogás kapcsán hangsúlyozzuk, hogy a Ht. 92/H. § (9) bekezdésben eredeti hulladéktermelőnek nem minősülő gazdálkodó szervezetek vonatkozásában meghatározott kompenzáció szabályozása az eljárás eltérő jellege miatt nem azonos a Ht. 2023. július 1. napjától hatályos 31. §-ában szereplő, az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezetek részére biztosított kompenzáció szabályozásával.
- Az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezetek a hulladék átadásáról folyamatosan gondoskodnak, az átadott hulladék mennyisége és értéke változó, erre tekintettel szükséges a kompenzáció mértékét normatív szabályozás keretében megállapítani. A hulladék átadására vonatkozóan kötött szerződés kapcsán rendelkezik arról a Ht., hogy amennyiben a felek nem tudnak megállapodni a kompenzáció összegéről, vagy arról, hogy a hulladék rendelkezik-e pénzben kifejezhető értékkel, ezek megállapítása tárgyában Magyar Energetikai és Közműszabályozási Hivatal dönt.
- Ezzel szemben az eredeti hulladéktermelőnek nem minősülő gazdálkodó szervezetek esetén a hulladék átadása egyszeri cselekményt jelent. A Ht. 92/H. §-ában meghatározott jogvesztő határidő a hulladék tulajdonjogának átadására vonatkozik, és amennyiben a felek a Ht. 92/H. § (9) bekezdésében meghatározott kompenzáció mértékében nem tudnak megállapodni, az az átadás időpontjától függetlenül, később is kezelhető akár tárgyalásos úton, vagy megegyezés hiányában jogvita keretében. Az ellentételezés mértékét ebben az esetben a tulajdonváltás időpontjában hatályos piaci árak határozzák meg.
56. A beadványban a Ht. 92/G. §-ában foglaltakra hivatkozással előadott sérelem, miszerint a Módtv2. hatálybalépésétől az átadási kötelezettség napjáig az Indítványozóknak a hulladékon korlátozott rendelkezési joguk áll fenn (miniszteri jóváhagyás hiányában nem adhatják el sem a hulladékot, sem egyéb vagyonelemeket), a beadvány tárgyi pontjában megjelölt

hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység kapcsán nem megalapozott, tekintettel arra, hogy a Ht. 92/G. §-a kizárólag a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási feladatok ellátásába bevont hulladékgazdálkodási vagyonelemről rendelkezik.

