

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 5/2021. (II. 9.) AB HATÁROZATA

az Országgyűlés 2020. december 15-i ülésnapján elfogadott, az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 49. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése elfogadott, de még ki nem hirdetett törvény Alaptörvénnyel való összhangjának előzetes vizsgálata tárgyában – *dr. Szabó Marcel, dr. Schanda Balázs és dr. Szalay Péter* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával, valamint *dr. Handó Tünde és dr. Szívós Mária* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az Országgyűlés 2020. december 15-i ülésnapján elfogadott, az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 49. § (1) bekezdése az Alaptörvény XIII. cikkének sérelme miatt alaptörvény-ellenes.
2. Az Alkotmánybíróság az Országgyűlés 2020. december 15-i ülésnapján elfogadott, az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény 38. § (2) bekezdése és 62. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának közzétételét a Magyar Közlönyben.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. A köztársasági elnök – az Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdésében és 9. cikk (3) bekezdés *i)* pontjában biztosított jogkörénél fogva – az Országgyűlés 2020. december 15-i ülésnapján elfogadott, az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény (T/13958. számú törvényjavaslat, a továbbiakban: Törvény) „19. A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény módosítása” című fejezetének 49. § (1) bekezdése, 38. § (2) bekezdése és 62. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól.
- [2] A köztársasági elnök indítványának bevezetéseként rögzíti, hogy a magyarországi hulladékgazdálkodás hatékonysága, működési folyamata és szervezete kétségtelenül jelentős átalakításra szorul. Az indítványozó ugyancsak támogatandónak tartja azt a jogalkotói célkitűzést, hogy az új rendszer az ellátásbiztonságot, hatékonyságjavítást célzó és a rezsicsökkentés vívmányait megőrizni képes módon, nagyobb állami szerepvállalással jöjjön létre. Álláspontja szerint a törvény számos rendelkezése kifejezetten pozitív változást jelent, mint például a hulladékképződés megelőzése elvének érvényre juttatása, a körforgásos gazdaságra történő átállás, az illegális hulladékok kapcsán bevezetésre kerülő rendelkezések.
- [3] Az indítvány leírja, hogy a Törvény megteremti a hulladékgazdálkodás meghatározó részének állami feladatkörbe vonását. Így, a teljes települési közszolgáltatáson túl a törvény az intézményi résztevékenység meghatározásával kizárólagos állami feladatkörbe vonja a közszolgáltatás körébe jelenleg nem tartozó települési hulladéknak, a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékának, a környezetvédelmi

termékdíjas termék hulladékának és a visszaváltási díjas rendszer hulladékának az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, a gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a betétdíjas rendszert kiegészítő és felváltó kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését.

- [4] A szabályozási koncepció alapvetően helyesnek tartott volna mellett azonban a Törvénynek a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvényt (a továbbiakban: Ht.) módosító néhány rendelkezését illetően a köztársasági elnök alkotmányossági aggályok felmerülését jelezte, amelyek alapján megfogalmazta indítványát.
- [5] A Törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) bekezdése értelmében a hulladék birtokosa a hulladékról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a Törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a Törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek.
- [6] Az indítványozó szerint a támadott szabályozás által megvalósított tulajdonjogi korlátozás érinti mind az önkormányzatokat, mind az intézményi résztevékenység körébe tartozó hulladékot előállító gyártót, hulladéktermelőt, a hulladékgazdálkodásban közreműködő gyűjtőt, kereskedőt, előkezelőt, szállítót, valamint a hulladékbirtokost. Utóbbi, ma Magyarországon jelentős magántulajdonosi kör esetében a Törvény szerinti korlátozás azt jelentené, hogy a tevékenysége során képződött hulladékkal, amely egyben terméknek is minősül, nem rendelkezhetne szabadon annak ellenére, hogy az intézményi résztevékenységbe tartozó hulladékkör jelenleg – összhangban a vonatkozó közösségi jogi szabályokkal – a közszolgáltatás rendszerétől független módon, hatékonyan, piaci alapon kerül átvételre, begyűjtésre és hasznosításra. A köztársasági elnök álláspontja szerint a módosítás azzal, hogy a termelési és ipari hulladékok tulajdonát teljes és feltétlen, azonnali kártalanítás nélkül elvonni rendeli, megsérti az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését. A közösségi jog értelmében a hulladék terméknek minősül, így a Törvény tulajdonjogi korlátozásai az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek az áruk szabad áramlásáról szóló 28. cikke sérelmét is felveti.
- [7] A köztársasági elnök véleménye szerint a Törvény 38. § (2) bekezdésébe foglalt, a Ht. új 18/D. § (1) bekezdése azért alapjogsértő, mert bár a hulladék hasznosítása a Törvény szerint nem kerül koncesszióba, a módosítás értelmében azonban mind egyes égetőművek, mind egyes hulladékhasznosítási tevékenységet ellátók korlátozva lesznek azzal, hogy nem tagadhatják meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozók által az eszközeik használatát. Ezzel a módosítás a köztársasági elnök véleménye szerint sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését. Az Alaptörvény szerint az állam kötelessége a szabad versenyhez szükséges jogi környezet megteremtése. A versenyt sértő magatartások, illetve cselekmények kapcsán egyetlen tényezőt külön is megemlíti az Alaptörvény, nevezetesen az erőfölénnyel való visszaélést, amellyel szemben fellép Magyarország. Az indítványozó álláspontja szerint éppen egyoldalú erőfölényt hoz létre a törvény ezen rendelkezése a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó számára. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének sérelme szempontjából a köztársasági elnök véleménye szerint irreleváns, hogy mindezért hatósági díjat kap a kényszerhasználat elszenvetője.
- [8] A Törvény 62. §-ával megállapított, a Ht. új 53/C. §-a szabályozza a koncessziós szerződés tartalmát, a szerződés megszűnésének eseteit. Ezen rendelkezések között azonban nem állapít meg garanciákat arra az esetre, ha a koncesszor felhagy a tevékenységével, illetve azt nem képes ellátni. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az egészséges környezethez való alapjog az állami intézményvédelmi kötelezettségen túl megköveteli, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést, és ezáltal nem valósít meg visszafordíthatatlan károkozást. A fentiekben említett szabályozási hiány azonban a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát eredményezheti, mely veszélyezteti az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését.
- [9] 2. Az innovációért és technológiáért felelős miniszter az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 57. § (1b) bekezdése alapján az indítvány által támadott jogszabályi rendelkezéssel összefüggő jogi véleményét (a továbbiakban: miniszteri vélemény) megküldte az Alkotmánybíróságnak.

## II.

## [10] 1. Az Alaptörvénynek az indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

„XXI. cikk (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”

## [11] 2. A Törvény támadott rendelkezései:

„38. § (2) A Ht. 12. alcíme a következő 18/A–18/D. §-sal egészül ki:

»[...]

18/D. § (1) A hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedésével kapcsolatos nyilvános pályázat kiírásának időpontját megelőzően üzembe helyezett nem veszélyes vegyes települési hulladékot égető hulladékégető mű, amelynek hulladékgazdálkodási engedélye a koncessziós területen a legnagyobb éves befogadható égethető hulladékmennyiséget tartalmazza, valamint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz (e § alkalmazásában a továbbiakban: eszköz) üzemeltetője a szabad kapacitásai erejéig nem tagadhatja meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által az eszköz használatát az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben, a Hivatal elnökének e törvény végrehajtására kiadott rendeletében meghatározott díj ellenében.

(2) A koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérésére a hulladékgazdálkodási hatóság az érintett eszközök tekintetében a szabad kapacitásokról tájékoztatást ad.

(3) Ha az érintett eszköz üzemeltetője a szabad kapacitás ellenére az eszköz használatát legkésőbb az 53/H. § (1) bekezdésében meghatározott időpontot megelőző egy hónappal, vagy új eszköz létesítése esetén a vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély véglegessé válását követő egy hónapon belül, szerződés megkötésével nem teszi lehetővé, a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérelmére a hulladékgazdálkodási hatóság kötelezi arra az üzemeltetőt.

(4) Az e §-ban alkalmazandó díj, a díjra vonatkozó rendelkezések megsértésének jogkövetkezményei, a bírság és a díjfelületei eljárás tekintetében a 18/B–18/C. § rendelkezései irányadók.

(5) Az e § alkalmazásában 2023. július 1. napjától a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához 2023. június 30. napjáig igénybe vett eszköz szabad kapacitásnak minősül.«”

„49. § (1) A Ht. 31. § (2) és (2a) bekezdése helyébe a következő rendelkezések lépnek, és a Ht. 31. §-a a következő (2b) bekezdéssel egészül ki:

»(2) A hulladékbirtokos

a) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő és a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő körébe eső hulladék kezeléséről

aa) a koncessziós társaságnak történő átadás,

ab) a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban szereplő hulladékkezelőnek történő átadás, szállítónak történő átadás, gyűjtőnek történő átadás, közvetítőnek történő átadás vagy kereskedőnek történő átadás,

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

ad) a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása, vagy

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

b) az a) pont alá nem tartozó hulladék kezeléséről

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

bb) a hulladék hulladékkezelőnek történő átadása,

bc) a hulladék szállítónak történő átadása,

bd) a hulladék gyűjtőnek történő átadása,

be) a hulladék közvetítőnek történő átadása, vagy

bf) a hulladék kereskedőnek történő átadása

útján gondoskodik.

