



ENERGIAÜGYI MINISZTERIUM

DR. CZEPEK GÁBOR
KÖZIGAZGATÁSI ÁLLAMTITKÁR

Iktatószám: JOG/7844-1/2024-EM

[REDACTED]
részére

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG		
Ügyszám: IV/ 0 0 5 2 5 - 4 / 2024		
Érkezett: 2024 JÚN 06.		
Érkezés módja		
☐ POSTÁN	☒ @	☐ EGYÉB:
Példány: 1	Melléklet:	Kezelőiroda:

Tárgy: az Alkotmánybíróság elnökhelyettesének 2/2024. (III. 14.) utasításával érintett alkotmányjogi panasz indítványokkal kapcsolatos jogalkotói álláspont

Tisztelt [REDACTED]

A háztartási méretű kiserőművek szabályozását érintő ügyekben 1055 háztartási méretű kiserőmű üzemeltető, illetve beruházó az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszában kifogásolta, hogy a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vet. Vhr.) 5. § (5)-(5c), illetve (5f) bekezdése visszamenőleges hatályú, diszkriminatív, sérti a tulajdonhoz, az egészséges környezetnek való jogot, továbbá a jogbiztonságot.

Az 1055 alkotmányjogi panasz indítvány (a továbbiakban együtt: indítvány) által támadott szabályozással összefüggő jogi véleményemről az Abtv. 57. § (1b) bekezdésére tekintettel – az Alkotmánybíróság főtárgya által a pilot-eljárásban kiválasztott IV/525/2024. és IV/531/2024. sz. ügyekre fókuszálva – az alábbiak szerint tájékoztatom.

I. Az indítvány befogadhatóságának vizsgálata

A befogadhatóság körében kiemelendők az Alaptörvény B) cikkének, P) cikkének, valamint a XXI. cikk (1) és (2) bekezdésének vélt sérelmével összefüggő indítványi elemek.

Az Abtv. 26. § (1) bekezdés a) pontja által támasztott, az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panaszokra is alkalmazandó feltételek szerint az alkotmányjogi panasz benyújtásának törvényi feltétele, hogy az indítványozó Alaptörvényben biztosított jog sérelmére hivatkozzon.

Az Alaptörvény B) cikkének megjelölése kapcsán felhívom a figyelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság már több határozatában kibontotta a jogállam tartalmi összetevőit,

miszerint annak alapvető, nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság évtizedek óta következetes gyakorlata szerint: „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” {38/2012. (XI. 14.) AB határozat, Indokolás [71]}

Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy a jogállamiság részét képező jogbiztonság – és az abból fakadó normavilágosság – követelménye önmagában nem minősül a polgárok Alkotmányban biztosított jogának, ezek alapján konkrét alapjogsérelem nem állapítható meg. [676/D/2004. AB határozat] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény hatálybalépése után is fenntartotta azon korábbi értelmezését, amely szerint a jogbiztonság önmagában nem alapjog, így az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének a sérelmére alkotmányjogi panaszt csak kivételes esetben – a visszaható hatályú jogalkotás vagy jogalkalmazás tilalma és a kellő felkészülési idő hiánya esetén lehet alapítani. [ld. pl. 3268/2012. (X. 4.) AB végzés]

Az Alaptörvény P) cikkével összefüggésben szintén megállapítható, hogy az nem tartalmaz alapjogot, ugyanis az az „állam és mindenki kötelességét” rögzíti, ezért azzal összefüggésben sem merülhet fel az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelme. {3233/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [24]} Erre tekintettel az indítvány ezen elemében sem felel meg az Abtv. által támasztott követelményeknek, így ezen indítványi elemek tekintetében sincs érdemi vizsgálatra lehetőség.

Továbbá, a XXI. cikk (1) és (2) bekezdéseivel összefüggő indítványi elemek körében kiemелendő, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz esetében (mivel az közvetlenül a norma ellen irányul) különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, mert az indítványozó alapjogában való személyes, közvetlen és aktuális sérelme különbözteti meg a kivételes panaszt az actio popularis-tól {3089/2024. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [12]; 3442/2023. (X. 25.) AB végzés, Indokolás [21]}.

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggő érvelésből az a következtetés vonható le, hogy az indítványozó nem a saját esetében állította alapjogának sérelmét, hanem a szabályozáson keresztül általánosan a fogyasztók gazdasági helyzetének romlásában, valamint a gazdasági ösztönzők jövőbeni hiányában véli azt megvalósulni, így a hivatkozott Alkotmánybírósági gyakorlatban és az Abtv.-ben rögzítettek tekintetében ezen indítványi elemek sem felelnek meg a befogadhatósági kritériumoknak.

II. A háztartási méretű kiserőművek helye a hazai villamos energia termelésben

Magyarország Kormánya már 2020-ban határozott célokat tűzött ki az energia- és klímapolitika területén, melyek szerint a hazai beépített fotovoltaikus kapacitás 2030-ra meghaladja a 6 ezer MW-ot¹, 2040-re megközelíti a 12 ezer MW-ot. További célkitűzésként szerepel, hogy a következő évtized elejére legalább 200 ezer háztartás rendelkezzen átlagosan 4 kW teljesítményű, háztetőre szerelt napelemmel.

A legfrissebb adatok – 2024. április 1-jei állapot – szerint összesen 6 258,5 MW napelem van, amelyből 3496,9 MW 50 kW feletti napelem (ipari méretű) és 2 416,3 MW háztartási méretű

¹ Az elmúlt időszakban tapasztalt jelentős naperőművi beépülés okán a 6000 MW-ot várhatóan 2024-ben elérjük. A naperőművi termelésre vonatkozó célok jelenleg a Nemzeti Energia- és Klímaterv részeként felülvizsgálat alatt vannak.

kiserőmű (a továbbiakban: HMKE) (ami 264 312 db HMKE-t jelent), illetve ehhez jönnek hozzá a saját célra termelő naperőművek beépített teljesítményei, amely a becslések szerint 345,3 MW-ra tehető. Eszerint már 2023-ban meghaladtuk a hatályos energiastratégiai dokumentumunkban 2030-ra kitűzött 6000 MW-os célkitűzést. 2023 év végén az üzemelő HMKE-k 87%-a tartozott természetes személyekhez, ekkor 223 823 db lakossági (természetes személyhez tartozó) HMKE üzemelt az országban.

A HMKE-k kirívó növekedése az utóbbi 10-13 évben történt, szinte minden évben duplázódtak a mennyiségek, ami egybeesik a Kormány, illetve a klímavédelem céljaival, továbbá erősíti az öngondoskodást. Mára viszont az ország ezzel elért egy olyan nagyságrendet, ami szükségessé teszi a keretrendszer módosítását, annak érdekében, hogy költséghatékonyabb módon és okozathelyesebb költségallokációval működjön a villamos energia hálózat, valamint az ellátásbiztonság se sérüljön.