57. A kompenzáció azonnalisága a hatályos Ht. 92/H. §-ában megjelenik, mivel a szabályozás értelmében a kompenzációra való jogosultság a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység hatálya alá tartozó hulladék átadásakor keletkezik.
58. Az Indítvánnyal támadott jogszabályhelyek nem sértik az Indítványozók tulajdonhoz való jogát, tekintettel arra, hogy:
- (i) a közszolgáltatás keretében gyűjtött hulladék (amelynek átadási kötelezettségét sérelmezi az Indítványozó), jelenleg is csak közvetetten, származékosan, további gazdasági ügyleten keresztül kerülhet az Indítványozó tulajdonába, vagyis az e körben – az esetlegesen 2023. július 1. előtt felhalmozott hulladék kivételével – a koncessziós rendszerben fennálló átadási kötelezettség nem az Indítványozókat, hanem azt a hulladékbirtokost (háztartást, gazdasági szervezetet) terheli majd, ahol a hulladék képződik, vagyis ilyen értelemben az Indítványozók tekintetében tulajdonelvonásról nem lehet szó;
 - (ii) önmagában az Indítványozók gazdasági vagy rendszeres jövedelemszerző tevékenysége, a vállalkozási tevékenység jövőbeni nyereségének reménye, bevétele nem tekinthető az alkotmányos tulajdonjog által elismert és védett tulajdoni várománynak;
 - (iii) nem áll az Alaptörvény tulajdonjogi védelme alatt a gazdasági tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága sem;
 - (iv) nem lehet a tulajdonelvonást vagy indokolatlan tulajdoni korlátozást megállapítani, ha az új szabályozás elvben nem zárja ki, hogy a jogosult valamilyen módon tovább gyakorolhassa jogosultságait, a Ht. alapján pedig az Indítványozóknak fennáll a korlátozásmentes lehetőségük arra, hogy az új szabályozási környezettel kialakított piaci szereplőként a piacon tovább működjenek;
 - (v) az Alaptörvény nem zárja ki a tulajdon korlátozását és annak társadalmi kötöttsége okán az állami közérdekű beavatkozást, az Indítványozók által állított „*passzív jellegű elvárás*” az állammal szemben nem létezik;
 - (vi) az Alkotmánybíróság állandó, az Indítványozók által is hivatkozott gyakorlata szerint a tulajdonjog korlátozásának szükségessége körében, ha a korlátozásra törvényben meghatározott esetekben és módon kerül sor, kizárólag a közérdek létének igazolása szükséges, a jogalkotó pedig a közérdeket – a Módtv. 49. §-ához fűzött indokolásban – igazolta;
 - (vii) tekintettel arra, hogy még a kisajátítás sem valósítana meg Alaptörvénybe ütköző tulajdonjog-sértést, a hulladék átadás sem sérti senkinek az Alaptörvényben védett tulajdonhoz való jogát önmagában azért, mert az átadásra kerül;
 - (viii) a jogvita esetén a bírói út igénybevétele rendelkezésre áll;
 - (ix) a Ht. kifejezetten az esetleges átmeneti érdeksérelmek orvoslása érdekében lehetőséget ad a felhalmozott hulladék átadására 2023. szeptember 30-ig kompenzáció ellenében, kellő felkészülési időt biztosítva az Indítványozóknak,;
 - (x) az Indítványozók semmilyen konkrétumot nem adtak elő és nem is igazolták, hogy miért következne be a köztük és a további engedélyesek között létrejött szerződések „jogi lehetetlenülése”, továbbá, hogy ebből milyen „vagyoni hátrányok” származnak és e hátrányok miért sértik az Indítványozók tulajdonhoz való jogát.
59. A fentiekre tekintettel, az alapjog-korlátozás közérdekkel alátámasztott szükségessége ez esetben is megállapítható és arányossága is igazolható, ezért ki lehet jelenteni, hogy az indítványozót az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

IV. A SZERZŐDÉSI SZABADSÁG ÉS A VÁLLALKOZÁS SZABADSÁGA / ENGEDÉLY ELVONÁS

60. Az Indítvány tartalmának viszonya az érintett Alaptörvényi rendelkezésekkel:

Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés, illetve M) cikk (1) és (2) bekezdés.

Az indítvány 38. és 71., 73., 75., 77., és 91. pontja a vállalkozás szabadsága és a tiszta verseny feltételeinek korlátozását látta abban, hogy a hulladékgazdálkodási piac jelenlegi szereplői 2023. július 1-jét követően ki lesznek zárva a hulladékgazdálkodási ágazat egyes szegmenseiből (hulladékáramaiból), ott vállalkozási tevékenységet saját jogon nem folytathatnak, a jelenlegi, versenyző piacon elérhető bevételeiktől elesnek.