(2a) A hulladékbirtokos által a (2) bekezdés a) pontja szerint átadott hulladék az átvétellel az állam, vagy ha az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot az állam a koncesszornak átengedte, a koncessziós társaság tulajdonába kerül. Az állam tulajdonába kerülő hulladék tekintetében a tulajdonosi jogok gyakorlására a (4e) bekezdésben foglalt feladatok ellátására az állam által létrehozott koordináló szerv (a továbbiakban: Koordináló szerv) jogosult.

(2b) Az az eredeti hulladéktermelő, akinek a tevékenységeiből képződő elsődleges hulladéknak mennyisége a hulladékgazdálkodási hatóság által elfogadott, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó adatszolgáltatása alapján összességében meghaladja az ötvenezer tonnát és a vállalatirányítási rendszerének részeként hulladékgazdálkodási célokat tartalmazó hulladékgazdálkodási tervvel rendelkezik, a koncessziós társasággal külön megállapodásban rögzíti azokat az elvárásokat, amelyeket teljesíteni szükséges a (2) bekezdés a) pontja szerint átadott hulladék tekintetében. Az egyedi elvárások teljesítéséhez kapcsolódó költségeket a hulladékbirtokos a koncessziós társaságnak megtéríti.«”

„62. § A Ht. a következő V/A. Fejezettel egészül ki:

»V/A. Fejezet

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KONCESSZIÓRA VONATKOZÓ ÁGAZATI SZABÁLYOK

22/A. A hulladékgazdálkodási koncesszió tartalma

[...]

53/C. § (1) A koncessziós szerződés a pályázati felhívásban meghatározott időtartamra köthető.

(2) A koncessziós szerződés tartalmazza különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvétekenység meghatározását, az annak teljesítését szolgáló biztosítékot, az éves szinten teljesítendő, a hulladékgazdálkodási jogszabályokban az adott állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó egyes hulladékáramokra a jogszabályokban meghatározott célértéket.

(3) A koncessziós szerződésben rögzíteni kell, hogy a megkötését követően bekövetkező jogszabály-módosításból eredő változások a szerződés részévé válnak.

(4) A koncesszor a koncessziós szerződést 6 hónapos felmondási idővel felmondhatja, amennyiben

a) a (3) bekezdés szerinti jogszabályváltozások a koncessziós társaság számára olyan mértékben hátrányosak, amely miatt a koncessziós szerződés fenntartása a továbbiakban már nem várható el;

b) az állam nem tesz eleget az állami hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatos 53/E. § (2) bekezdésében meghatározott megtérítési kötelezettségének; vagy

c) az állam nem bocsátja a tulajdonában vagy a Koordináló szerv vagyongazdálkodásában lévő és a koncesszor által igényelt hulladékgazdálkodási eszközöket a koncesszor rendelkezésére legfeljebb a piaci viszonyoknak megfelelő bérleti díj ellenében.

(5) A (4) bekezdésben foglalt felmondási okokat a koncessziós szerződésben szükséges rögzíteni.

(6) A felmondásnak valósnak, okszerűnek és részletesen indokoltnak kell lennie.

(7) A koncesszor a koncessziós szerződés tartalmának újratárgyalását kezdeményezheti a miniszternél – a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályaira tekintettel – amennyiben

a) a gazdasági környezetben vagy működési feltételekben bekövetkező változások a koncesszorra, illetve koncessziós társaságra nézve lényeges gazdasági hátrányt vagy jogi érdeksérelmet okoznak, amely miatt a koncessziós szerződés fenntartása a továbbiakban már nem várható el a koncesszortól, illetve a koncessziós társaságtól, vagy

b) a koncessziós alapfeltételek jogszabályi változása a koncesszor vagy a koncessziós társaság számára lényeges gazdasági hátrányt vagy jogi érdeksérelmet okoznak, amely miatt a koncessziós szerződés eredeti tartalommal történő fenntartása a továbbiakban már nem várható el.

(8) A Konctv. végrehajtására kiadott kormányrendeletben kijelölt központi kormányzati igazgatási szerv vagy miniszter a koncessziós szerződést 6 hónapos felmondási idővel felmondhatja, ha a koncessziós társaság  
a) az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátása során a környezet védelmére vonatkozó jogszabályok vagy a rá vonatkozó hatósági döntés előírásait súlyosan megsértette, és ennek tényét bíróság jogerősen vagy hatóság véglegessé vált döntéssel megállapította, vagy  
b) a koncessziós szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette.  
(9) A (8) bekezdésben foglalt felmondási okokon túl a koncessziós szerződés további felmondási okokat is rögzíthet.  
[...]

### III.

- [12] 1. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt megállapította, hogy a jogosulttól érkezett előzetes normakontroll indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozottság követelményének eleget tesz. A kérelem tartalmazza azt az alaptörvényi rendelkezést, amely megállapítja az Alkotmánybíróság hatáskörét az indítvány elbírálására [Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés a) pont], továbbá azt, amely a köztársasági elnök indítványozói jogosultságát megalapozza [Alaptörvény 6. cikk (4) bekezdés]; az eljárás megindításának indokait; az Alkotmánybíróság által vizsgálendő jogszabályi rendelkezést [a Törvény 49. § (1) bekezdése, 38. § (2) bekezdése és 62. §-a]; az Alaptörvény megsértett rendelkezéseit [M) cikk (2) bekezdés, XIII. cikk (2) bekezdés, XXI. cikk (1) bekezdés]; indokolást arra nézve, hogy a sérelmezett törvényi rendelkezések miért ellentétesek az Alaptörvény megjelölt rendelkezéseivel, valamint kifejezett kérelmet arra, hogy az Alkotmánybíróság állapítsa meg a megjelölt törvényi szakaszok alaptörvény-ellenességét.
- [13] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza: a köztársasági elnök a hulladékgazdálkodás rendszerének átalakítását, illetve a Törvény szerinti szabályozási koncepciót általánosságban nem sérelmezte, ezért az Alkotmánybíróság az indítvány elbírálása során a vizsgálatot – az Abtv. 52. § (2) bekezdésének megfelelően – szorosan a megjelölt alkotmányossági kérelemhez igazodóan végezte el.
- [14] 2. Az Alkotmánybíróság elsőként a köztársasági elnök indítványának az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése sérelmét állító elemét vizsgálta meg.
- [15] 2.1. Az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerint tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet.
- [16] Az indítvány értelmében a Törvény támadott szabályai a hulladékbirtokosok széles körének magántulajdonába tartozó – különösen a termelési és ipari – hulladékok tulajdonát elvonják. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a Törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után meghatározott esetekben az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek. A köztársasági elnök álláspontja szerint a módosítás azzal, hogy a bizonyos hulladékok tulajdonát teljes és feltétlen, azonnali kártalanítás nélkül elvonni rendeli, megsérti az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését.
- [17] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálásához egyrészt meg kellett vizsgálnia a hulladék, annak birtoklása és az alkotmányos tulajdonvédelem összefüggéseit; másrészt meg kellett határoznia azt az alanyi és tárgyi kört, amelyet a támadott törvényi szabályozás érint; s harmadrészt meg kellett megvizsgálnia, hogy a támadott rendelkezések kisajátítást valósítanak-e meg, s ha igen, akkor biztosítják-e a teljes és feltétlen, azonnali kártalanítást.
- [18] 2.2. A tulajdonhoz való jog védelmi köre tekintetében az Alkotmánybíróság korábbi határozataiban a jelen ügy szempontjából releváns alábbi megállapításokat tette. „Az Alkotmánybíróságnak a tulajdonhoz való jog sérelmére vonatkozó következetes gyakorlata {lásd: a 3051/2016. (III. 22.) AB határozatot, Indokolás [20]–[21]} 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« {3115/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [34]}. Ugyanakkor ennek kapcsán az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy »az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. [...]« {3209/2015. (XI. 10.)