A fenti közpolitikai cél mellett uniós előírások is motiválták a változást. *A villamos energia belső piacára vonatkozó közös szabályokról és a 2012/27/EU irányelv módosításáról* szóló, 2019. június 5-i (EU) 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv) 15. cikk (4) bekezdése szerint azon tagállamoknak, amelyek olyan meglévő rendszereket alkalmaznak, amelyek nem külön számolják el a hálózatba táplált és a hálózathoz kivett villamos energiát (szaldó elszámolás), 2023. december 31-ét követően nem biztosíthatnak új jogokat e rendszerek keretében. Az Irányelv rendelkezése alapján az uniós jognak való megfelelés érdekében tagállami kötelezettség a bruttó elszámolás bevezetése 2024. január 1. napjával.

A HMKE olyan a kisméretű hálózatra csatlakozó villamos energiát termelő berendezés, amelynek teljesítménye legfeljebb 50 kW. A HMKE-k esetében *a villamos energiáról* szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (a továbbiakban: Vet.) előírja a megtermelt, de el nem fogyasztott áram kötelező kereskedő általi átvételét², illetve a Vet. Vhr. alapján éves, féléves, vagy havi szaldó elszámolást lehet alkalmazni. A legjellemzőbb az éves szaldó, amely azt jelenti, hogy a hálózatba összesen betáplált és vételezett villamos energia mennyiségét az éves szaldózás után számolják el. Amikor az éves szinten betáplált villamos energia mennyisége meghaladja a vételezett mennyiséget, a betáplált energiát – a jelenlegi jogszabályi környezetnek megfelelően – ugyanazon a termékáron számítja be a villamosenergia-kereskedő, mint a hálózathoz vételezett energiát³.

Az éves szaldó elszámolással a HMKE üzemeltetője a közcélú hálózatot (mind vételezésre, mind betáplálásra) díjmentesen, rendszerhasználati díj (a továbbiakban: RHD) megfizetése nélkül használhatja (amennyiben a vételezett villamos energia éves mennyisége meghaladja a betáplálás éves mennyiségét, akkor csak a többlet vételezés mennyisége esetén fizetendő RHD).

Az éves szaldó módszertanából fakadóan a HMKE üzemeltetők által generált RHD-t a HMKE-vel nem rendelkező fogyasztók fizetik meg (keresztfinanszírozás). A bruttó elszámolás bevezetésével a HMKE üzemeltetők által okozott RHD-költséget a HMKE üzemeltetők fizetik meg (okozathelyesség). További cél a szintén a HMKE-k által okozott olyan kiegyenlítő szabályozási költségek és jövőbeli hálózatfejlesztési költségek csökkentése, amelyek alapvetően a HMKE-k menetrendezésének hiányából és túlméretezésükből fakadóan

² Vet. 13. § (9) bekezdés

³ Az egyes egyetemes szolgáltatási árszabások meghatározásáról szóló 259/2022. (VII. 21.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése alapján.

termelésük alacsony egyidejű saját elfogyasztási hányadából adódnak. A bruttó elszámolás hatására ezen költségek mérséklődhetnek az önfogyasztás növekedésén, az új telepítésű HMKE-k rendszer szempontjából átgondoltabb méretezésén és a közcélú hálózatra betáplált villamos energia csökkenésén keresztül.

A kifogásolt módosítás célja az volt, hogy – az európai uniós jognak is megfelelően – a HMKE-k létesítésére illetve bővítésére vonatkozóan 2023. szeptember 7-ét követően megtett igénybejelentésekre, valamint a 10 év feletti HMKE-kre vonatkozóan bevezesse a bruttó elszámolás rendszerét. Olyan HMKE elszámolási rendszer bevezetését célozta meg a Kormány, amely ösztönzi a megtermelt áram helyben történő egyidejű elfogyasztását vagy tárolását. A bruttó elszámolás csökkenti a hálózat terhelését, csökkenti a HMKE-k miatti erőművi tartalékigényt, és megszünteti a rendszerhasználat költségeinek más fogyasztók általi keresztfinanszírozását is. Ezen cél elérése érdekében a módosítás az új igényekre előremenően, a már 10 év feletti rendszerekre pedig felmenő rendszerben, fokozatosan vezette be a bruttó elszámolásra történő átállást.

A szerzett jogok védelme érdekében⁴ és arra tekintettel arra, hogy a bruttó elszámolás bevezetése a HMKE jövedelmezőségére hatást gyakorol, a 2023. szeptember 7-éig történő igénybejelentéssel jogot szerzett kiserőművek esetén a telepítéstől, illetve – bővítés esetén – a bővítéstől számított 10 évig megmaradt az éves szaldó elszámolás rendszere.

A tényleges bevezetést megelőzően már 2021 nyara óta folytak szakmai viták a bruttó elszámolás bevezetésének részleteiről. Ezt tükrözi a Lakossági napelemes rendszerek támogatása és fűtési rendszerek elektrifikálása napelemes rendszerekkel kombinálva (RRF-6.2.1-2021) című pályázat, amely a pályázati feltételek között rögzíti, hogy – noha a pályázati felhívás meghirdetésekor a háztartási méretű kiserőművekre vonatkozóan úgynevezett nettó szaldó elszámolás van hatályban – az igénylő nem kifogásolja a bruttó elszámolás alkalmazását.

Emellett azt is ki kell emelni, hogy a napelemes rendszerek gyors ütemű terjedésével a villamos energia hálózat fejlesztése is szükségessé vált, így a Kormány az ország egész területén ideiglenesen felfüggesztette a betáplálási lehetőséget azon HMKE-k esetében, amelyeknél az igénybejelentést 2022. október 31. napját követően tették meg⁵. A zárolás miatt a HMKE termelvényének a közcélú hálózatra történő visszatáplálása nem lehetséges, így ebben formában a szaldó elszámolás sem érvényesül.

A bruttó elszámolás alkalmazása az alábbi fokozatok szerint történik az elfogadott módosítások alapján:

1. A legalább tíz éve már szaldó elszámolás szerint működő rendszerek 2024. január 1-jétől bruttó elszámolásra állnak át.
2. A 2023. szeptember 7. napjáig tett igénybejelentés alapján legkésőbb 2026. január 1. napjáig üzembe helyezett (vagy bővített) HMKE-k az üzembe helyezéstől/bővítéstől számított 10. termelési év végével érintett naptári hónapot követő hónap első napjáig éves szaldóban számolnak el, ezt követően bruttó elszámolásra térnek át.