61. Az Alaptörvény M) cikke nem alapjogot határoz meg, ezért arra önmagában alkotmányjogi panaszt alapozni nem lehet. Az M) cikk (1) bekezdésből az államnak az a kötelezettsége következik, hogy a vállalkozás szabadságára irányuló intézményrendszert létrehozza és fenntartsa. Mindezzel együtt az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésében foglalt alkotmányos alapelv erősíti, támogatja a XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való alapjogot {3194/2014. (VII. 15) AB határozat, Indokolás [27]}, tehát e két alaptörvényi rendelkezés együtt vehető alkotmányossági vizsgálat alá.
62. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése vonatkozásában érdemi vizsgálatának nincs helye, ugyanis nem tekinthető az Alaptörvényben biztosított jognak {7/2015. (III. 19.) AB határozat, Indokolás [29]}
63. 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 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 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 annyit jelent ..., hogy az állam ne akadályozza meg, ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást”* {26/2013. (X. 4.) AB határozat, Indokolás [176]}. A 26/2013. (X. 4.) AB határozat értelmében a vállalkozás joga annyit jelent, hogy bárkinek Alaptörvény biztosította joga a vállalkozás, azaz üzleti tevékenység kifejtése. A vállalkozás joga 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.
64. Az Alaptörvény szerinti vállalkozás szabadsága elve, illetve az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében foglalt vállalkozáshoz való jog mint alapjog ugyanakkor nem biztosít alanyi jogot a gazdasági szereplők által preferált tevékenység végzéséhez. Az Alkotmánybíróság más határozataiban arra is rámutatott, hogy *„az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdésében biztosított munka és foglalkozás szabad megválasztásához való alapjog sem biztosít alanyi jogot egy meghatározott foglalkozás vagy tevékenység végzéséhez {legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [27]}.* 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 {például: 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [56]}. 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]}.

65. Az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában {Indokolás [36]} megállapította, hogy „[az] 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]}”.
66. A 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatban {Indokolás [28]} továbbá az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „Az 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 legsúlyosabban, 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]}.”
67. Ugyancsak a 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat {Indokolás [29]} leszögezi, 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.”
68. A 16/2020. (VII. 8.) AB határozat {Indokolás [88]} értelmében a versenyszabadság nem önálló alkotmányos jog. A 8/2014. (III. 20.) AB határozat szerint a gazdasági versenyt korlátozó jogszabálynak nem kell feltétlenül megfelelnie az alapjog korlátozására általában irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti szükségességi-arányossági teszt szabályoknak. Nincs tehát akadálya annak, hogy a törvényhozó a gazdasági versenyt a közérdekre tekintettel korlátozza.
69. A vállalkozás joga tehát nem abszolutizálható és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott 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. A vállalkozáshoz való jog körében a releváns kérdés mindig az, hogy a szabályozás teljesen kizárja-e az adott vállalkozás/tevékenység működtetésének a lehetőségét, tehát az adott közgazdasági feltételrendszerbe való belépés lehetőségét. Amennyiben nem, akkor a vállalkozáshoz való jog sérelme az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint nem valósul meg. A vállalkozáshoz való jog tehát korlátozható, amennyiben a korlátozás megfelel az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerinti követelménynek, azaz a korlátozásra a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerül sor.