- AB határozat, Indokolás [64]} [...] »A tulajdonvédelem [...] nem kizárólag a polgári jogi értelemben vett tulajdonra, hanem egyéb vagyoni értékű jogokra is kiterjedhet, az Alaptörvény XIII. cikke tehát a tulajdonvédelem körében az egyéb, tulajdonszerű vagyoni értékű jogok védelmét is biztosítja« {3199/2013. (X. 31.) AB határozat, Indokolás [13]}." {3090/2019. (V. 7.) AB határozat, Indokolás [41]}
- [19] Mivel a támadott szabályozás a hulladékgazdálkodásból származó jövedelmeket is érint, az Alkotmánybíróság felidézti a jövedelemszerző tevékenységek és a tulajdonhoz való jog viszonyával kapcsolatos joggyakorlatát is. „[A]z 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 {3024/2014. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [43]–[44]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint ugyancsak nem áll az alkotmányjogi tulajdon védelme alatt a gazdasági tevékenység ellátásához, vagy a vállalkozási tevékenység folytatásához szükséges beruházások piaci értékállósága {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [23]} 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 nem jelenti egyúttal, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [19] és [24]}. Ezt az érvelést erősíti, hogy 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 {3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]}." {3076/2017. (IV. 28.) AB határozat, Indokolás [50]}
- [20] Az Alkotmánybíróság jelen ügyben is hangsúlyozza, hogy a tulajdonhoz való jog nem minősül korlátozhatatlan alapjognak: az Alaptörvényben foglalt megfelelő alapjogi garanciák tiszteletben tartása esetében az állami beavatkozás nem kizárt. Különös jelentőséggel bír e körben az a tény, hogy amint azt az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének második mondata is deklarálja, „a tulajdon társadalmi felelősséggel jár” {vö. 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [155]}.
- [21] A tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogosultságok korlátozása, illetve kisajátítás esetén annak alkotmányosságát a következő szempontok szerint lehet megítélni. „[A] tulajdon védelmére vonatkozik az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében szabályozott alapjog-korlátozási (-mérlegelési) teszt, az ún. szükségességi-arányossági teszt, ám a tulajdonhoz való jog esetében a szükségesség mércéje a pusztán közérdekűséghez igazodik: amennyiben a tulajdon korlátozása közérdekű célból történik, úgy e korlátozást pusztán ennek okán szükségesnek kell tekinteni. A szükséges tulajdonkorlátozásnak is arányosnak kell azonban lennie, mely kisajátítás, illetve tényleges hatásaiban a kisajátításhoz hasonló más korlátozások, különösen a polgári jogi tulajdon egyes részjogosítványainak (birtoklás, használat és hasznok szedése, rendelkezés) jogszabályi korlátozása esetében a korlátozással arányos kártalanítás biztosításának kötelezettségét rója a jogalkotóra. 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.” {23/2017. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [16]–[17]}
- [22] 2.3. A Ht.-nek a Törvény 49. §-a által megállapított – az indítványozó által támadott – 31. § (2) bekezdés a) pontja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe eső hulladék kezelésére vonatkozik.
- [23] A hulladékgazdálkodási tevékenység körébe tartozó fenti résztevékenységeket a Ht.-nek a Törvény 29. § (9) bekezdése által kiegészített 2. § (1) bekezdésének 26a–26d. pontjába foglalt értelmező rendelkezések határozzák meg. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység magában foglalja az ingatlanhasználó települési vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladékának – ide nem értve a gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó háztartási hulladékhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékát –, valamint a természetes személy ingatlanhasználó lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékának átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását és üzemeltetését. A hulladékgazdálkodási intézményi résztevé-

kenység pedig magában foglalja az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartozó települési hulladékának, kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékának, a környezetvédelmi termékdíjas termék hulladékának és a visszaváltási díjas rendszer hulladékának az átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, továbbá az ilyen hulladékokra létrehozott kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek Ht. 53/A. § (4) bekezdésében meghatározott kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását, valamint a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését. A Törvény szerint mindkét hulladékgazdálkodási résztevékenység kötelező jelleggel igénybe veendő.

- [24] A Ht. támadott 31. § (2) bekezdés a) pontja alapján a hulladékbirtokos – a fenti két résztevékenység körébe eső hulladék kezeléséről – *aa)* a koncessziós társaságnak történő átadás, *ab)* a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban szereplő hulladékkezelőnek történő átadás, szállítóknak történő átadás, gyűjtőnek történő átadás, közvetítőnek történő átadás vagy kereskedőnek történő átadás, *ac)* a hulladék *aa)* vagy *ab)* alpontban meghatározottak által üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvarban vagy visszaváltó berendezéseken keresztül történő átadás, *ad)* a hulladék átvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadása vagy *ae)* koncessziós szerződés megkötésének hiányában az *aa)–ad)* alpont helyett az állam által kijelölt jogi személynek történő átadás útján gondoskodik; az így átadott hulladék a Ht. támadott 31. § (2a) bekezdése alapján az átvétellel az állam, illetve a koncessziós társaság tulajdonába kerül.
- [25] A Ht. támadott 31. § (2b) bekezdése alapján a rendelkezésben meghatározott feltételek szerinti eredeti hulladéktermelő a koncessziós társasággal külön megállapodásban rögzíti azokat az elvárásokat, amelyeket teljesíteni szükséges a hulladékgazdálkodási intézményi, illetve hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység szerint átadott hulladék tekintetében, s az ezek teljesítéséhez kapcsolódó költségeket a hulladékbirtokos a koncessziós társaságnak megtéríti.
- [26] 2.4. Az Alkotmánybíróság elsőként a hulladékbirtokos hulladékon fennálló jogának és a tulajdonhoz való jognak az összefüggését vizsgálta. A hatályos Ht. a hulladék tulajdonjogi helyzetével csak néhány vonatkozásban foglalkozik, magának a hulladéknak a fogalmát is a birtoklással összefüggésben ragadja meg: a 2. § (1) bekezdés 23. pontja szerint „hulladék: bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles”. A gyűjtőedénybe helyezett települési hulladék a hulladéktermelő tulajdonát képezi addig, amíg az a közszolgáltató birtokába kerül, kivéve, ha a gyűjtőedényt a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának biztosítása céljából közterületen helyezték el, ebben az esetben a hulladék a gyűjtőedényben történő elhelyezéssel *a(z)* – állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott – koordináló szerv tulajdonába és a közszolgáltató birtokába kerül [Ht. 32/A. § (1)–(2) bekezdés, 40. § (1) bekezdés, 43. § (1) bekezdés]. A lomtalanítás során közterületre helyezett hulladék a Koordináló szerv tulajdonát képezi, és egyben a közszolgáltató birtokába kerül; az előbbieken túli hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladék pedig a közszolgáltató vagy a közszolgáltatói alvállalkozó által történő birtokbavétellel kerül a koordináló szerv tulajdonába [Ht. 43. § (2) és (2a) bekezdés].
- [27] A Ht. jelenleg hatályos rendelkezései szerint tehát a hulladékbirtokos (a hulladéktermelő, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van) nem minden esetben azonos a hulladék tulajdonosával, a hulladékbirtokosok közül azonban értelemszerűen tulajdonosnak minősül az az eredeti hulladéktermelő (akinek tevékenységeiből hulladék képződik) [vö. Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont], aki a saját tulajdonában álló dolog használatával (feldolgozásával) termel hulladékot, még mielőtt az így keletkezett hulladéktól megválna, és azon más tulajdont szerezne. A hatályos szabályozás szerint a hulladék birtokosa a hasznosításra vagy ártalmatlanításra vonatkozó kötelezettségét teljesítheti akár saját maga, de a hulladékkezelőnek, a kereskedőnek, a közvetítőnek, illetve a közszolgáltatónak átadással másra is átruházhatja [Ht. 2. § (1) bekezdés 24. pont, 31. §].
- [28] A miniszteri vélemény is leírja, hogy a piaci alapon működő hulladékgazdálkodási tevékenység nyereséget képes termelni; a kereskedők és feldolgozók között erős verseny alakult ki a minőségi, anyagában jól hasznosítható hulladékokért (12. oldal). A miniszteri vélemény arról is beszámol, hogy a hulladékgazdálkodásban tevékenykedő szolgáltatók és gyártók többségében magyar tulajdonú, jellemzően kis- és középvállalkozások; az 500 legnagyobb árbevételű magyarországi vállalkozás között 2–3 hulladékgazdálkodással foglalkozó gazdasági szereplő található; a kiemelt hulladékáramok hulladékainak gyűjtésével, közvetítésével, kezelésével foglalkozó vállalkozások száma 750-re tehető (12. oldal). Az indítvány mindezekre figyelemmel megalapozottan

állítja, hogy a hulladékok egy része a közszolgáltatás rendszerétől független módon, piaci alapon kerül átvételre, begyűjtésre és hasznosításra, s hogy bizonyos hulladékok kereskedelmi forgalomban adásvétel tárgyát képezik, és vagyoni értékkel bírnak. A hulladék tulajdonosának – így a(z eredeti) hulladéktermelőnek – a hatályos szabályozás szerinti azon joga, hogy a hulladék kezeléséről – piaci alapon – a hulladék ellenérték fejében történő átruházása útján gondoskodjon, a tulajdonost megillető rendelkezési jog részét képező, vagyoni értékű jognak minősül, amelyre kiterjed az Alaptörvény XIII. cikkének védelme. Ezzel együtt hangsúlyozandó, hogy – különösen az Alaptörvény XX. cikke szerinti egészséghez való jog, valamint az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges környezethez való jog védelme és biztosítása érdekében – a hulladékon fennálló tulajdonjog, s ebből következően a hulladékkal való rendelkezés jogának korlátozására is sor kerülhet az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének, illetve az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdésének megfelelően.