⁴ Szerzett jogot annyiban véd a MEKH szabályozása és az arra épülő jelen javaslat, hogy tíz év üzemidő alatt nagy valószínűséggel a beruházás megtérül. A megtérülésen túli eredménytermeléssel vagy energiaszámla-csökkentéssel kapcsolatos beruházói várakozások tekintetében a szerzett (vagy annak) vélt jogokat nem védi sem a MEKH szabályozása, sem a jelen javaslat.

⁵ a veszélyhelyzet idején a háztartási méretű kiserőművek közcélú hálózatba történő feltáplálásának kérdéseiről szóló 413/2022. (X. 26.) Korm. rendelet

3. A 2023. szeptember 7. napjáig tett igénybejelentés alapján legkésőbb 2026. január 1. napjáig üzembe nem helyezett (vagy bővítés üzembe helyezése nem történik meg eddig) HMKE-k bruttó elszámolás szerint kezdhetik meg működésüket.
4. A 2023. szeptember 7. napját követő igénybejelentés alapján üzembe helyezett vagy bővített HMKE-k az üzembe helyezéstől, vagy 2024. január 1. napjától bruttó elszámolást alkalmaznak.

Az egyetemes szolgáltatásban működő HMKE-k termelésének profilozásáért, mérlegkörü tagságáért és a megtermelt energia kereskedelmi átvételéért az egyetemes szolgáltató felel. Az átvételi kötelezettség fenntartása céljából a módosítás az egyetemes szolgáltató részére 5 Ft/kWh-s átvételi (betáplálási) árat határozott meg a bruttó elszámolás keretében. De ettől eltérően a HMKE termelők a megtermelt és fel nem használt villamos energiát akár más kereskedő/piaci szereplők – az aggregátorokat is ideértve – számára is értékesíthetik, piaci alapon úgy, hogy vételezőként továbbra is jogosultak az egyetemes szolgáltatás igénybevételére.

A bruttó elszámolás bevezetését megelőzően vizsgálatokat végeztünk a bruttó elszámolásban üzemelő HMKE-k megtérülési idejére vonatkozóan. A vizsgálatok alapján megállapítottuk, hogy a termeléssel egyidejű felhasználással, a HMKE megfelelő méretezésével a HMKE megtérülése elérhető bruttó elszámolásban is. Fontos kiemelni, hogy a saját termeléssel kiváltott áramár volumene nagymértékben meghatározza a gazdaságosságot.

Egy átlagos lakóháznak a napelemes rendszer termelésből történő azonnali felhasználási aránya rossz felhasználási szokások esetén mindössze 25%, átlagos felhasználási szokások esetén közel 33%, jó felhasználási szokások esetén elérheti az 50%-ot. A jó felhasználási szokást akkumulátorral kombinálva akár 80% is lehet a saját célú hasznosítás.

Fentiekre tekintettel a bruttó elszámolás fokozatos bevezetésével párhuzamosan a Kormány számos, az elszámolás változásból fakadó következmény enyhítését szolgáló intézkedést is tett, így megindította a Napenergia Plusz Programot, amelynek keretében vissza nem térítendő támogatást biztosít lakossági felhasználók számára tárolóval kiegészített lakossági háztartási méretű kiserőművek telepítéséhez, továbbá megkezdte a bruttó elszámolásban működő HMKE-k megtérülését elősegítendő, a megtermelt és értékesített villamos energia származási garanciájára vonatkozó jogszabályok kidolgozását.

III. Az indítvány alkotmányjogi összefüggései

III. 1 Az Alaptörvény B) cikkével kapcsolatos vizsgálat érinti egyrészt a visszaható hatályú jogalkotás, a kellő felkészülési idő, valamint a jogbiztonság alkotmányossági kérdéseit

III. 1. 1. A visszaható hatályú jogalkotással összefüggő kifogás

Az indítvány az alkotmányjogi panaszeljárást az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére alapozva, a visszaható hatályú jogalkotásra is hivatkozva kérte a Vet. Vhr. a 2023. szeptemberi módosítással érintett rendelkezéseinek megsemmisítését. A szabályozást érintően számos indítvány került benyújtásra. A IV/334/2024. sz. indítvány kifogása például arra irányult, hogy a 2023. szeptember 11-én előterjesztett igénybejelentését érintette hátrányosan a Vet. Vhr. 5. § új (5) bekezdésének 2023. szeptember 13-ai hatálybalépése. A IV/525/2024. sz. indítvány előterjesztője a HMKE rendszerét évekkel ezelőtt telepítette. Indítványában azt

kifogásolta, hogy közte és az energiaszolgáltató között határozatlan időre kötött – így tartós jogviszonynak tekinthető – szerződésének elszámolási rendjébe avatkozott bele a jogalkotó, mert a szaldó elszámolás időszakát korlátozta, így – a HMKE beruházás megvalósításakor még reálisan kalkulált – jövőbeni várománytól esett el, illetve a beruházás megtérülési idejében teremtett új, hátrányosabb helyzetet (indokolás 57. és 60.).

A visszaható hatályú – a jogállamisággal össze nem egyeztethető – jogalkotás tartalmát a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (2) bekezdés akként határozza meg: „[j]ogszabály a hatályba lépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el, vagy korlátozhat jogot és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”

Az Alkotmánybíróság által kialakított gyakorlat szerint a „visszaható hatályúnak állított jogalkotás esetében az alkotmányossági vizsgálatot sorrendben a következő kérdések mentén kell elvégezni. Elsődlegesen azt kell megvizsgálni, hogy a korábbihoz képest hátrányos-e a támadott szabály. Amennyiben nem, ad malam partem visszaható hatályú jogalkotás per definicionem nem állhat fenn. Amennyiben a norma hátrányos, akkor másodlagosan vizsgálandó, hogy az előírás hatályba léptetése visszamenőlegesen történt-e. Igenlő válasz esetében a szabályozás alaptörvény-ellenes. Ha a hatályba léptetés nem visszamenőleges, harmadlagosan azt kell megvizsgálni, hogy a rendelkezés ettől függetlenül utólag, visszamenőlegesen megváltoztatja-e a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyok megítélését. Ez ugyanis a visszamenőleges hatályba léptetéshez hasonlóan valódi visszaható hatályú jogalkotást jelent, és alaptörvény-ellenes. Ezzel szemben amennyiben a norma a múltban keletkezett tartós jogviszonyokat kizárólag a jövőre nézve módosítja (azonnali vagy kvázi visszaható hatály), és a beavatkozásnak alkotmányosként elfogadható indoka van, az adott esetben alkotmányos lehet”. {8/2022. (V. 25.) AB határozat, Indokolás [19]}