70. A hulladékgazdálkodás vállalkozási viszonyaiba történő beavatkozás szükségességét az indítvánnyal érintett esetben az Európai Parlament és a Tanács által 2018 tavaszán elfogadott Körforgásos Gazdaság irányelv csomag – közöttük a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelv és a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/850 európai parlamenti és tanácsi irányelv – adta, amelyet a tagállamoknak 2020. július 5. napjáig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe. A jogharmonizációs kötelezettség teljesítése, valamint a hulladékgazdálkodás hatékonyságának – és ezen keresztül a környezetszennyezés megfékezése – nyomós közérdekként tartható számon. Ezen uniós jogi aktusok előírták a különböző hulladékokban található – jelentős mennyiségű – potenciális másodnyersanyagok újra használatát, melyek kiaknázásához, a hulladékok újrahasználtra való előkészítése és újrafeldolgozása vonatkozásában előírt célértékek eléréséhez és a határidők betartásához a hazai hulladékszektor gyökeres átalakítása elkerülhetetlen volt. Ellenkező esetben a tagállami szinten a leszakadásunk felgyorsult volna, illetve belátható időn belül más alapjog, nevezetesen az egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk) és az egészséges környezethez (Alaptörvény XXI. cikk) való jog védelmi szintjében bekövetkező visszalépést eredményezett volna.
71. Az állami beavatkozás viszont nem tekinthető aránytalannak, mert a jogalkotó az egyik legenyhébb beavatkozást választotta, biztosítva ezzel az indítványozók hulladékgazdálkodási tevékenységének – igaz megváltozott feltételekkel történő – folyamatos gyakorlása lehetőségét. A jogalkotói beavatkozás viszont új korlátokat emelt. Ezeket a korlátokat azonban akár az indítványozók, akár más, korábban hulladékgazdálkodási tevékenységet nem végző vállalkozás teljesíthetnek. Ezért sem az indítványozók, sem más vállalkozás nincs elzárva attól, hogy 2023. július 1. után a jelenlegi tevékenységi körébe tartozó, illetve ahhoz hasonló más hulladékgazdálkodási tevékenységet gyakoroljon, akár mint koncesszor, akár mint koncesszori alvállalkozó, továbbá lehetőségük van tevékenységi körüket – az áruk és a szolgáltatások szabad áramlásának elve alapján – más uniós tagállamokba (is) áthelyezni. A jogalkotó ehhez kellően hosszú – csaknem három éves – felkészülési időt is adott, figyelembe véve azt a tény, hogy erről változásról a szakmai egyeztetések 2020 nyarán megkezdődtek és sajtónyilvánosságot is kaptak.
72. A megváltozott jogi környezet tehát az alapjogi korlátozás szubjektív, azaz alanyi oldalát érinti, melyről az Alkotmánybíróság a 3208/2013. (XI. 18.) AB határozatában {Indokolás [79]} – hivatkozva a 20/2013. (VII. 19.) AB határozatra – azt az álláspontot alakította ki, hogy „*Alanyi jellegűnek minősül a korlátozás akkor, ha a feltételek egyénileg teljesíthetők. Ez utóbbi esetben a lehetőség elvileg mindenki számára egyenlő feltételekkel nyitva áll [...], és a jogalkotó mozgásteret is szélesebb, mint az objektív kritériumok meghatározása esetén.*”
73. Az indítvánnyal támadott törvényi rendelkezések tehát nem vonták el – határozatlan időtartamra – a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező vállalkozások tevékenységének folytatása lehetőségét.
74. Az Alkotmánybíróság 3194/2014. (VII. 15.) AB határozata értelmében (i) a panaszosok vállalkozási tevékenysége a dohánytermékek kiskereskedelmében önmagában nem minősül megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak; (ii) korábbi engedélyük nem átruházható és visszavonható engedélyek voltak, és nem minősültek tulajdonnak; (iii) jogszabály nem zárta el a panaszosok elől azt a lehetőséget, hogy koncessziós pályázatot nyújtsanak be az új rendszer szerint, és eredményes pályázás esetén folytassák addigi tevékenységeiket; (iv) a vállalkozáshoz való jog nem ad korlátlan vagy alanyi jogot bármilyen tevékenység gyakorlásához; (v) a támadott jogszabály nem zárta el véglegesen a panaszosokat attól a lehetőségtől, hogy folytassák dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenységüket, még inkább attól, hogy általánosságban véve vállalkozási tevékenységet folytassanak, mindössze feltételekhez kötötte a tevékenységet.

Az Alkotmánybíróság mindezek alapján a fenti határozatában szükséges korlátozásként értékelte a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység állami monopóliumba vételét és ezen keresztül a panaszosok vállalkozás gyakorlásához való jogának korlátozását, mivel a korlátozás – a jelen ügyel egyező módon – alkotmányos alapjogok védelmét, illetve az ezt biztosító, az államot terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítését szolgálja. A korlátozás tehát az államnak az alapjogok védelmére fennálló objektív intézményvédelmi kötelezettsége, illetve az alkotmányosan igazolható közérdek fennállta okán nem tekinthető a vállalkozáshoz való alapjog szükségességén túlmutató korlátozásának.