- [29] Az indítvány értelmében a Törvény támadott szabályai a hulladékbirtokosok széles körének magántulajdonába tartozó hulladékok tulajdonát elvonják; ezek között az indítványozó kiemeli a „termelési és ipari” hulladékokat. A Ht.-nak a Törvény által megállapított új 31. § (2) bekezdésében – a Ht. hatályos szabályozásához hasonlóan – a hulladék birtokosa szerepel a kifogásolt szabályozással érintett jogalanyként, nem kifejezetten a hulladék tulajdonosa. Mivel azonban – a fent kifejtettek értelmében – a hulladék birtokosa, meghatározott eset(ek)ben egyben a hulladék tulajdonosa is, a Ht. 31. § új (2), (2a) és (2b) bekezdése az utóbbiakra is vonatkoztatható. Az „ipari hulladék” kifejezés sem a hatályos Ht.-ben, sem a Törvényben nem szerepel; a „termelési hulladék”-ra a hatályos Ht. 54. §-a állapít meg szabályokat, a Törvény ez utóbbit nem érinti. A miniszteri vélemény ezzel kapcsolatban úgy foglalt állást, hogy az uniós jogi szabályozók hulladékról vagy települési hulladékról rendelkeznek, s az új fogalomrendszerben nem is jelenik meg az indítványban jelzett „termelési vagy ipari hulladék” kategória (19. oldal). Mindezeket – ideértve a miniszteri vélemény korábban ismertetett állításait – figyelembe véve az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a támadott szabályozás hatálya olyan hulladékokra is kiterjed – függetlenül attól, hogy ipari vagy más tevékenységből származnak –, amelyek magántulajdonban állnak, vagyoni értékkel bírnak, s amelyeket a hatályos szabályozás alapján a tulajdonosa értékesíteni jogosult.
- [30] Az Alkotmánybíróság ezt követően a támadott szabályozás által megvalósított korlátozás és a kisajátítás összefüggését vizsgálta meg. A hatályos szabályozáshoz képest a Törvény kifogásolt rendelkezése azt a lényeges változást hozza, hogy a hulladékbirtokos – a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevő és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvevő köreben – nem gondoskodhat a hulladék kezeléséről az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben vagy berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító vagy ártalmatlanító eljárás útján, hanem kötelező átadnia a hulladékot; mégpedig a koncessziós társaságnak (illetve koncessziós szerződés megkötésének hiányában az állam által kijelölt jogi személynek) vagy a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban szereplő hulladékkezelőnek, szállítóknak, gyűjtőnek, közvetítőnek vagy kereskedőnek. A támadott rendelkezés nem zárja ki, hogy a hulladék átadására pénzbeli ellenszolgáltatás fejében kerüljön sor, de azt nem írja elő, és kifejezetten lehetővé sem teszi. A Törvény következtében ezekre tekintettel olyan jogszabályi környezet keletkezik, amely alapján a hulladékbirtokos (aki több esetben tulajdonos is) a szabállyal érintett résztvevő körökben a hulladékot köteles átadni az állami feladat ellátójának, akár ingyenesen, akár a másik fél által egyoldalúan megállapított pénzbeli ellenszolgáltatás fejében, amely kedvezőtlenebb lehet a jelenlegi piaci versenyben elérhető árnál. A hulladék kezelésének fenti szabályozásakor a Törvény ugyan nem utal a kisajátítás jogintézményére, ennek azonban az Alaptörvény által biztosított védelem szempontjából nincs döntő jelentősége. A kisajátítás polgári jogi, illetve törvényi fogalma kifejezetten az ingatlan tulajdonjogának elvonásához kapcsolódik, míg az Alaptörvény – az Alkotmánybíróságnak a fent idézett joggyakorlata értelmében – egyrészt a tulajdonhoz való jog védelmi körébe tartozó jogok szélesebb tárházát öleli fel, másrészt nemcsak tényleges és teljes tulajdonelvonás, hanem a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványainak jelentős mértékű korlátozásával járó más eseteiben is az értékgarancia biztosítását követeli meg.
- [31] A fentiek mellett az Alkotmánybíróság arra is felhívja a figyelmet, hogy az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint a tulajdon – így a hulladékon fennálló tulajdon is – társadalmi felelősséggel jár. A hatályos törvényi szabályozás értelmében a hulladékgazdálkodás költségeit – a „szennyező fizet” elvvel összhangban – az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges vagy korábbi birtokosa fizeti meg, amelynek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti [Ht. 32. § (1) bekezdés]. A hulladék birtokosa (tulajdonosa) tehát egyfelől olyan módon is gondoskodhat a hulladék kezeléséről, amely révén haszonra tesz szert, másfelől végső soron – piaci szempontból értéktelen vagy költségesen kezelhető hulladék esetén – neki kell viselnie a hulladékkezelés terheit.



- [32] A köztársasági elnök a tulajdonelvonás problémájával kapcsolatban a Törvény 49. § (1) bekezdésével kiegészített, a Ht. új 31. § (2b) bekezdését amiatt is sérelmezte, mert álláspontja szerint a rendelkezéssel érintett cégek jelenleg a szóba jöhető hulladékaikat jellemzően értékesítik, ezért a fentiekben leírtakon túlmenően őket még a környezetvédelem szempontjából előnyösebb célok elérésének többletköltsége is terhelni fogja, így a rendelkezés az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek. A miniszteri véleményben megfogalmazott szakmai álláspont szerint – amelyet konkrét érvekkel nem támasztott alá – az idézett szakasz kizárólag a termékdíjas körbe tartozó hulladékokra és a települési hulladékokra vonatkozik, melyek esetében jelenleg is megfizetik a hulladékkezelés költségeit; de nem tartoznak ide az ipari hulladékok, melyekből a gazdálkodó szervezeteknek akár bevétele is származhat, azok esetében továbbra is saját maguk választhatják ki a hulladékkezelő személyét (23. oldal). A rendelkezés minden olyan eredeti hulladéktermelőre vonatkozatható, aki megfelel az ott leírt jellemzőknek (ti. „akinek a tevékenységeiből képződő elsődleges hulladéknak mennyisége a hulladékgazdálkodási hatóság által elfogadott, a tárgyévvel megelőző évre vonatkozó adatszolgáltatása alapján összességében meghaladja az ötvenezer tonnát és a vállalatirányítási rendszerének részeként hulladékgazdálkodási célokat tartalmazó hulladékgazdálkodási tervvel rendelkezik”); a rendelkezéssel érintett hulladékok között – a Ht. új 31. § (2) bekezdés a) pontja szerinti, más hulladékbirtokosok tulajdonában lévő hulladékokhoz hasonlóan – vagyoni értékkel bíró hulladékok is lehetnek, ráadásul jelentős mennyiségben; ezért az Alkotmánybíróság az indítványozó által felvetett tulajdonkorlátozási aggályt a rendelkezés vonatkozásában – az érintett hulladékok jogi kategorizálásától függetlenül – nem tudta kizárni.
- [33] A Törvény 49. § (1) bekezdése által megállapított rendelkezések tehát – meghatározott hulladékkörbe tartozó – hulladékokra és hulladékbirtokosokra viszonylag egységesen határoznak meg szabályokat; a Törvény nem differenciál aszerint, hogy az érintett hulladékok vagyoni értékkel bírnak, vagy értéktelenek, sem aszerint, hogy hulladéktulajdonosról vagy annak nem minősülő más hulladékbirtokosról van-e szó. A hulladéktulajdonosok vonatkozásában az alkotmányos tulajdonvédelem biztosítandó; a közérdek igazolhatja ugyan a korlátozás szükségességét ebben az esetben is, azonban a korlátozás alkotmányosságának feltétele az arányosság biztosítása; ugyanakkor ilyen, az arányosságot biztosító rendelkezés, kompenzáció nem olvasható ki a támadott szabályozásból.
- [34] A támadott rendelkezések vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság mindezekre figyelemmel megállapította, hogy a Ht. új 31. § (2) bekezdés a) pontja, (2a) és (2b) bekezdése – ugyan az indítványozó által nem vitatott közérdekre hivatkozással – bizonyos esetekben úgy korlátozza a hulladéktulajdonosnak is minősülő hulladékbirtokosnak a hulladékon fennálló tulajdonjogát, hogy ezzel számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okoz, de nem ír elő az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvény 49. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.
- [35] Az Alkotmánybíróság kiemeli: a jogalkotó feladata egy olyan, kellően differenciált rendszer megalkotása, amely egyszerre teremti meg a hulladéktulajdonosok ellentételezését, és veszi figyelembe a kötelező közszolgáltatási, környezetvédelmi és közegészségügyi szempontok maradéktalan érvényesítését úgy, hogy azok az uniós szabályozásból származó szabályozási kötelezettségeinknek is megfeleljenek.
- [36] Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza továbbá, hogy a jelen ügyben a tulajdonhoz való jog sérelmét a hulladékon fennálló tulajdon korlátozása, s nem pedig általában a hulladékgazdálkodási tevékenységek korlátozása miatt állapította meg, figyelemmel arra, hogy – a III/2.2. pontban (Indokolás [18] és köv.) hivatkozott joggyakorlata értelmében – önmagában a gazdasági tevékenység jövőbeni nyereségének reményét nem tekinti az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt állónak.
- [37] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően a köztársasági elnök indítványának az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének sérelmét állító elemét vizsgálta meg.
- [38] 3.1. Az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerint Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel való visszaéléssel szemben, és védi a fogyasztók jogait.
- [39] Az indítvány szerint a Törvény 38. § (2) bekezdésébe foglalt, a Ht. új 18/D. § (1) bekezdése azért alaptörvényellenes, mert bár a hulladék hasznosítása a Törvény szerint nem kerül koncesszióba, a módosítás értelmében azonban mind egyes égetőművek, mind egyes hulladékhasznosítási tevékenységet ellátók korlátozva lesznek azzal, hogy nem tagadhatják meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozók által az eszközeik használatát. Ezzel a módosítással a köztársasági elnök véleménye szerint egyoldalú erőfölényt hoz