A folyamatban lévő eljárások és a visszaható hatályú jogalkotás viszonyát az Alkotmánybíróság a 2/2022. (II. 10.) AB határozatban tekintette át. Eszerint „[a]z Alkotmánybíróság kiterjedt gyakorlatot folytat a visszaható hatályú jogalkotás tilalmával kapcsolatban abból a szempontból is, hogy ez a tilalom mit jelent a folyamatban lévő eljárásokra nézve {lásd legutóbb: 11/2021. (IV. 7.) AB határozat, Indokolás [27]–[33]; 8/2020. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [56]–[61]}. Az előbb hivatkozott határozatokban rögzített állandó gyakorlatnak az is a részét képezi, hogy nem egyeztethető össze a jogállamiság tartalmával egy új szabály oly módon történő hatályba léptetése, hogy az hátrányosan változtatja meg a hatálybalépés időpontjában már fennálló tényállás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a folyamatban lévő eljárásokban. Azt kell tehát megítélni, hogy a tényállás már létrejött-e az újonnan alkalmazandó szabály hatálybalépése előtt, és ha igen, akkor az utóbb egy új, a régitől eltérő vagy annál terhesebb anyagi jogi jogkövetkezményt vezet-e be, amely hátrányt, jogvesztést okoz a folyamatban lévő ügyekben.” {2/2022. (II. 10.) AB határozat, Indokolás [19]}

A 8/2022. (V. 25.) AB határozatban lefektetett alkotmányossági vizsgálatot elvégezve rögzíthető, hogy az 1. lépcsőfok (hátrányos szabályozásról van-e szó) igenlő válasz adható. A 2. lépcsőfok esetében (hatálybalépés visszamenőleges volt-e) – a beadványok esetleges ténybeli eltérését figyelembe véve – esetről-esetre indokolt a vizsgálatot elvégezni. A fent hivatkozott IV/525/2024. sz. – és más hasonló tényállású – indítványok tekintetében kétség nem fér hozzá, hogy a Vet. Vhr. 2023. szeptember 13-ai módosításának jogi következményeit kizárólag a jövő tekintetében lehet és kell vizsgálni, ugyanis a bruttó elszámolásra történő átmenet az újonnan épülő HMKE-ra előremenő, a már 10 éve üzemelő HMKE-ra felmenő

rendszerben, fokozatosan került bevezetésre. Erre való tekintettel szükséges elvégezni a vizsgálat 3. szintjét is, ami arra irányul, hogy a múltban létrejött – esetleg már le is zárt – jogviszonyokra gyakorolt hatását elemezzük. Itt azt a következtetést kell levonni, hogy bár a kifogásolt szabályozás egyes, a múltban létrejött tartós jogviszonyokat az egyik szerződő félre nézve hátrányosan érint, a jogalkotói beavatkozásnak mégis van alkotmányosként elfogadható indoka. Ez az indok pedig az, hogy a HMKE-k utóbbi 10-13 évben szinte évente dulpázódó növekedési üteme mára már elért egy olyan nagyságrendet, ami szükségessé teszi a keretrendszer módosítását, elsősorban azért, hogy az ellátásbiztonság – a rendszerirányítói feladatok ellehetetlenülésén keresztül – ne sérüljön, másrészt, hogy költséghatékonyabb módon és okozathelyesebb költségallokációval működhessen az ország villamos energia rendszere.

A fenti közpolitikai cél mellett uniós előírások is motiválták a változást, hiszen a 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv 15. cikk (4) bekezdése szerint azon tagállamoknak, amelyek olyan meglévő rendszereket alkalmaznak, amelyek nem külön számolják el a hálózatba táplált és a hálózathoz kivett villamos energiát (szaldó elszámolás), 2023. december 31-ét követően nem biztosíthatnak új jogokat e rendszerek keretében. A 2019/944 európai parlamenti és tanácsi irányelv rendelkezése alapján az uniós jognak való megfelelés érdekében tehát tagállami feladat volt a bruttó elszámolás bevezetése 2024. január 1. napjával.

A jogszabályváltozásból fakadóan más indítványozónak (IV/334/2024) a 2/2022. (II. 10.) AB határozatban lefektetett elvek szerint újabb terhet nem kellett vállalnia, illetve esetében jogvesztésről sem lehet szó. A Vet. Vhr. 5. § új (5) bekezdésének 2024. szeptember 13-ai hatálybalépésekor az indítványozó HMKE projektje az igénybejelentési fázisában volt. Az indítványozó ekkor még nem lehetett biztos abban, hogy igénybejelentése pozitív elbírálásban részesül, így reálisan azzal sem számolhatott még, hogy a megvalósítani tervezett HMKE projektje valamikor a közcélú villamos energia hálózatra csatlakozhat. Megszerzett – vagy éppen ezért a jogszabályváltozás által megvont – (alanyi) jogról a szaldóelszámolás igénybevétele érdekében nem lehet beszélni, ugyanis a HMKE megvalósítási folyamata még csak a kezdeti (engedélyezési) stádiumban volt. Esetében még nem állt fent tényállási elemként a szaldóelszámolással való rendelkezés, így a megváltozott szabályozás anyagi jogi jellegű jogkövetkezményét a jogszabályváltozás nem tette terhesebbé.

III. 1. 2. A felkészülési idő rövidegével összefüggő kifogás

Az alkotmánybíróági pilot eljárásba bevont IV/525/2024. sz. indítvány szerint a jogalkotó által biztosított (rövid) felkészülési idő nem tette lehetővé, hogy a jogszabály szövegét alaposan megismerje, és azt sem, hogy magatartását (HMKE rendszerének jövőbeni sorsát) a megváltozott és számára bonyolult jogszabályi feltételekhez igazítsa (indokolás 62. és 63.).

A 3087/2022. (III. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy „[a]lkotmánybírói hatásköre [...] a felkészülési idő követelményével összefüggésben nem terjedhet ki annak vizsgálatára, hogy egy konkrét jogszabály esetében pontosan mennyi idő szükséges a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez, az ugyanis nem alkotmányjogi kérdés; az Alkotmánybíróság az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből fakadó felkészülési idő követelményével összefüggésben csak azt értékelheti, ha a felkészülési idő elmarad, vagy annyira kirívóan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni.” {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [43]}. {3087/2022. (III. 10.) AB határozat, Indokolás [46]}

Az Alkotmánybíróság – más határozataival mellett – a 33/2019. (XI. 27.) AB határozatában foglalta össze a megfelelő felkészülési idő követelményét érintő gyakorlatát. Eszerint „[a] 34/2014. (XI. 14.) AB határozat értelmében a gyakorlat akként összegezhető, hogy a kellő „felkészülési idő »egy jogszabály megalkotása és kihirdetése, illetve hatálybalépése, azaz normatív hatásának kifejtése között eltelt idő« [165/2011. (XII. 20.) AB határozat, ABH 2011, 478, 498.]. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból levezetett jogbiztonság követelménye a jogszabály hatálybalépése időpontjának megállapítására vonatkozóan azt a kötelezettséget hárítja a jogalkotóra, hogy kellő időt biztosítson

- a jogszabály szövegének megismerésére;
- a jogalkalmazó szervek számára a jogszabály alkalmazására való felkészüléshez;
- a jogszabállyal érintett szervek és személyek számára annak eldöntéséhez, hogy miként alkalmazkodjanak a jogszabály rendelkezéseire.