75. A jogalkotó által az új szabályozási környezet kialakításával elérni kívánt alkotmányos cél az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, amelynek értelmében Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. A hulladékgazdálkodás működtetése az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülésének egyik biztosítéka, alapvető közegészségügyi, valamint környezetvédelmi kérdés. Az új modell a modern hulladékgazdálkodás útjára történő áttérés alapja.
76. Az Indítvány 67. pontjában idézett, az Alkotmánybíróság 3/2020. (I. 3.) AB határozatában szereplő érvelés jelen ügyre nem vonatkoztatható, mivel a hivatkozott ügyben (az elektronikus cigaretta kiskereskedelmének korlátozása során a vállalkozáshoz való jog korlátozásának vizsgálata) vizsgált tényállás és jogszabályi környezet nem feleltethető meg a jelen ügy tárgyának. A beadványban idézett megállapításra arra tekintettel jutott az Alkotmánybíróság, hogy a vizsgált esetben az indítványozónak kifejezetten meg kellett szüntetnie az addig jogszerűen végzett tevékenységét, anélkül, hogy a jogszabály bármilyen reális lehetőséget biztosított volna neki annak folytatására, továbbá a tevékenység kötelező befejezésének kompenzációjáról sem rendelkezett a jogalkotó.
77. Megjegyezzük továbbá, hogy 3/2020. (I. 3.) AB határozatában a távértékesítés tilalma kapcsán a vállalkozáshoz való jog korlátozását többek között arra figyelemmel találta arányosnak az Alkotmánybíróság, hogy a kiskereskedelmet a jogalkotó nem tiltotta meg teljesen, pusztán az egyik forgalmazási módot zárta ki az egészséghez való jog védelme érdekében, tehát a termék értékesítését nem tette lehetetlenné, azt csak nehezítette.
78. A Ht. 92/I. §-a alapján a koncessziós társaságnak 2022. december 31. napjáig kell az engedélyekkel és a kapacitást biztosító szerződésekkel rendelkeznie, erre tekintettel a koncesszori alvállalkozói szerződéseket eddig az időpontig meg kell kötnie.

A koncesszornak ahhoz, hogy a vállalt célértékek teljesítéséhez szükséges kapacitást biztosítani tudja, nyilvánvalóan ahhoz fűződik érdeke, hogy a rendszerben jelenleg is részt vevő, meghatározó piaci szereplőkkel kössön szerződést. Mivel az EU által meghatározott célértékek szigorodnak, így a jelenleginél nagyobb hulladékmennyiség megfelelő kezeléséhez a jelenlegi szereplőkre is szükség lesz, ami szintén azt vetíti előre, hogy a jelenlegi érintettek a tevékenységüket alvállalkozóként tovább végezhetik.

79. Az Indítványozók sérelmezik, hogy az érvényes hulladékgazdálkodási engedélyek ellenére is elveszítik a hulladékokkal való kereskedelmi jogukat, az alábbiakat hangsúlyozzuk:

Az a tény, hogy Indítványozók érvényes hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkeznek, annyit jelent, hogy az engedélyben foglaltak szerint jogosultak az engedélyezett tevékenység gyakorlására, azonban ez nem jelent az állam számára kötelezettséget arra nézve, hogy a tevékenység gyakorlását – és annak valamennyi feltételét – az engedélyesek számára folyamatosan biztosítsa. A rendszer átalakítása nélkül, a piaci viszonyok változása miatt is előállhat olyan helyzet, hogy az engedélyes az érvényes engedélye ellenére a tevékenységét nem tudja tovább folytatni.

80. A Ht. 2023. július 1. napjától hatályos 2. § (1) bekezdés 27b. pontja szerint: állami hulladékgazdálkodási közfeladat együttesen a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység. A hulladékgazdálkodási tevékenységek megszervezése során az állam elsődleges célja a hulladékkeletkezés és -gazdálkodás emberi egészségre és környezetre gyakorolt negatív hatásainak minimalizálása az erőforrások felhasználásának csökkentése mellett.

A hulladékgazdálkodás vonatkozásában az állam kötelezettségei meghaladják az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcélokkal szemben támasztott követelményeket. A jogalkotó felelőssége, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységeket hogyan szervezi meg. Ennek során fontos szempont a hatékonyság, de az államnak figyelemmel kell lennie az Európai Unió hulladékgazdálkodási szabályozásra vonatkozó követelményeire is, többek között a meghatározott célértékek elérésének biztosítására.

81. A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvtv.) 12. § (1) bekezdés n) pontja szerint a hulladékról szóló törvény szerinti állami hulladékgazdálkodási közfeladat az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeinek körébe tartozik. Az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdése értelmében az állam kizárólagos gazdasági tevékenységének körét, a 38. cikk (1) bekezdés szerinti célokra tekintettel sarkalatos törvény határozza meg. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése kimondja azt, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.

Az Alkotmánybíróság 3194/2014. (VII. 15.) AB határozatában kifejtett álláspontja szerint a törvényalkotó az Alaptörvény 38. cikk (2) bekezdésében kapott alaptörvényi felhatalmazás alapján megalkotott sarkalatos törvényben, az Nvtv.-ben – az Alaptörvény rendelkezéseivel, így különösen a 38. cikk (1) bekezdésében foglalt célokkal összhangban – szabadon dönthet arról, hogy mely tevékenységeket sorol az állam kizárólagos gazdasági tevékenységei közé. Jelen esetben a környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok érvényesítése a közérdek szolgálatát jelenti, így megfelel az Alaptörvény által elismert célnak.

Állami, központosított koordinációval megvalósuló rendszer a hulladékgazdálkodási területen a közszolgáltatáson kívül jelenleg is működik, 2012 óta a termékdíj szabályozással összefüggő hulladékgazdálkodási országos feladatok ellátása ugyanis állami, központosított koordinációval valósul meg a következők szerint. A termékdíjköteles termékek gyártói, illetve importőrei – kollektív teljesítés választása esetén – a termékdíj megfizetésével a hulladékhasznosítási kötelezettségüket az államra hárítják (megközelítőleg 26 ezer gyártó). Az állam által ily módon átvállalt hulladékgazdálkodási feladatok ellátását az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet (jelenleg az ITM) koordinálja. Tekintettel arra, hogy a hulladékgazdálkodási rendszer működése jelenleg nem hatékony, az Európai Unió által meghatározott célértékek elérése nem biztosított, ezért vált szükségessé a kizárólagos jog kibővítése.

82. A Panasszal támadott jogszabályhelyek nem sértik az Indítványozók Alaptörvény M) cikkében, illetve XII. cikk (1) bekezdésben rögzített jogait – és így a tulajdonhoz való joguk sérelmével sem járnak – tekintettel arra, hogy:

- (i) az Alkotmánybíróság 3002/2020. (II. 4.) AB határozatában rögzítette, hogy az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdései az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján nem tekinthetők az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának, ezért ezekre alkotmányjogi panasz nem alapítható;
- (ii) önmagában az Indítványozók azon előadása, hogy az új szabályozási környezet „felveti a hazai gazdasági verseny torzulásának és a határon átnyúló kereskedelemre való negatív hatás” veszélyét, nem alapoz meg jogvédelmi igényt az oldalukon; az Indítványban

- konkrét, aktuális jogi érdeksérelmet kellett volna igazolni, illet azonban az Indítvány nem tartalmaz;
- (iii) az Indítványozók nem veszítik el az önálló piaci szerepüket, az új szabályozási környezetben is maradhatnak a piacon; a piaci státusz megváltozása, a gazdasági pozíciók közgazdasági átrendeződése nem élvez alapjogi védelmet, a piaci szereplőknek nem Alaptörvény biztosította joguk a piaci viszonyok változatlanságának jogalkotó általi garantálása;
 - (iv) az Indítványozók saját maguk adták elő az Indítványban, hogy a tevékenységek ellátását az új szabályozási környezetben a koncesszió jogosultjának „és alvállalkozói körének” biztosítja a jogalkotó; az Indítványozók előtt nyitva áll a lehetőség, hogy az új szabályozási környezetben alvállalkozóként (vagy akár koncesszorként) a piacon tovább működjenek;
 - (v) az új szabályozási környezetre minden piaci szereplőnek legalább 2 év, tehát kellő idő áll rendelkezésre a felkészülésre; ez alatt az idő alatt az Indítványozók is megfelelően tudják alakítani a piaci folyamataikat, anyagbeszerzéseiket, megrendeléseiket, szerződéses kapcsolataikat;
 - (vi) az Indítványozók előadásával szemben az Indítványozók tevékenységi körei nem kerülnek elvonásra, ilyen szabályozást a Panasszal támadott jogszabályhelyek nem tartalmaznak, ezért az Indítványozóknak semmilyen tulajdoni várománya ezen okból nem sérül;
 - (vii) az Indítványozók előadásával szemben az alvállalkozói rendszerre áttérés nemcsak költségeket, hanem másik oldalról bevételeket is jelent az Indítványozóknak, ezért a vállalkozás szabadsága ezen okból sem sérül;
 - (viii) az „engedély”, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az „ügyfélkör” nem tartoznak az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való jog körébe, az engedélyek megszűnése, az engedélykiadás feltételeinek megváltozása, az ügyfélkör átalakulása, számának csökkenése ezért nem is sértheti az Indítványozók tulajdonhoz való jogát.
83. Mindezek alapján kijelenthető, hogy az intézkedés szükségessége a fenti irányelvi csomag átültetéssel, és az állami hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának szükségességével – lásd még Módtv. 49. § fent idézett indokolását – kellően alátámasztott, az intézkedés arányossága szintén fentiek szerint indokolt, ezért indítványozót az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdését, valamint az Alaptörvény M) cikk (1) és (2) bekezdését érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányos sérelem nem érte.

V. JOGORVOSLATHOZ VALÓ JOG SÉRELME / MINISZTER ENGEDÉLYE ESZKÖZÁTRUHÁZÁSHOZ ÉS SZERZŐDÉSKÖTÉSHEZ

84. Az indítványozók a Ht. fenti rendelkezései kapcsán a jogorvoslathoz való jog sérelmére is hivatkoztak. Az indítvány 91. pontjában a miniszter részére „kvázi hatósági kontrollt” feltételez, és a miniszter jóváhagyást megtámadó döntésével szemben jogorvoslatnak milyen okból kifolyólag nincs helye.
85. Az indítványban írtakkal ellentétben a miniszter döntése ellen van helye jogorvoslatnak. A Ht. 92/G. §-ában szabályozott – miniszter számára fenntartott – hatósági hatáskörgyakorlás eljárásrendjét az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (továbbiakban: Ákr.), valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) határozza meg. Az Ákr. 112. § (1) bekezdése szerint a hatóság határozata ellen önálló jogorvoslatnak van helye. További eljárási részletszabályokat állapít meg az R. 3/A. §-a.

- (i) A minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság döntése az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény szerinti hatósági döntés.
- (ii) az a körülmény, hogy az előzetes jóváhagyást megtagadó miniszteri döntést bíróság nem változtathatja meg, nem zárja el az Indítványozókat a jogorvoslat igénybevételétől; amit nem kérhetnek, az az, hogy bíróság a miniszter jóváhagyást megtagadó döntését változtassa meg és a jóváhagyást adja meg, ezen kívül azonban minden további jogorvoslat az általános szabályok szerint az Indítványozók rendelkezésére áll.

87. Eljárásjogi szempontból viszont korlátozásként kell számításba venni a Ht. 92/G. § (5) bekezdését, mely szerint a bíróság a miniszter döntését nem változtathatja meg. E jogkorlátozás alanya viszont a jogorvoslati jogkörben eljáró közigazgatási bíróság, és nem az indítványozó. Ez a szabály kiemeli a közigazgatási bíróságnak – a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény 89. §-ában meghatározott – döntési lehetőségei közül a megváltoztathatóság esetkörét, ami érdemi változást, különösen joghátrányt nem eredményez a jogorvoslati rendszerben

A bemutatott indokok alapján az indítvány által támadott Ht. 2. § (1) bekezdés 26b., 26c., 36c. pontja, 53/A. § (3) és (7) bekezdése, 53/E. § (5) és (7) bekezdése, 92/G. §-a, 92/H. § (4), (7) és (9) bekezdése, továbbá a Módtv1. 49. §-a álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény rendelkezéseibe

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

Budapest, 2021. október „24 ”

Tisztelettel:


Steiner Attila
államtitkár