létre a Törvény ezen rendelkezése a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó számára, ezért sérti az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdését.

- [40] Az Alkotmánybíróságnak az indítvány elbírálásához egyrészt meg kellett vizsgálnia, hogy az erőfölénnyel való visszaéléssel szembeni állami fellépés milyen kötelezettségeket foglal magába; másrészt hogy a hulladékhasznosító eszközök használatára vonatkozó szabályok a fenti állami kötelezettséggel ellentétbe kerülnek-e.
- [41] 3.2. Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdésének második mondatába foglalt erőfölénnyel való visszaélés tilalmának tartalmával eddig elsősorban a fogyasztók érdekeit védő intézményrendszer létrehozásával és fenntartásával, továbbá a fogyasztók jogait biztosító jogszabályok megalkotásával kapcsolatban foglalkozott.
- [42] A jogintézmény fejlődését tekintve azonban történetileg elsőként a versenytársak egymáshoz fűződő viszonyára fókuszált. A versenygazdaság törvényi keretei, feltételei körébe soroljuk az ún. antitröszt szabályokat, amelyek Kanadából és az USA-ból terjedtek el világszerte. Ezekhez csatlakozott az európai kontinensen a kartelltilalom, amely a szervezeti összefonódás nélküli, megállapodáson alapuló monopolhelyzetek kialakulását akadályozza meg, illetve számolja fel. Mindez nem csupán a kis- és középvállalkozásokat védi a nagy tőkeerővel szemben, de a politikai közhatalmat és a demokráciát is a gazdasági hatalom koncentrációjától és befolyásától. A versenygazdaság szerkezetét védő törvényhozáshoz csatlakozott a tisztességtelen piaci magatartások tilalma, annak generálklauzulája és külön nevesítve is a tiltott tényállások. Már ezek között is megjelent a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés megtiltása, előbb a versenytársakkal szemben, majd pedig minden versenyző részéről a fogyasztókkal szemben.
- [43] A gazdasági erőfölény, illetve a gazdasági erőfölénnyel való visszaélés fogalmát a tisztességtelen piaci magatartás és a versenykorlátozás tilalmáról szóló 1996. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Tptv.) 21–22. §-a szabályozza, amely már az Alaptörvény elfogadásakor is hatályban volt, ezért az M) cikk (2) bekezdése szerinti alaptörvényi kötelezettség értelmezésekor a Tptv. ezen rendelkezéseinek tartalma is figyelembe vehető.
- [44] 3.3. A Törvény 38. § (2) bekezdése által megállapított, a Ht. új 18/D. § (1) bekezdésében meghatározott hulladékégető mű, valamint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz üzemeltetője a szabad kapacitásai erejéig nem tagadhatja meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által az eszköz használatát az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben. Az eszköz használatának ellenében az üzemeltető a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) elnökének a törvény végrehajtására kiadott rendeletében meghatározott díjára jogosult. A 18/D. § (3) bekezdése szerint ha az érintett eszköz üzemeltetője a szabad kapacitás ellenére az eszköz használatát a törvényben meghatározott időpontban szerződés megkötésével nem teszi lehetővé, a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó kérelmére a hulladékgazdálkodási hatóság kötelezi arra az üzemeltetőt.
- [45] 3.4. A Tptv. 22. § (1) bekezdése szerint gazdasági erőfölényben van az érintett piacon, aki gazdasági tevékenységét a piac többi résztvevőjétől nagymértékben függetlenül folytathatja, anélkül, hogy piaci magatartásának meghatározásakor érdemben tekintettel kellene lennie versenytársainak, szállítóinak és üzletfeleinek vele kapcsolatos piaci magatartására.
- [46] A gazdasági erőfölény – mint versenyjogi fogalom – elsősorban nem abban fogható meg, hogy egy vállalkozás a vele polgári vagy más jellegű jogviszonyban álló céggel szemben kedvező, esetleg privilegizált pozícióban van, hanem lényege a független piaci viselkedés lehetősége. Az indítvány ennek az utóbbinak a meglétét külön nem támasztotta alá. Gazdasági erőfölény hiányában nem lehet azzal visszaélni sem. Az Alkotmánybíróság mindazonáltal – az indítványozó által jelzett alkotmányos aggály körülmekintő elbírálása érdekében – azt is megvizsgálta, hogy a támadott szabályozás gazdasági erőfölény megléte esetén az azzal való visszaélésre is lehetőséget adna-e.
- [47] A gazdasági erőfölénnyel visszaélés – tilalmazott – esetköreit a Tptv. 21. §-a példálózó módon felsorolja. Ezek közül a legtöbb eset egyértelműen nem értelmezhető a vizsgált szabályozás vonatkozásában. További megfontolást igényel a rendelkezés a) pontja, amely szerint tilos „az üzleti kapcsolatokban – ideértve az általános szerződési feltételek alkalmazásának esetét is – tisztességtelenül vételi vagy eladási árakat megállapítani, vagy más módon indokolatlan előnyt kikötni, vagy hátrányos feltételek elfogadását kikényszeríteni”; valamint a d) pont, amely szerint pedig „a másik fél gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából befolyásolni”.