Az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, hogy annak vizsgálatát, hogy a felkészülési idő megfelelő-e, illetve, hogy sérti-e a jogbiztonság követelményét, a szabályozás tartalmi változásaira figyelemmel kell elvégeznie {összefoglalóan: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [233]–[236], megerősítette: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [122]}. A »jogszabály alkalmazására való felkészüléshez szükséges kellő idő megállapítása és biztosítása a jogalkotó felelősséggel terhelt mérlegelésének és döntésének függvénye. Az alkotmányellenesség csak a jogszabály alkalmazására való felkészülést szolgáló időtartam kirívó, a jogbiztonságot súlyosan veszélyeztető vagy sértő elmaradása, illetőleg hiánya esetén állapítható meg« {7/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 45, 47.; megerősítette: 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [238]}. »A jogbiztonságot súlyosan sérti, ha az új, illetve többletkötelezettségeket előíró jogszabályi rendelkezés kihirdetése és hatályba lépése közötti felkészülési idő elmarad vagy olyan rövid, hogy nyilvánvaló, hogy a jogszabály címzettjei jóhiszeműségük, legjobb szándékuk és igyekezetük ellenére sem – vagy csak rendkívüli erőfeszítések árán – tudnának kötelezettségeiknek eleget tenni. Ellentétes a jogállamiság elvével, ha a kellő felkészülési idő hiányából eredően a jogszabály címzettjei a megváltozott rendelkezéshez való alkalmazkodás rendkívüli nehézsége miatt nyilvánvalóan, illetve az új szabályozás megismerhetőségének hiányában valószínűsíthetően jogsértő helyzetbe kerülnek; különösen, ha emiatt joghátrányok is érik (érhetik) őket« {6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [239]}. Az Alkotmánybíróság a döntését ezen általános elvek fényében, de mindig egyedi mérlegelés alapján hozza meg.” {Indokolás [57]–[59], vö. továbbá legutóbb: 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [21]–[23]}

„A kellő felkészülési idő követelménye így a jogkövető magatartás tanúsítására történő felkészülést fogja át, de a jogalkalmazás gazdasági következményeire való felkészülés már védelmi körén kívül esik.” {3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [23]}” {33/2019. (XI. 27.) AB határozat, Indokolás [43] és [44]}

A kellő felkészülési idő követelményének a jogbiztonság elvéből következő lényegi eleme tehát, hogy a jogszabályi rendelkezések címzettjei kötelezettségeiket teljesíteni tudják és akaratuk ellenére ne kövessenek el kötelezettségszegést, ne valósítsanak meg jogellenes magatartást. {3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [44]; 3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [42]; 6/2013. (III. 1.) AB határozat, Indokolás [236]} Az Alkotmánybíróság több alkalommal megállapította, hogy „a kellő felkészülési idő követelménye nem a norma által előírt magatartás gazdasági következményeire, vagy ezek elhárítására, hanem a jogkövető magatartás teljesítésére szolgáló felkészülési időt fogja át”. {3327/2022. (VII. 21.) AB határozat, Indokolás [46], 3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [46]}

A kellő felkészülési idő követelményének való megfelelés vizsgálatát a körülmények figyelembevételével esetről-esetre kell lefolytatni, amelynek során azt szükséges megvizsgálni, hogy a támadott szabályozás előír-e a címzettek számára új kötelezettséget vagy megállapít-e többletkötelezettséget. {3129/2022. (IV. 1.) AB határozat, Indokolás [43]; 32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [58]}

A pilot eljárásba bevont ügyekben a támadott szabályozás a villamoshálózathoz történő kivétel és a villamoshálózatba történő betáplálás ellenértéke tekintetében tér el a korábbiaktól, így az alkotmánybírói gyakorlat alapján az indítványozó által sérelmezett helyzet alkotmányjogi szempontból kizárólag a jogszabály gazdasági következményeire való felkészüléssel hozható kapcsolatba, ami viszont nem vonható a kellő felkészülési idő alkotmányos védelmi körébe. Erre tekintettel alapjogsérelem nem állapítható meg.

III. 1. 3. A jogbiztonság követelményével összefüggő kifogás

A jogbiztonság követelményének sérelmét a pilot eljárással érintett indítvány a normavilágosság hiányával, illetve a jogi szabályozás gyakori módosításával szándékozott alátámasztani (IV/525/2024. sz. indítvány, indokolás 66. és 68.). Ahogyan azt a befogadhatóság vizsgálata során már kifejtettem, álláspontom szerint a jogbiztonság követelményével összefüggő indítványi elemek tekintetében érdemi vizsgálatnak nincs helye. A 10/2019. (III. 22.) AB határozatban foglaltak szerint „Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése tekintetében az abban megfogalmazott jogállamiság és jogbiztonság alkotmányos követelményére hivatkozásnak csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotásra és a felkészülési idő hiányára alapított indítványok esetében van helye {3062/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [171]}. Ebből következően a szerzett jogok védelme körében nem, de a visszaható hatályú jogalkotás tilalma körében az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével összefüggésben helye lehet valamely támadott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenessége vizsgálatának.” {10/2019. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [33]}.

A jogbiztonság „az államtól, és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára is értelmezhetők és követhetők legyenek {34/2014. (XI. 4.) AB határozat, Indokolás [116], [120]}» {20/2020. (VIII. 4.) AB határozat, Indokolás [67]}. A jogalkotóval szemben nem csupán elvárás a mondatfűzés grammatikai hibátlansága, a norma logikai egységének és közérthetőségének a biztosítása – mivel az alkalmazhatóságnak ez az alapja –, a normavilágosság alkotmányos követelmény is {3047/2013. (II. 28.) AB határozat, Indokolás [13], [16]}. A jogalanyoknak tényleges lehetőséget kell biztosítani arra, hogy magatartásukat a jog előírásaihoz igazíthassák [25/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 131, 132]. Ehhez pedig az szükséges, hogy a jogszabály szövege a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142]” {3134/2023. (III. 27.) AB határozat, Indokolás [22]}.

A fent ismertetett alkotmánybírói gyakorlat szerint a normavilágosság, illetve gyakorinak tekintett jogalkotói beavatkozás kérdésköre alkotmányjogi panasz eljárás tárgya nem lehet.