- [48] A rendelkezéssel kapcsolatos miniszteri vélemény szerint a mindenkor szabad kapacitások rendelkezésre bocsátása szükséges a tagállami kötelezettségek teljesítéséhez, ezért közérdek. Az igénybe vett kapacitásért a létesítmény tulajdonosa szigorú hatósági felügyelet mellett az indokolt költségeket fedező ellenszolgáltatásban részesül. A kapacitás hatékony kihasználása a hulladékkezelő létesítmények tulajdonosának is érdeke.
- [49] A vizsgált szabályozás értelmében a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó nem jogosult a hulladékgazdálkodási eszköz használatával kapcsolatban tisztességtelen árat szabni, mert a használati díj meghatározására a Hivatal elnöke jogosult rendeletében. A Törvény alapján az előbbi személyek továbbá a hulladékgazdálkodási eszköz üzemeltetőjének gazdasági döntéseit indokolatlan előny szerzése céljából sem befolyásolhatják, mert az eszközöket csak azok szabad kapacitásai erejéig vehetik igénybe, és az igénybevételre ebben az esetben is az egészséges környezethez való jog előmozdítása végett, tehát közérdekből kerülhet sor.
- [50] A támadott rendelkezések vizsgálata alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ht. új 18/D. § (1) bekezdése – az indítványba foglalt indokolásban leírt összefüggésben – sem a vonatkozó alkotmánybírósági joggyakorlat, sem pedig az irányadó törvényi szabályozás normái alapján nem valósít meg erőfölénnyel való vizsgálást, így nem sérti az államnak az Alaptörvény M) cikk (2) bekezdése szerinti e vonatkozású intézményvédelmi kötelezettségét sem. Ezért az Alkotmánybíróság a Törvény 38. § (2) bekezdése alaptörvényellenességének megállapítására irányuló indítványt elutasította.
- [51] 4. Az Alkotmánybíróság végezetül a köztársasági elnök indítványának az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése sérelmét állító elemét vizsgálta meg.
- [52] 4.1. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- [53] Az indítvány ismerteti, hogy a Törvény 62. §-ával megállapított Ht. új 53/C. §-a szabályozza a koncessziós szerződés tartalmát, a szerződés megszűnésének eseteit. Ezen rendelkezések között azonban nem állapít meg garanciákat arra az esetre, ha a koncesszor felhagyja a tevékenységével, illetve azt nem képes ellátni. Az egészséges környezethez való alapjog az állami intézményvédelmi kötelezettségen túl megköveteli, hogy a szabályozás ne jelentsen visszalépést, és ezáltal ne okozzon visszafordíthatatlan károkozást. A fentiekben említett szabályozási hiány azonban a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát eredményezheti, mely veszélyezteti az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését.
- [54] 4.2. A Ht. új 53/C. § (4) bekezdése határozza meg azokat az okokat, amelyek alapján a koncesszor a koncessziós szerződést 6 hónapos felmondási idővel felmondhatja. Az állam általi felmondást megalapozó lehetséges okokat a szakasz (8) bekezdése tartalmazza.
- [55] Az indítvány fenti elemével kapcsolatban a miniszteri vélemény (28–30. oldal) rámutat, hogy a törvény a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátásának biztosítása tekintetében számos garanciális szabályt tartalmaz. A rendelkezések egyrészt azt célozzák, hogy eleve kizárólag olyan koncesszor nyerhesse el a koncessziót a pályázaton, amely megfelel a szigorú minőségbiztosítási feltételeknek; másrészt, abban az esetben, amennyiben a koncesszor ennek ellenére később mégis bármilyen okból felhagyja a tevékenységével, vagy valamilyen okból azt nem képes ellátni, vagy nem megfelelő szinten látja el a feladatait, akkor ez ne eredményezhesse a hulladékgazdálkodási állami feladatok ellátatlanságát, és ne veszélyeztethesse az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog érvényesülését. A Törvény módosítja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvényt, amely a korábbi szabályozás rendelkezéseit adaptálja az új, koncessziós rendszerre. A koncessziós tevékenység folyamatos ellenőrzését egyrészt a Törvény által előírt beszámolási és adatszolgáltatási kötelezettségek, másrészt a hulladékgazdálkodási hatóság és a Hivatal ellenőrzési hatáskörei, harmadrészt pedig a rendszeresen megújítandó megfelelőségi vélemény is biztosítja [ld. a Törvény 62. §-ával bevezetett Ht. 53/J. § (2)–(3) bekezdését és a Törvény 57. §-ával bevezetett Ht. 47/A. § (4a) bekezdését; a Törvény 78. §-ával bevezetett Ht. 78/B. § (2) bekezdés 17. pontját és a Ht. 82. § (2) bekezdését; valamint a Törvény 49. § (2) bekezdésével módosított Ht. 32/A. § (2)–(4) bekezdését]. A Ht. 53/D. § (4) bekezdése szerint „[h]a az állami hulladékgazdálkodási közfeladat bármelyik résztvétevényének ellátására az e törvényben vagy a koncessziós szerződésben foglaltak szerint nem kerül sor vagy az bármely okból nem biztosítható, e törvény szabályait az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosí-

tásokról szóló törvényben meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni”. Emellett a Törvény 95. §-a az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Ekt.) 1. § (1)–(7) bekezdésének módosításával önálló eljárásrendet állapít meg a kérdést illetően. A vonatkozó szabályozás értelmében, ha a koncesszor az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a Ht.-ben foglaltak szerint nem biztosítja, vagy az bármely okból nem biztosítható, az erről szóló tájékoztatás kézhezvételét követő 15 napon belül a kormányrendeletben erre kijelölt állami szerv az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ideiglenes ellátására hatósági eljárás keretében hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező közérdekű szolgáltatót vagy szolgáltatókat jelöl ki. A szolgáltató ezt a tevékenységet a hulladékgazdálkodási hatóság által kiszámított szolgáltatási díj fejében köteles elvégezni. Az állami szerv az ideiglenes ellátásra irányuló kijelölés során az ellátás hatékonyságához, gyorsaságához, gazdaságosságához fűződő közérdeket, továbbá a lakosság méltányos érdekeit veszi figyelembe. Az ideiglenes ellátásra irányuló kijelölés az új koncessziós szerződés megkötéséig hatályos.

- [56] 4.3. A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Ht.-nek a Törvény által megállapított új 53/D. § (4) bekezdése, fent hivatkozott egyéb szabályai, valamint az Ekt. új 1. § (1)–(7) bekezdése alternatív lehetőséget biztosít az állam számára a hulladékgazdálkodási rendszer működtetésének fenntartására arra az esetre, ha a koncesszor a szerződés megszűnése esetén – vagy bármely más okból – nem látná el a hulladékgazdálkodásban vállalt szerepét. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy nem áll fenn az indítványban leírt, a hulladékgazdálkodási állami feladatok teljes ellátatlanságának kockázatát hordozó szabályozási hiány, amely veszélyeztetné az egészséges környezethez való alapjog érvényesülését, ezért ezen okok alapján a Törvény – a Ht. 53/C. §-át megállapító – 62. §-ának az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével való ellentétét sem állapította meg.
- [57] 5. A Törvény 49. § (1) bekezdése alaptörvény-ellenességének megállapítására tekintettel a Törvény az Abtv. 40. § (1) bekezdése alapján nem hirdethető ki.
- [58] 6. A határozat Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdésének második mondata alapján rendelte el az Alkotmánybíróság.

Budapest, 2021. január 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Czine Ágnes*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Dienes-Oehm Egon*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Horváth Attila*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Imre*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Juhász Miklós*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Pokol Béla*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Salamon László*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
előadó alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Szabó Marcel alkotmánybíró párhuzamos indokolása*

- [59] Egyetértek a határozat rendelkező részével és indokolásával, figyelemmel a köztársasági elnök indítványának tartalmára és az indítványhoz kötöttség elvére, továbbá figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény 6. cikk (4) és (6) bekezdése alapján az Alkotmánybíróságnak az indítványról 30 napon belül kellett határoznia.
- [60] Egyetértek a határozat azon megállapításával, mely szerint a Törvény 62. §-a a köztársasági elnök által állított okból nem alaptörvény-ellenes, ugyanis ha a koncesszor adott esetben felhagy a tevékenységével, a hulladékgazdálkodási állami feladatok állam általi ellátása biztosított, a köztársasági elnök indítványában pedig kifejezetten a feladat ellátatlanságával összefüggésben fogalmazott meg alkotmányossági aggályt.
- [61] Meggyőződésem szerint ugyanakkor ez a szabályozás egyéb, az indítványban nem szereplő, és ezáltal az Alkotmánybíróság által jelen eljárásban nem vizsgált okból is alkotmányossági aggályokat vet fel, melyre az Országgyűlésnek a Törvény újratárgyalása során ugyancsak tekintettel kell lennie.
- [62] Abban az esetben, ha a koncesszor felhagy a tevékenységével, az Ekt. új (ugyancsak a Törvénnyel módosításra kerülő) 1. § (3) bekezdése értelmében az állami szerv az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ideiglenes ellátására hatósági eljárás keretében hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező közérdekű szolgáltatót vagy szolgáltatókat jelöl ki, mely kijelölés az 1. § (7) bekezdésének megfelelően az új koncessziós szerződés megkötéséig lesz hatályos.
- [63] A Ht. új (ugyancsak a Törvénnyel módosításra kerülő) 53/C. § (8) bekezdés *b)* pontja értelmében ugyanakkor az állam még súlyos szerződésszegés esetén is csak 6 hónapos felmondási idővel mondhatja fel a koncessziós szerződést, azaz ezen időszak alapján nem az államnak, hanem a koncesszornak kellene elsődlegesen gondoskodnia a koncessziós szerződésben vállalt kötelezettségei teljesítéséről, az állam pedig ezt a feladatot még ilyen esetben is csak a koncesszor költségére (és nem pedig az állam saját költségére) láthatná el. Ehhez képest az Ekt. új 1. § (3) bekezdése értelmében a kijelölt közérdekű szolgáltató a szolgáltatást a hulladékgazdálkodási hatóság által kiszámított szolgáltatási díj ellenében végzi el, mely szolgáltatási díjat már csak annak természetéből fakadóan sem a koncesszor, hanem a szolgáltatást megrendelő állam fizeti meg a kijelölt közérdekű szolgáltatóknak, jóllehet ebben az időszakban a koncessziós szerződés egyébként még hatályos.
- [64] Az Alaptörvény (az indítványban nem hivatkozott) XXI. cikk (2) bekezdése kifejezetten nevesíti a „szennyező fizet” elvét, melyre vonatkozóan az Alkotmánybíróság korábban már megállapította, hogy az a jogalkotás számára „abszolút tartalmi korlátot” jelent {3162/2019. (VII. 10.) AB végzés, Indokolás [18]}. Amennyiben a koncesszor szerződésszegést elkövetve felhagy a tevékenységével (vagy nem a koncessziós szerződésnek megfelelően teljesít), akkor a tevékenység abbamaradása (a hulladék el nem szállítása, a hulladék kezelésének elmulasztása) „szennyezésnek” minősül, mely szennyezés elhárításának költségeit magából az Alaptörvényből fakadóan tehát közvetlenül a koncesszornak, és nem pedig egyéb szereplőknek, vagy éppen az államnak kell megfizetnie.
- [65] A Törvény ehhez képest nem tartalmaz arra vonatkozóan semmilyen biztosítékot (bankgarancia, biztosítás, teljesítési biztosíték vagy bármely más, a polgári jogban létező és jelen esetben is megfelelően alkalmazható jogi megoldás kötelező előírása és érvényesítése), hogy ezen költségeket a koncesszor viselje, hanem éppen ellenkezőleg, kifejezetten rögzíti ezen költségek állam általi viselésének kötelezettségét.
- [66] Az Alaptörvény XXI. cikk (2) bekezdése szerinti „szennyező fizet” elvén túlmenően a szabályozás közpénzekkel való felelős gazdálkodás elvével való összhangja is kérdésesnek tűnik akkor, ha a jogalkotó úgy rendelkezik, hogy egy állam által biztosítandó tevékenységet oly módon ad koncesszióba, hogy már eleve tisztázza, hogy a koncesszor jogsértése esetén az állam maga fog helyette helytállni.
- [67] Mindezekre figyelemmel meggyőződésem szerint a Törvény újratárgyalása és a szabályozás ezen elemének elfogadása során a jogalkotónak kellő, hatékony garanciákkal kell biztosítania, hogy a koncesszor szerződésszegése esetén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást az állam mindenkor a koncesszor költségére végeztethesse el, a koncessziós szerződésnek pedig a Törvényből következően minden esetben kötelezően tartalmaznia kell az ehhez szükséges pénzügyi biztosítékok rendszerét annak érdekében, hogy a koncesszort szerződésszegés