Egyébiránt a Vet. Vhr. és annak 2023 végén hatályba lépő módosításai jogbiztonság fent hivatkozott kritériumait maradéktalanul kielégítik. A normatartalomról a jogalkotó szándék világosan kiolvasható, illetve a normavilágosság további javítása érdekében történő háromszori kisebb módosítás nem tekinthető olyan gyakori változásnak, ami egy átlagos

jogalkalmazó helyzetét megnehezíti. A Vet. Vhr. szabályai mindvégig világosak, egyértelműek és a norma címzettjei számára értelmezhetők és követhetők maradtak.

III. 2. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével kapcsolatos vizsgálat érinti az egészséges környezethez való jog alkotmányossági kérdéseit

Az indítvány szerint hátrányosan érinti a megváltozott szabályozás a környezet- és klímavédelem iránt érzett elkötelezettségét, illetve a fenntartható energián alapuló háztartásokat a korábbinál nagyobb kiadásokra kényszeríti (IV/525/2024. sz. indítvány, indokolás 125. és 126.). Az új szabályok pedig elrettentik a HMKE beruházásoktól a háztartásokat, az ilyen rendszereket régebb óta üzemeltető háztartásoktól pedig az energiatermelésük újragondolását várja el (IV/525/2024. sz. indítvány, indokolás 138. és 139.). A kieső vagy a nem megvalósuló HMKE kapacitások pótlása csak nagyobb környezetterhelést és értékes területeket igénybevevő ipari naperőmű parkokkal képzelhető el (IV/525/2024. sz. indítvány, indokolás 142.). Mindezekből következően a környezetvédelem elért védelmi szintjében csökkenést jelent a szabályozás.

Az 17/2018. (X. 10.) AB határozat fogalmazza meg az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, XX. cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése kapcsolatát {Indokolás [85]}. Az Alkotmánybíróság kimondta, hogy „az egészséges környezethez való jog értelmezési tartományához az érdekazonosság miatt szorosan kapcsolódik az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a tartalma a környezethasználat, a természeti erőforrásokkal való észszerű gazdálkodás körében, továbbá az Alaptörvény XX. cikke is, hiszen az ember egészségére hatással van az embert körülvevő környezet is. Ez az alapvető összefüggés képeződik le az alapjog megnevezésében, amely az „egészséges környezet” biztosításáról rendelkezik, és egyúttal meghatározza ezzel a fordulattal az alapjog tárgyát is. Az élet minőségét a természet és a környezet állapota jelentősen meghatározza. Az élet és az egészség védelme elképzelhetetlen a természet és a környezet védelme nélkül, és az nem szűkíthető le kizárólag az emberi életre.”

16/2015. (VI. 5.) AB határozat az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdés és XXI. cikk (1) bekezdés kapcsolatát akként is meghatározta, hogy „[a]z Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése államcél fogalmaz meg, aminek elérését szolgálja a XXI. cikk (1) bekezdéséből levezett alapjog biztosítása és érvényesítése. Ezen államcél teljesítését és az egészséges környezethez való alapjog érvényesítését biztosítja az egészséges környezet már elért védelmi szintjének mint eredménynek a fenntartása.” {Indokolás [109]}

A 4/2019. (III. 7.) AB határozatában az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy a környezethez való jog elért szintjéből való visszalépés tilalma az egészséges környezethez való jog alapjog alanyi oldalát képezi, korlátozhatósága az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint ítélt meg {Indokolás [42]}. Eszerint az egészséges környezethez való jog sem abszolút jog, az is korlátozható az Alaptörvény által lefektetett alapjogi teszt szerint {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [94]}. A teszt által azt kell meghatározni, hogy

- a) az indítványban előadottak az egészséges környezethez való jog hatálya alá tartoznak-e;
- b) megállapítható-e visszalépés a védelmi szintben; és ha igen, akkor
- c) a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének a függvényében, azaz a szükségességi-arányossági kritériumrendszer szerint alkotmányos-e {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [44]}.

A 17/2018. (X. 10.) AB határozatában az Alkotmánybíróság a visszalépés tilalmával összefüggésben kifejtette, hogy „[a] visszalépés tilalma nem vonatkozik a védelmi szint kijelölésére, de érvényesül akkor, amikor a környezetterhelés már kialakított korlátait úgy derogálja a jogalkotó, hogy akár orvosolhatatlan környezetromboló folyamatok is beindulhatnak.” {Indokolás [92]}, másrészt rögzítette, hogy „az egészséges környezethez való jog objektív intézményvédelmi oldalon túlmutató, alapjogi vetületét, azaz az alapjog alanyi oldalát képező visszalépés tilalma a jogszabállyal már biztosított védelmi szint korlátozhatóságával szemben támaszt tartalmi követelményeket az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai értelmében „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást [...]”. Az igazolásnak kétséget kizárónak kell lennie a testület döntésének értelmében: „[a]mennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát” (Indokolás [20]–[21]).

Az indítvány e pont bevezetőjében hivatkozott érvei részben gazdasági természetűek, részben olyan feltételezésekben alapulnak, melyek bekövetkezte mellett és ellen egyaránt felsorakoztathatók – azonos súlyú – érvek. A beadvány nem szentelt figyelmet ez utóbbiak valószínűsítésére, így a visszalépés tilalma tekintetében kidolgozott alkotmánybírói gyakorlattal nem is hozhatók kapcsolatba, e körben tehát figyelmen kívül hagyhatók.

A Kormány elkötelezett⁶ a zöldenergiára történő átállás területén. A Kormány ezzel összefüggésben indította el a lakossági Napenergia plusz programot, ami akár ötmillió forint vissza nem térítendő támogatást biztosít a tároló kapacitással kombinált HMKE rendszerek telepítésére. Ezzel az intézkedésekkel további HMKE kapacitások belépésével kell számolni, szemben az indítványban valószínűsített forgatókönyvvel.

A zöldenergiára és az atomenergiára történő támaszkodás biztosítja az ország számára azt a lehetőséget, hogy akár a 2030-ra vagy a hosszabb távra vállalt klíma vállalásainak eleget tegyen.

III. 3. Az Alaptörvény XIII. cikkével kapcsolatos vizsgálat érinti a tulajdonhoz való jog alkotmányossági kérdéseit

A IV/525/2024. sz. indítvány 164., 169., 170., 171. és 174. pontja a megtérülési idő kitolódásával, a reménybeli bevétel csökkenésével, a HMKE fenntartásához szükséges költségek fedezetének elmaradásával indokolta a tulajdonhoz való jog sérelmét.

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.].

⁶ <https://magyarnemzet.hu/gazdasag/2024/02/kettos-celt-szolgal-a-zoldenergia-magyarorszagon>

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.” (1103/B/1990. AB határozat, ABH 1993, 539, 541.).” {Indokolás [193]}.

Ugyancsak a 20/2014. (VII. 3.) AB határozat szerint „[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]}.

A 3024/2015. (II. 9.) AB határozat szerint „[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 megteremtését, 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]}.