esetén terhelő fizetési kötelezettség közvetlenül, a koncesszor pénzügyi helyzetétől függetlenül érvényesíthető legyen (és annak esetleges érvényesítése pedig ugyancsak magából az Alaptörvényből fakadó kötelezettség).

Budapest, 2021. január 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szabó Marcel*  
alkotmánybíró helyett

[68] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2021. január 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Schanda Balázs*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szalay Péter*  
alkotmánybíró helyett

*Dr. Handó Tünde alkotmánybíró különvéleménye*

- [69] A határozat rendelkező részének 2. pontját és az ahhoz kapcsolódó indokolást támogatom. A rendelkező rész 1. pontjával, a Törvény 49. § (1) bekezdésének alaptörvény-ellenessé nyilvánításával azonban nem értek egyet. Álláspontom szerint ezen indítványi részt illetően is elutasításnak lett volna van helye.
- [70] 1. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallása szerint: „Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A Szabadság és felelősség rész XXI. cikke e vállaláshoz kapcsolódóan rendelkezik a környezet védelméről. A XXI. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”. Ezen szabadság joga mellett a felelősség alapvetését is rögzíti a (2) bekezdés: „Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” Ez utóbbi rendelkezésre úgy hivatkozik az Alkotmánybíróság gyakorlata, mint amely kifejezetten a „szennyező fizet” elvet jeleníti meg.
- [71] A környezet védelmével kapcsolatban számos törvény hatályosul. Ezek egyike a Ht. A Ht. bevezető rendelkezései között többtucatnyi értelmező rendelkezés [Ht. 2. § (1) bekezdés], majd a hulladékot eredményező tevékenységek és a hulladékgazdálkodás alapelvei (Ht. 3. §) kerülnek meghatározásra. A Ht. az alapelveknél nevesíti többek között a „kiterjesztett gyártói felelősség” elvét, a „szennyező fizet” elvét. Utóbbit a következőképpen írja le: „a hulladéktermelő, a hulladékbirtokos vagy a hulladékká vált termék gyártója felelős a hulladék kezeléséért, a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért.”
- [72] A jelen alkotmánybíróági eljárás tárgya a Törvény. Ennek számos rendelkezése (a Törvény 27–91. §-a) módosítaná a jelenleg hatályos Ht.-t is, alapvetően olyan céllal, hogy a koncesszorok bevezetésével erősödjék a hulladékgazdálkodási rendszerben az ellátásbiztonság, a hatékonyság, a rezsicsökkentés megmaradjon, és legyen nagyobb az állami szerepvállalás. A köztársasági elnök indítványa is kiemeli azt, hogy a Törvény számos rendelkezése pozitív változást jelent. Példaként hozza fel a hulladékképződés megelőzés elvének érvényre juttatását, a körforgásos gazdálkodásra történő átállást, az illegális hulladékok kapcsán bevezetésre kerülő rendelkezéseket.
- [73] A fentiek összefoglalását azért tartom fontosnak, mert a jelen ügyben kérdéses jogszabályi rendelkezést sem elégséges csupán önmagában vizsgálni. Az alaptörvénnyel való összhang vizsgálatakor az adott rendelkezés önmagában való tartalmán túl – kisebb vagy nagyobb mértékben – az észlelési térbe tartozóként kell figyelemmel lenni a szabályozási környezetre, az adott rendelkezéshez közvetlenül vagy közvetve kapcsolódó törvényi rendelkezésekre, és egy módosítás vizsgálata esetén a volt és leendő szöveg azonosságaira és különbözőségére is.

- [74] 2. A Törvény három rendelkezését illetően merültek fel aggályok a köztársasági elnökben, és ezekre vonatkozóan indítványozta az alaptörvény-ellenesség megállapítását. A határozat a következőképpen foglalta össze a Törvény 49. § (1) bekezdését érintő indítvány lényegét: „A Törvény 49. § (1) bekezdésével megállapított, a Ht. módosított 31. § (2) és (2a) értelmében a hulladék birtokosa a hulladékról kizárólag az államnak, a koncesszornak vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadással gondoskodhat, amely hulladék így az állam, a koncesszor vagy a koncesszori alvállalkozó tulajdonába kerül. Eszerint a termelési és ipari hulladékok tulajdonát a törvény elvonja. Ezen hulladékok értéket képviselnek, de a Törvény a kapcsolódó kártalanításról semmilyen módon nem gondoskodik, sőt kilátásba helyezi, hogy ezen hulladékok után az eredeti hulladékbirtokosnak fizetési kötelezettsége keletkezik, amely az értékesíthető hulladékok tekintetében duplán kárt okoz a termelőnek. [...] A köztársasági elnök álláspontja szerint a módosítás azzal, hogy a termelési és ipari hulladékok tulajdonát teljes és feltétlen, azonnali kártalanítás nélkül elvonni rendeli, megsérti az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdését.”
- [75] Álláspontom szerint a rendelkezés tényleges tartalma nem azonos az indítványban feltételezett, illetve a határozatban ennek megfelelően megállapított tartalommal. A kifogásolt jogi norma ugyanis nem arról rendelkezik, hogy a termelési és ipari hulladék tulajdonosa kizárólag az államnak történő, és ezért külön díj megfizetésével együtt járó átadással rendelkezhet a hulladékról. Másrészt vitatható az az állítás is, hogy a hulladék értéket képvisel, hiszen éppen fordított a helyzet: a hulladék általában és többnyire értéktelen, sőt a hulladék kezelése – a gyűjtése, feldolgozása, ártalmatlanítása, megsemmisítése stb. – tetemes költséggel jár. Nyilvánvalóan ezért is kellett megjeleníteni a törvényekben, de az Alaptörvényben is a „szennyező fizet” elvét.
- [76] A Törvény 49. § (1) bekezdésével módosítani tervezett Ht. 31. § (2) bekezdése bizonyos hulladékkörbe tartozó hulladékok tekintetében rendelkezik arról, hogy a hulladékbirtokosnak azok kezeléséről meghatározott módon történő átadással kell gondoskodnia. A szabállyal érintett hulladékkört a Ht. 31. § (2) bekezdés a) és b) pontja jelöli ki. A Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontjába tartozóként két hulladékkörrel van szó. Az egyik az ingatlanhasználó települési vegyes és elkülönítetten gyűjthető hulladéka, valamint a természetes személy ingatlanhasználó lomhulladéka. Ezeket a vitatott törvényhely „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység” körébe eső hulladékként nevesíti. A hulladékkör ilyenképpen való összefoglalása azért elégséges, mert a Törvény 29. §-ával módosuló Ht. 2. § (1) bekezdése új 26c. ponttal egészül ki. Ebben kerül meghatározásra a „hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység” fogalma. A Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontjában meghatározott másik hulladékkörbe gyakorlatilag a hulladék négy típusát kell érteni: az ingatlanhasználónak az a települési hulladéka, amely nem tartozik a „hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységbe”; a kiterjesztett gyártói felelősség hatálya alá tartozó termékek hulladéka; a környezetvédelmi termékdíjas hulladék; a visszaváltási díjas rendszer hulladéka. Ezeket a vitatott törvényhely „a hulladékgazdálkodási intézményes résztevékenység” körébe eső hulladékként nevesíti. A hulladékkör ilyenképpen való összefoglalása azért elégséges, mert a Törvény 29. §-ával módosuló Ht. 2. § (1) bekezdése új 26b. ponttal egészül ki. Ebben kerül meghatározásra a „hulladékgazdálkodási intézményes résztevékenység” fogalma.
- [77] A Törvény 49. § (1) bekezdésével módosítani tervezett Ht. 31. § (2a) bekezdése kizárólag a fentiek szerint számba vett, azaz a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hulladékokat illetően rendelkezik arról, hogy azok az átadással az állam, illetve a koncesszor tulajdonába kerülnek. Ugyanígy, a Törvény 49. § (1) bekezdésével beiktatni tervezett Ht. 31. § (2b) bekezdése is kizárólag a fentiek szerint számba vett, azaz a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja szerinti hulladékokat illetően, és kifejezetten csak az eredeti hulladéktermelőkre vonatkoztatva, még hozzá meghatározott hulladékmennyiség esetén rendelkezik arról, hogy az átadáshoz kapcsolódóan az elvárásokat külön megállapodásban kell rögzíteni. Kizárólag ehhez kapcsolódóan rendelkezne az új Ht. 31. § (2b) pontja a költség megtérítéséről: „Az egyedi elvárások teljesítéséhez kapcsolódó költségeket a hulladékbirtokos a koncessziós társaságnak megtéríti.” Itt sem a hulladék pusztán átvételéért kell fizetnie a hulladékbirtokosnak, hanem azért, hogy az átadott hulladék kezelése az egyedi elvárásainak megfelelően történjék meg, azaz egyfajta szolgáltatás költségét téríti meg. A Ht. itt vitatott rendelkezései egyebekben semmiféle rendelkezést nem tartalmaznak a hulladékbirtokos fizetési kötelezettségéről. A költségek viseléséről, a díjfizetési kötelezettségről vagy a fent nevesített hulladékok valamelyikéért várható, kérhető ellenértékről sem lelhetők fel itt konkrét rendelkezések. Ezeket kizáró rendelkezések sem találhatók benne. Ilyenfajta rendelkezések ugyanis a Törvény, illetve a Ht. más helyein lelhetők fel.
- [78] Álláspontom szerint a tervezett módosítással kapcsolatos kétely nem állja meg a helyét. Meglehetősen nehéz a kérdésessé tett norma értelmezése, mert abban összefoglaló megnevezések, illetve speciális szakszavak szerepelnek. Ezen kifejezések, szavak értelmét az értelmező rendelkezések, az abban használt szavak máshol