Az előzőekben kifejtett alkotmánybírósági gyakorlatra tekintettel az éves szaldóelszámolás kivezetése, illetve a bruttó elszámolásra történő átállás nem sértette az indítványozó tulajdonhoz fűződő alkotmányos jogát, ugyanis a beadvány előterjesztője reálisan nem

számolhatott azzal, hogy a korábban megkötött szerződése az elszámolási szabályok tekintetében az idők végezetéig változatlan marad. A változás szükségességét – az uniós kötelezettségeink teljesítése mellett – a hazai elektromos rendszer egyensúlyának, és ezzel összefüggésben az ellátásbiztonság fenntartásának kényszere adta, összefüggésben a naperőmű kapacitások a tervezetten felüli növekedési ütemével.

Álláspontom szerint a támadott szabályozás tekintetében igazolható a legitim cél, hiszen a nemzetbiztonsági és nemzetgazdasági érdek fűződik az elektromos hálózat folyamatosan rendelkezésre álljon és kiszolgálja például más alapjogokhoz (egészséghez, az oktatáshoz, illetve az otthon nyugalomához való jog) kapcsolódó felhasználói igényeket, továbbá a biztosítsa a nemzetgazdasági ágazatok zavartalan működését.

A fent hivatkozott közérdekre tekintettel a Vet. Vhr. tulajdonhoz való jog esetleges korlátozásával összefüggő rendelkezései szükséges és alkotmányosan igazolható intézkedések. Erre való tekintettel az indítványozó tünni és jogkövető magatartást tanúsítani köteles.

A fentiekre tekintettel, az alapjog-korlátozás szükségessége 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.

III. 4. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével kapcsolatos vizsgálat érinti a diszkrimináció tilalmának alkotmányossági kérdéseit

A IV/525/2024. sz. indítvány 181. és 184. pontja szerint a Vet. Vhr. kifogásolt rendelkezése indokolatlanul azonos módon kezeli az átlagfogyasztót és azt a fogyasztót, aki egyúttal HMKE rendszerrel is rendelkezik, ezért álláspontja szerint a támadott szabályozás ellentétes az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakkal..

Az Alkotmánybíróság a 3313/2018. (X. 16.) AB határozatban megállapította, hogy „a jogegyenlőség elve nem bármifajta különbségtételt, hanem csupán az emberi méltóságot sértő megkülönböztetéseket tilalmazza. Alaptörvény-ellenes, vagyis emberi méltóságot sértő megkülönböztetés abban az esetben állapítható meg, ha a különbségtétel önkényes. A hátránnyal járó különbségtétel az általános mérce szerint akkor minősül önkényesnek, ha nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka. Ennek ellenőrzéséhez elsődlegesen az intézkedés legitim célját szükséges vizsgálni. Ezen kívül szükséges értékelni egyfelől azt, hogy az intézkedés alkalmas-e a legitim cél eléréséhez, másfelől pedig azt is, hogy az elérni kívánt, legitim cél által kijelölt személyek köre egybeesik-e az intézkedéssel érintett személyek körével. Mindezen szempontok nyújtanak lehetőséget annak eldöntéséhez, hogy egy különbségtétel önkényesnek, észszerű indokot nélkülözőnek tekinthető-e” {42/2012. (XII. 20.) AB határozat, Indokolás [22], [24]–[27], [34]; megerősítette: 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [87], 3313/2018. (X. 16.) AB határozat (Indokolás [27])}.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint személyek közötti, alaptörvény-sértő hátrányos megkülönböztetés akkor állapítható meg, ha valamely személyt vagy embercsoportot más, azonos helyzetben lévő személyekkel vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek

hátrányosabb módon. A megkülönböztetés pedig akkor alaptörvény-ellenes, ha a jogszabály a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne; azaz alaptörvény-ellenes megkülönböztetés csak összehasonlítható helyzetben levő jogosultak és kötelezettek között vethető fel. Az Alaptörvény XV. cikk (1) és (2) bekezdésével összefüggő gyakorlatát Alkotmánybíróság a 3250/2019. (X. 30.) AB határozatban tekintette át. Itt egyebek között rögzítésre került, hogy „a homogén embercsoportok tagjai közötti diszkrimináció alkotmányellenes, amennyiben a különbségtételnek tárgyilagossági mérlegelés szerint nincs észszerű indoka; nem homogén (heterogén) embercsoportok között azonban az alapjognak nem minősülő egyéb jogok esetében alkotmányos módon lehet különbséget tenni” {3250/2019. (X. 30.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy „az alapjognak nem minősülő egyéb jogra vonatkozó, személyek közötti hátrányos megkülönböztetés vagy más korlátozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a sérelem összefüggésben áll valamely alapjoggal, végső soron az emberi méltóság jogával, és a megkülönböztetésnek, illetve korlátozásnak nincs tárgyilagossági mérlegelés szerint észszerű indoka, vagyis önkényes [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994, 197, 200.]” {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [32]}.

Az Alkotmánybíróság több határozatában – köztük 3048/2013. (II. 28.) AB határozatban – kimondta, hogy “[s]em a jogegyenlőség alkotmányos követelményéből, sem a diszkrimináció tilalmából nem következik, hogy az állam célszerűségi, gazdaságossági, jogtechnikai, méltányossági, az eltérő társadalmi helyzetekre figyelemmel levő stb. szempontok szerint a jogok és kötelezettségek jogalkotási úton való megállapítása során a személyek között ne különböztethetne, ha ezzel egyébként az alkotmányos követelményeket nem sérti.” [521/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 555, 556.]” {Indokolás [43]}.

Az Alkotmánybíróság diszkriminációra vonatkozóan akkor alkalmazza az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésébe foglalt szükségesség és arányosság tesztjét, amikor alkotmányos alapjogokat érintő hátrányos megkülönböztetés kérdése merül fel. Az alapjogokon kívüli egyéb – de valamely alapjoggal összefüggő – jogokra vonatkozó diszkrimináció esetében az Alkotmánybíróság akkor állapít meg alaptörvény-ellenes megkülönböztetést, ha annak nincs tárgyilagossági mérlegelés szerinti észszerű indoka, vagyis önkényes {14/2014. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [31]–[32], 10/2015. (V. 4.) AB határozat, Indokolás [20], 3002/2019. (I. 7.) AB határozat, Indokolás [39]}.

A fentiekből látható, hogy az alkotmánybíróági gyakorlat szerint abban az esetben merülhet fel az Alaptörvény XV. cikkének sérelme, ha azonos csoportba tartozó személyi körben és azonos szabályozási koncepción belül az eltérő szabályozásnak nincs észszerű, kellő súlyú alkotmányos indoka.