fellelhető fogalommeghatározásainak láncolatán keresztül lehet kibontani. Az azonban teljes bizonyossággal állítható, hogy a vitatott jogszabályi rendelkezés az „ipari és termelési hulladék” kifejezést nem használja. Ebből következően fel sem merülhet, hogy ezek tulajdonának kártalanítás nélküli elvonásáról, vagy akár korlátozásáról volna szó.

- [79] Az értékkel bíró hulladék értékesíthetőségével kapcsolatban a Törvény és a Ht. is számos rendelkezést tartalmaz, illetve több helyen használ olyan kifejezéseket, amelyek ennek lehetőségére utalnak. Éppen ehhez kapcsolódóan érdemes kiemelni a Törvény 28. §-át, amely a hulladék tulajdonáról szóló új rendelkezést iktat be. A Ht. új 1/A. § (2) bekezdése a következőket rendeli: „Hulladék tulajdonjogát másra átruházni jogszabály szerinti feltételekkel lehet. A feltételeknek nem megfelelő hulladék átadás, átruházás nem eredményez tulajdonváltozást, a hulladék eredeti tulajdonosa és az átvevő birtokos egyetemlegesen felelős a hulladék kezeléséért.” A (3) bekezdés szerint „[a] hulladék tulajdonjogával felhagyni nem lehet”. Az idézett (2) bekezdés megerősíti, hogy lehetséges a hulladék tulajdonának az átruházása, azaz annak az eladása is. Példaként hozható fel a gyártónál keletkező melléktermék (Ht. 8. §) vagy a hulladéknak már nem tekinthető anyag vagy tárgy (Ht. 9. §) értékesíthetősége is. Még a „hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység” fogalmának meghatározásában [a Törvény 29. §-ával beiktatott Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pont] is kifejezetten szerepel a „hulladék kereskedelme” kifejezés, amiből az következik, hogy az értékkel bíró hulladék értékesíthető.
- [80] A Törvény 49. § (1) bekezdésének tulajdonított változáshoz képest fontos figyelemmel lenni arra, hogy a Ht. hatálybalépésétől kezdve érvényesül a Ht. 31. § (3) bekezdése: „Jogszabályban meghatározott esetekben a hulladékká vált terméket a hulladékbirtokos az átvételre kötelezettnek adja át.” Továbbra is hatályban maradó volna a Ht. 32. §-a, amelynek (1) bekezdése a következőket rendeli: „A hulladékgazdálkodás költségeit – a szennyező fizet elvvel összhangban – az eredeti hulladéktermelő, illetve a hulladék tényleges, vagy korábbi birtokosa fizeti meg. Ennek teljesítésére jogszabály (részben vagy egészben) a hulladékot eredményező termék gyártóját, forgalmazóját is kötelezheti.” Ezekből következően a vitatott rendelkezéseknek aligha tulajdonítható olyan értelem, amely szerint – a korábban alkotmányosan nem megkérdőjelezett – átadási és költségmegtérítési kötelezettség elrendelése egy újdonság volna a hulladékgazdálkodás szabályozási rendszerében. A Ht. jelenleg és a jövőben sem tartalmazna semmiféle rendelkezést arról, hogy a hulladékbirtokos (legyen az akár a hulladék tulajdonosa is) kártalanításra tarthatna igényt a hulladék átadásakor. Az ilyenfajta rendelkezés hiányával kapcsolatban az elmúlt években alkotmányos kifogás, aggály még nem került az Alkotmánybíróság elé.
- [81] Valamely dolog hulladékká válása egy olyan folyamat, amelynek szakaszai vannak. Ennek a folyamatnak az első eleme, amikor a dolog használója a dologtól való megvásárlásról dönt. A tulajdon szerzésére, a tulajdonjogról lemondásra, a tulajdonnal való felhagyásra elsősorban a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény szabályait kell alkalmazni. A tulajdonjog tényleges feladása előfeltétele a tulajdonjogról lemondás szándéka, ez a hulladékgazdálkodással foglalkozó személy részére való átadással valósulhat meg, az átadásból lehet végérvényesen következtetni a dolog birtokosa, tulajdonosa, végfelhasználója szándékára.
- [82] A Ht. értelmező rendelkezése szerint hulladék „bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik vagy megválni köteles”. Az értelmező rendelkezés utolsó fordulata sem értelmezhető az Alaptörvény XIII. cikk (2) bekezdése szerinti kisajátításként. Nem a Törvény, hanem más jogszabályok határozzák meg azt, hogy milyen, a jogszabályok (és nem a dolog birtokosának akarata) szerint hulladéknak minősülő anyagtól vagy tárgytól kell a birtokosának megválnia. Azoknak a szabályoknak az alkotmányossága, amelyek valamely anyag vagy tárgy kötelező beszolgáltatását írják elő, külön-külön lenne vizsgálható, de önmagában az értelmező rendelkezés e fordulata sem eredményezi a Törvény 49. § (1) bekezdésének alaptörvényellenességét.
- [83] 3. A fentiekre tekintettel nem tudom elfogadni a határozat ama megállapításait, amelyek szerint „a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja, (2a) és (2b) bekezdése [...] bizonyos esetekben úgy korlátozza a hulladéktulajdonosnak is minősülő hulladékbirtokosnak a hulladékon fennálló tulajdonjogát, hogy ezzel számára tényleges, pénzben is kifejezhető hátrányt okoz, de nem ír elő az arányosságot biztosító ellentételezési kötelezettséget. Ezért az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Törvény 49. § (1) bekezdése ellentétes az Alaptörvény XIII. cikkével.” (Indokolás [34])
- [84] A határozat idézett megállapítása értelmezhető úgy, hogy az bármely hulladéokra kiterjed; az olyan hulladékokra is, amelyek értékkel nem bírnak, gyűjtésük, átvételük, feldolgozásuk, megsemmisítésük csak költséggel jár a köz vagy a koncessziós társaság számára. Ez megnehezítheti a hulladékkezelés és hulladékgazdálkodás



jelenlegi rendszerének átalakítását, a „szennyező fizet” elvnek az érvényesítését. Mindezekre figyelemmel a Törvény 49. § (1) bekezdését támadó indítványt el kellett volna utasítani.

Budapest, 2021. január 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Handó Tünde*  
alkotmánybíró helyett

[85] A különvéleményhez csatlakozom.

Budapest, 2021. január 19.

*Dr. Sulyok Tamás s. k.,*  
az Alkotmánybíróság elnöke  
az aláírásban akadályozott  
*dr. Szívós Mária*  
alkotmánybíró helyett

Alkotmánybírósági ügyszám: I/2105/2020.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2021. évi 19. számában.