Ezzel szemben az indítványozó épp az áram vételárának azonosságát kifogásolja a hagyományos fogyasztó és a HMKE-val rendelkező fogyasztó tekintetében, arra való tekintettel, hogy a hagyományos fogyasztó nem vesz részt az áram előállításában és nem visel ezzel összefüggő költséget sem. Ez pedig – figyelemmel a megkülönböztetés hiányára – álláspontom szerint nem ütközik az Alaptörvény XV. cikke által biztosított általános egyenlőségi szabályba.

A fentiekkel összefüggésben fontos kiemelni, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint senkinek nincsen alanyi joga arra, hogy kedvezmények alanya legyen. Az éves szaldóelszámolás egy kedvezményként szolgál, ugyanakkor a hazai elektromos rendszer egyensúlyának, és az ellátásbiztonság fenntartásának érdekében szükségessé vált a szabályozás módosítása.

Hangsúlyozandó, hogy az államnak semmilyen jellegű kötelezettsége nincs arra vonatkozóan, hogy egy kedvezményes elszámolási módszert akár részben, vagy egészen fenntartsa.

Az Alkotmánybíróság egy konkrét ügyben a lakástakarékpénztár-konstrukciók esetében történő állami támogatás megszüntetése tekintetében megállapította, hogy az ilyen jellegű állami támogatások csak közvetett módon hozhatóak összefüggésbe az Alaptörvény XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcélal, és nem tekinthetők az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése szerinti jogosultságoknak sem. {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [72]} Mindez azt jelenti, hogy egy az állami támogatási forma, vagy egy állami kedvezmény kifejezett alaptörvényi jogosultság, illetőleg az Alaptörvényben foglalt valamely államcélal való közvetlen összefüggés hiányában *ex gratia* juttatásnak tekinthető.

Az Alkotmánybíróság az *ex gratia* jellegű juttatásokkal kapcsolatosan korábban már leszögezte, hogy azok jellemzője, hogy a jogalkotó méltányosságból juttat javakat, és senkinek sincs joga arra, hogy egy *ex gratia* juttatás meghatározott formájában részesüljön. Ebből következően a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg mind a jogosulti körnek, mind a juttatás mértékének és egyéb feltételeinek a meghatározása tekintetében, ugyanakkor a jogosulti kör, a jogosultság mértéke és egyéb feltételei nem határozhatóak meg önkényes módon. {32/2015. (XI. 19.) AB határozat, Indokolás [32], illetőleg 3047/2017. (III. 20.) AB határozat, Indokolás [39]}. {24/2019. (VII. 23.) AB határozat, Indokolás [72]-[73]}

Jelen esetben tehát a jogalkotó az éves szaldóelszámolás lehetősége által *ex gratia* juttatást biztosított korábban a HMKE-t üzemeltető személyek részére, a támadott jogszabályi rendelkezések pedig e kedvezmény fokozatos kivezetését szabályozzák. Ahogyan az a fenti alkotmánybírósági gyakorlatból is látható, az *ex gratia* juttatások jogosulti köre, a juttatás mértéke és egyéb feltételei sem határozhatóak meg önkényes módon. A jogosulti kör tekintetében megállapítható, hogy az igénybejelentés és az üzembe helyezés időpontjától függően négy csoport alkotható, akiknek eltérő időponttal kell a bruttó elszámolásra áttérniük.

Először különbséget lehet tenni azon személyek között, akik HMKE rendszerüket legalább tíz éve működtetik, ezen alanyi körnek 2024. január 1-jétől kellett bruttó elszámolásra áttérniük, amelynek indoka az, hogy tíz év üzemidő alatt nagy valószínűséggel a beruházás megtérült. Szintén 2024. január 1-jétől kellett bruttó elszámolásra áttérniük azon személyeknek, akik 2023. szeptember 7. napját követően éltek igénybejelentéssel, mivel ők az Energiaügyi Minisztérium 2023. szeptember 8-i bejelentését követően⁷, az új elszámolási módszerek ismeretében nyújtották be igényüket, majd helyezték üzembe rendszerüket. A harmadik csoportot azon személyek alkotják, akik ugyan 2023. szeptember 7. napját megelőzően tettek igénybejelentést, azonban 2026. január 1. napjáig nem helyezik üzembe rendszerüket, ez esetben a bruttó elszámolás szerint kezdhetik meg a működésüket. Számukra a jogalkotó elegendő időt – több, mint két évet – biztosít a rendszer üzembe helyezésére. Végezetül, egy

⁷ <https://kormany.hu/hirek/lantos-csaba-megtartjuk-az-eves-elszamolast-a-napelemes-rendszereket-uzemelteto-csaladok-szamara>

negyedik csoport képezhető azon személyek köréből, akik 2023. szeptember 7. napját megelőzően tettek igénybejelentést, majd rendszerüket 2026. január 1-jéig üzembe helyezik, ők az üzembe helyezéstől számított tíz évig éves szaldóelszámolást alkalmazhatnak.

A fent bemutatottak alapján a támadott szabályozás álláspontom szerint megfelel az alkotmányossági követelményeknek, ugyanis a jogalkotó észszerű indokok alapján tesz különbséget a HMKE rendszert üzemeltető személyek között.

Mindazonáltal szükséges felhívni a figyelmet arra a körülményre is, hogy az indítvány által támadott szabályozás, azaz a Vet. Vhr. 5. § (5)-(5c), illetve (5f) bekezdése alá kizárólag a HMKE üzemeltető jogalanyok tartoznak. A kérelemhez kötöttségből következően a diszkrimináció esetleges megvalósulását és reparációját is csak e jogszabályhelyek körében lehet és kell vizsgálni, azaz a HMKE rendszereket üzemeltető jogalanyok egymáshoz viszonyított helyzetében. E körben viszont hátrányos megkülönböztetés nem állapítható meg, és ilyet az indítvány sem nevezett meg. Olyan más jogszabályhelyet, melyekből esetleg levezethető volna az egyenlő bánásmód sérelme, sem a kérelem, sem annak indokolása nem azonosított.

A fenti körülményekre tekintettel az alaptörvény-ellenes megkülönböztetés tilalmával összefüggésben észszerű indokokat nem lehet meghatározni, ugyanis azok között logikai kapcsolat nincs.

IV. Összegzés

Mindezek alapján kijelenthető, hogy az indítványozókat az Alaptörvényt érintően az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható alkotmányossági sérelem nem érte. Mind a visszaható hatályú jogalkotás, a kellő felkészülési idő, a jogbiztonság, az egészséges környezethez való jog, a tulajdonvédelem, mind a hátrányos megkülönböztetés területén elvégzett, és az Alkotmánybíróság gyakorlata által alátámasztható vizsgálat nem vezet olyan eredményre, ami a Vet. Vhr. 5. § (5)-(5c), illetve (5f) bekezdésének reparációját tenné szükségessé.

Kérem tájékoztatásom szíves elfogadását.

2024. május „31.”

Tisztelettel:

