

Az Alkotmánybíróság döntésének tájékoztató jelleggel közzétett, nem hivatalos szövege. A hivatalos közzétételre a Magyar Közlönyben, illetve az Alkotmánybíróság Határozatai című hivatalos lapban kerül sor.

IV/2022/2023.

Az Alkotmánybíróság tanácsa alkotmányjogi panasz tárgyában meghozta a következő

határozatot:

1. Az Alkotmánybíróság a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény 1. § (1) bekezdése, 2. § (1) bekezdés 5a., 5b., 6., 8a., 8b., 8c. és 8d. pontja és (4) bekezdése, 4. § (3a), (3b) és (3c) bekezdése, 9/A. § (1) és (2) bekezdése, 9/B. §-a és 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt elutasítja.

2. Az Alkotmánybíróság a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény 3. § (1) bekezdés a) pontja, 3. § (2), (3), (3a), (4), (5), (6), (6a), (7), (7a), (7b), (7c), (8), (8a), (8b) és (12) bekezdése, 9/A. § (3) bekezdése, 10. § (1) bekezdés b) pontja, 11. § (1a), (1b), (1c), (1d), (1e), (1f) és (1g) bekezdése, 11. § (2) bekezdés d) pontja, 15. § (7) bekezdés d), f) és n) pontja,

a fémkereskedelmi tevékenységről szóló 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet 2. § 1. és 5. pontja, 3. § (2), (4), (5), (6), (7), (9), (12) és (13) bekezdése, 4. § (1), (1c), (2) és (3) bekezdése, 5. § (2), (3) és (5) bekezdése, 6. § (1), (2), (3), (4), (5) és (5a) bekezdése, 8. § (1), (2) és (7a) bekezdése, 9. § (9) és (10) bekezdése, 11. § (3) bekezdése, 12. § (3) bekezdése, 12/A. §-a, 13. § (1), (2), (3), (4), (5), (6) és (7) bekezdése, 14. §-a, 15. § (1), (2), (4) és (6) bekezdése, 16. § (1), (2) és (3) bekezdése, 18. §-a, 19. § (1) és (2) bekezdése, 20. § (1), (2), (5), (6), (7), (8), (9), (17) és (18) bekezdése, 21. § (2) és (4) bekezdése, 22. § (1) bekezdése, 23. § (3) bekezdése, 24. §-a, 27. § (1), (2), (5) és (6) bekezdése, 30. §-a, az 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 9., 11., 13., 14. és 15. számú melléklete, valamint a

a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 245/2023. (VI. 22.) Korm. rendelet alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt visszautasítja.

Indokolás

I.

- [1] 1. A személyesen eljáró indítványozók az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CL. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 26. § (2) bekezdése szerinti alkotmányjogi panaszukban a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Fémtv.) egyes rendelkezéseit módosító, a légitársaságok hozzájárulásáról és egyes adótörvények módosításáról szóló 2023. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Módtv.) 218. §-a, 219. §-a, 220. §-a, 221. §-a, 222. §-a, 223. §-a, 224. §-a, 225. §-a és 226. §-a, a fémkereskedelmi tevékenységről szóló 443/2013. (XI. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr1.) módosításáról szóló 309/2023. (VII. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Módkr.) és a fémkereskedelemről szóló 2013. évi CXL. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 245/2023. (VI. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr2.) alaptörvény-ellenességének megállapítását és *ex tunc* hatályú megsemmisítését kérték.
- [2] Arra az esetre, ha az Alkotmánybíróság nem értene egyet a Módtv., a Módkr. és a Kr2. felülvizsgálatára irányuló indítványukkal, másodlagosan a módosításokat inkorporáló Fémtv. és a Kr1. érintett rendelkezései – a Fémtv. 1. § (1) bekezdése, 2. § (1) bekezdés 5a., 5b., 6., 8a., 8b., 8c. és 8d. pontja és (4) bekezdése, 3. § (1) bekezdés a) pontja, 3. § (2), (3), (3a), (4), (5), (6), (6a), (7), (7a), (7b), (7c), (8), (8a), (8b) és (12) bekezdése, 4. § (3a), (3b) és (3c) bekezdése, 9/A. és 9/B. §-a, 10. § (1) bekezdés b) pontja, 11. § (1a), (1b), (1c), (1d), (1e), (1f) és (1g) bekezdése, 11. § (2) bekezdés d) pontja, 15. § (7) bekezdés d), f) és n) pontja és 15/A. §-a, valamint a Kr1. 2. § 1. és 5. pontja, 3. § (2), (4), (5), (6), (7), (9), (12) és (13) bekezdése, 4. § (1), (1c), (2) és (3) bekezdése, 5. § (2), (3) és (5) bekezdése, 6. § (1), (2), (3), (4), (5) és (5a) bekezdése, 8. § (1), (2) és (7a) bekezdése, 9. § (9) és (10) bekezdése, 11. § (3) bekezdése, 12. § (3) bekezdése, 12/A. §-a, 13. § (1), (2), (3), (4), (5), (6) és (7) bekezdése, 14. §-a, 15. § (1), (2), (4) és (6) bekezdése, 16. § (1), (2), (3) és (6) bekezdése, 18. §-a, 19. § (1) és (2) bekezdése, 20. § (1), (2), (5), (6), (7), (8), (9), (17) és (18) bekezdése, 21. § (2) és (4) bekezdése, 22. § (1) bekezdése, 23. § (3) bekezdése, 24. §-a, 27. § (1), (2), (5) és (6) bekezdése, 30. §-a, valamint az 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 9., 11., 13., 14. és 15. számú melléklete – megsemmisítését kérték.
- [3] 2. Az alkotmányjogi panaszban írtak az alábbiak szerint foglalhatók össze.
- [4] 2.1. Az indítványozók valamennyien a fémkereskedelmi hatóság (a továbbiakban: hatóság vagy NAV) engedélyével rendelkező, a fémkereskedelmi nyilvántartásban szereplő fémkereskedők, akik tevékenységüket üzletszerűen végzik. Álláspontjuk szerint a támadott jogszabályi rendelkezések ellentétesek az Alaptörvény B) cikkével, E) cikkével, M) cikkével, P) cikkével, a XIII. cikkével, XXI. cikk (1) bekezdésével; a Fémtv. 11. § (1a), (1b), (1c), (1d), (1e), (1f), (1g) bekezdése, valamint a 11. § (2) bekezdés d) pontja sérti továbbá az Alaptörvény XXIV. cikkét és a XXVIII. cikk (7) bekezdését; a Kr1. 8. § (1) bekezdése pedig az Alaptörvény XV. cikkét is. A támadott szabályozás ellentétes továbbá az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 34., 35. és 37. cikkével.

- [5] 2.2. Az Alaptörvény B) cikkében foglalt jogbiztonság elvének részét képező normavilágosság követelményének a sérelmét több ok miatt állítják az indítványozók.
- [6] Egyrészt azért, mert a fémkereskedelmi tevékenység nem hulladékgazdálkodási közfeladat, ezért nem része a koncessziónak, így annak hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett része sincs. Másrészt azért, mert a koncessziós társaság a közhiteles nyilvántartások szerint 2022. december 31-ig nem szerezte meg a szükséges engedélyeket, ezért a koncessziós szerződés megszűnhetett. Harmadrészt azért, mert a jogalkotó elmulasztotta meghatározni, hogy mit ért a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett dolog fogalmán. Negyedrészt pedig azért, mert nem azonosítható a fémkereskedelmi engedélyköteles anyag (a továbbiakban: dolog) tulajdonosa, a fémkereskedő és a fémkereskedelmi hatóság számára, hogy milyen dolgokat akar a jogalkotó a koncesszió körébe vonni, mert a jogszabály csupán szemrevételezést ír elő. Ebből következően nem állapítható meg, hogy a fémkereskedő mit nem vásárolhat fel, így a tulajdonosnak kell eldöntenie és igazolnia, hogy az eladni kívánt dolog a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységen kívüli besorolású vagy sem.
- [7] Az indítványozók olvasatában a normavilágosság hiánya lehetővé teszi a koncessziós társaság számára, hogy erőfölényes helyzetét kihasználva, önkényesen, kiterjesztő jogértelmezéssel ő határozza meg, hogy az adott fémkereskedelmi tevékenység a koncesszió hatálya alá tartozik, és azt is, hogy mely fémkereskedelmi engedélyköteles anyagokat tekint a koncesszió körébe tartozónak.
- [8] Az indítványozók szerint a joghézagossági szabályozás nem jelent mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet, mert a hiányosságok abból fakadnak, hogy a fémkereskedelmi tevékenység nem része a koncessziónak. A módosítással valójában a profitszerzésre alkalmas fémkereskedelmi tevékenységet kívánja a jogalkotó a hulladékgazdálkodás körébe, egy egyfókuszú piacba szervezni.
- [9] 2.3. Az indítvány a szerződési szabadság [Alaptörvény M) cikk (1) bekezdés] és a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk) sérelmét együttesen indokolva kifejti, hogy korábban a tulajdonos magánautonómiájába tartozott, hogy miként vált meg a dolog tulajdonjától: hulladékgazdálkodás útján a tulajdonával történő felhagyással vagy fémkereskedelmi tevékenység keretén belül adásvétel útján. A támadott szabályozás következményeként azonban már nincs választási lehetősége, döntési szabadsága, magánautonómiája korlátozásra kerül, a dolgot kizárólag a koncesszori fémkereskedőnek adhatja át. Emiatt sérül a szerződési szabadság elve, mert a fém dolog tulajdonosai nem köthetnek szerződést az indítványozókkal. Emellett az új szabályozás az adásvételi szerződés mint szerződéstípus alkalmazását is kizárja, nem lehet az átruházás lényeges feltételeiről (ár, mennyiség) megállapodni, ehelyett a jogszabály átadási kötelezettséget ír elő, az esetleges ellenszolgáltatást a koncessziós társaságra bízva.

- [10] A tulajdonjog és a szerződési szabadság korlátozása az indítványozókat más vonatkozásban is érinti. A tulajdonukban álló hulladékgazdálkodási résztevékenység körébe tartozó dolgokra 2023. december 31. napját követően nem köthetnek adásvételi szerződést, azokat csak a koncessziós társaságnak adhatják át. Az Alaptörvény XIII. cikkét sérti továbbá, hogy pusztán az adott tárgy jellege határozza meg, hogy az fémkereskedőnek, vagy csak koncesszori fémkereskedőnek adható át.
- [11] 2.4. Az indítványozók abban is a tulajdonhoz való joguk sérelmét látják, hogy elveszítik az árbevételük jelentős részét biztosító ügyfeleiket, mert nem vásárolhatnak fel tőlük olyan dolgot, amely a hulladékgazdálkodási résztevékenység körébe tartozik. E helyütt is utaltak arra, hogy a fémkereskedelmi tevékenység nem része a koncessziónak, a Magyar Állam csak közfeladat ellátását adhatja koncesszióba, arra viszont nincs módja, hogy koncesszióra hivatkozva, mások szerződési szabadságát és tulajdonjogát korlátozza.
- [12] 2.5. Az indítványozók az Európai Unió Bíróságának több döntését (például: C-8/74., C-177/82., C-178/82.) is felhívva állítják, hogy a támadott rendelkezések az EUMSZ 34., 35. és 37. pontját is sértő mennyiségi korlátozással azonos hatásúak, illetve diszkriminatívak. Az Európai Unió más tagállamainak állampolgáraival és az ott működő jogi személyekkel ugyanis kizárólag a koncessziós társaság vagy a koncesszori fémkereskedő kereskedhet a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett dolog tekintetében (behozatali és kiviteli korlátozás), és a dolgok (magyar) tulajdonosai sem értékesíthetik az Európai Unió más tagállamaiban a fémkereskedelmi engedélyköteles dolgot. A támadott jogszabályi rendelkezések az Európai Unió más tagállamainak állampolgárait és vállalkozásait is elzárják attól, hogy a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett dolgok magyarországi tulajdonosaival adásvételi szerződést kössenek (diszkriminatív korlátozás).
- [13] Az indítványozók érvelése szerint a támadott szabályozás, illetve az uniós jog közötti kollízió – amely kizárólag a kifogásolt rendelkezések megsemmisítésével oldható fel – miatt sérül az Alaptörvény E) cikke is.
- [14] 2.6. Az indítványozók szerint az Alaptörvény B) cikke, M) cikke, a XXIV. cikke és a XXVIII. cikk (7) bekezdése azért is sérül a 2024. január 1-jétől hatályos Fémtv. 11. § (1a)–(1g) bekezdései miatt, mert a koncessziós társaság megrendelésére a hatóságnak a fémkereskedőknél, a koncesszori fémkereskedőknél és dolgok hasznosítását végző gazdálkodó szervezeteknél ellenőrzést kell lefolytatnia. Ezáltal a NAV (és közvetve a Magyar Állam), a koncessziós társaság eszközévé válik, mivel az ellenőrzés célzottan a versenytársakkal szemben, diszkrecionálisan alkalmazható. A koncessziós társaság így olyan (köz)hatalom birtokosa lesz, amellyel versenytársai helyzetét megnehezítheti. Ezáltal a tisztességes hatósági eljáráshoz és hozzá kapcsolódóan a fegyveregyenlőséghez, valamint a tisztességes versenyhez való joguk is sérül. A fegyveregyenlőség elve alapján az indítványozók számára is biztosítani

kellene a hatósági ellenőrzés megindításának jogát a koncessziós társasággal és a koncesszori fémkereskedőkkel szemben.

- [15] Az indítvány hangsúlyozza, hogy a hatósági hatáskör gyakorlása nem működhet piaci alapon, megrendelésre, ugyanis az Alaptörvény B) cikk (3) bekezdése világosan kimondja, hogy a közhatalom forrása a nép (nem a tőke).
- [16] Az indítványozók sérelmezik emellett, hogy a hatósági eljárás szabályai részleteiben kidolgozatlanok, nem világos, hogy mi a szerepe a koncessziós társaságnak (ügyfél, érdekelt), aki, ha később a határozatot közli vele, megismerheti a vetélytárs működését, gyakorlatát, üzleti titkait az indokolásból, ez pedig sérti a tisztességes eljárás és a tisztességes gazdasági verseny elvét. Az eljárás részletes szabályainak hiánya ahhoz vezethet, hogy a hatósági ellenőrzés alapján hozott határozat alkalmatlan lesz a közigazgatási döntés bírósági felülvizsgálatára, így sérülhet az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében írt hatékony jogorvoslathoz való jog.
- [17] 2.7. Az Alaptörvény P) cikke és a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséges környezethez való jog vonatkozásában az alkotmányjogi panasz előterjesztői azért állítják az alaptörvény-ellenességet, mert a támadott szabályozás visszalépést jelent a korábbiakhoz képest, és egyben szükségtelen és aránytalan korlátozással jár. A korábbi szabályozás szerint ugyanis a dolog értékesíthető volt bármely fémkereskedőnek, a támadott szabályozás azonban a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevővel érintett dolog tulajdonosának jelentős nehézséget okozhat, mert adott esetben elképzelhető, hogy több tíz km-re kell elszállítania a fémhulladékot ahhoz, hogy azt a koncesszori fémkereskedőnek átadhassa.
- [18] 2.8. Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikkének sérelmét abban látják, hogy a szabályozás az összehasonlítható helyzetben lévő fémkereskedők és koncesszori fémkereskedők között különbséget tesz a telephelyenként fizetendő tevékenységi biztosíték összegét illetően. A fémkereskedőknek 5 millió, a koncesszori fémkereskedőknek viszont csak 2,5 millió forint tevékenységi biztosítékot kell nyújtaniuk. A koncesszori fémkereskedők esetében megállapított alacsony fedezet komoly kockázatot jelent, így az Alaptörvény P) cikkét is sérti.
- [19] 2.9. Az indítványozók egyike az eljárás során tájékoztatta az Alkotmánybíróságot, hogy ellene a Fémvtv. 11. § (1a) bekezdése alapján, a koncessziós társaság megrendelésére hatósági ellenőrzés indult.
- [20] Az érintett indítványozó adatigénylés iránti kérelemmel fordult a hatósághoz, kérve a koncessziós társaság megkeresési, megrendelési kérelme, valamint az ellenőrzést megelőzően készített kockázatelemzés rendelkezésre bocsátását. A hatóság másodfokon jogerős határozatával az iratbetekintés iránti kérelmet elutasította, amellyel szemben az indítványozó közigazgatási pert indított, amely jelenleg is folyamatban van.

- [21] Az érintett indítványozó előadása szerint a hatóság végzéséből a hatóság és a koncessziós társaság közötti szorosabb kapcsolatra, egybefonódásra lehet következtetni, amely során olyan információkhoz jut a koncessziós társaság, amelyek birtokában célzottan teheti meg a hatósági ellenőrzésre vonatkozó megrendelését. Ez a gyakorlat (a kockázatelemzésben való részvétel) súlyosan sérti az Alaptörvény XXIV. cikkében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot, mivel a koncessziós társaság képviselőjében eljáró természetes személyek üzleti kapcsolatokra vonatkozó adatokhoz (ár- és mennyiségi adatokhoz, korábbi hatósági döntésekhez) férhetnek hozzá. Hangsúlyozta: a hatóságok és az állami nyilvántartások, adatbázisok versenytársakkal szemben történő intézményesített felhasználását meg kell szüntetni, amely a támadott jogszabályi rendelkezések megsemmisítésével érhető el.
- [22] 2.10. A Miniszterelnökség a támadott jogszabályi rendelkezésekkel és az indítvánnyal kapcsolatban az Alkotmánybíróság megkeresésére kifejtette álláspontját. Kitért arra, hogy az új szabályozás jelentős előrelépést jelent, mert magasabb szintre emeli az egészséghez és az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Ahhoz, hogy a hazai újrafeldolgozási ráta jelentősen emelkedjen és elérje az Európai Unió által kitűzött célokat, elengedhetetlen az összes hulladék átlátható, szabályos és egységes rendszerben, jogszabályi szinten is szinkronizált kezelése. Utalt arra, hogy az indítványozók számára is nyitva áll annak a lehetősége, hogy koncesszori alvállalkozóként koncesszori fémkereskedelmi engedélyt szerezve az új rendszerbe belépjenek.

II.

- [23] 1. Az Alaptörvény indítványban hivatkozott releváns rendelkezései:

„B) cikk (1) Magyarország független, demokratikus jogállam.

[...]

(3) A közhatalom forrása a nép.”

„E) cikk (1) Magyarország az európai népek szabadságának, jólétének és biztonságának kiteljesedése érdekében közreműködik az európai egység megteremtésében.

(2) Magyarország az Európai Unióban tagállamként való részvétele érdekében nemzetközi szerződés alapján – az alapító szerződésekből fakadó jogok gyakorlásához és kötelezettségek teljesítéséhez szükséges mértékig – az Alaptörvényből eredő egyes hatásköreit a többi tagállammal közösen, az Európai Unió intézményei útján gyakorolhatja. Az e bekezdés szerinti hatáskörgyakorlásnak összhangban kell állnia az Alaptörvényben foglalt alapvető jogokkal és

szabadságokkal, továbbá nem korlátozhatja Magyarország területi egységére, népességére, államformájára és állami berendezkedésére vonatkozó elidegeníthetetlen rendelkezési jogát.

(3) Az Európai Unió joga – a (2) bekezdés keretei között – megállapíthat általánosan kötelező magatartási szabályt.

(4) A (2) bekezdés szerinti nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére adott felhatalmazáshoz az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.”

„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.”

„P) cikk (1) A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

(2) A termőföld és az erdők tulajdonjogának megszerzése, valamint hasznosítása (1) bekezdés szerinti célok eléréséhez szükséges korlátait és feltételeit, valamint az integrált mezőgazdasági termelés-szervezésre és a családi gazdaságokra, továbbá más mezőgazdasági üzemekre vonatkozó szabályokat sarkalatos törvény határozza meg.”

„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.”

„XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.”

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

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

(2) Mindenkinek joga van törvényben meghatározottak szerint a hatóságok által feladatuk teljesítése során neki jogellenesen okozott kár megtérítésére.”

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

[24] 2. A Fémtnv.-nek az érdemi vizsgálat szempontjából releváns támadott rendelkezései:

„1. § (1) E törvényt a fémkereskedelmi engedélyköteles anyaggal Magyarország területén végzett fémkereskedelmi tevékenységre, a fémkereskedelmi tevékenység engedélyezésére, a koncesszori fémkereskedelmi tevékenységre, a koncesszori fémkereskedelmi tevékenység engedélyezésére, valamint a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagnak Magyarország területén teljesített felvásárlására, értékesítésére, tárolására, raktározására, szállítására, fuvarozására és hasznosítására, továbbá az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott határon átnyúló szolgáltatásokra kell alkalmazni.”

„2. § (1) E törvény alkalmazásában:

[...]

5a. hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység: a hulladékról szóló törvény szerinti hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység,

5b. hulladékgazdálkodási koncessziós társaság: a hulladékról szóló törvény szerinti koncessziós társaság,

6. hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvékenység: a hulladékról szóló törvény szerinti hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztvékenység,

[...]

8a. koncesszori alvállalkozó: a hulladékról szóló törvény szerinti koncesszori alvállalkozó,

8b. koncesszori fémkereskedelmi engedély: a fémkereskedelmi hatóság által kiadott, koncesszori fémkereskedelmi tevékenységre jogosító engedély,

8c. koncesszori fémkereskedelmi tevékenység: a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagnak koncesszori alvállalkozóként hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység keretében történő átvétele, amely nem minősül a 4. pontban meghatározott felvásárlásnak,

8d. koncesszori fémkereskedő: a koncesszori fémkereskedelmi engedély jogosultja,

[...]

(4) A hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett hulladékok körébe tartozó, (3) bekezdés szerinti dolog kizárólag koncesszori fémkereskedőnek adható át.”

„4. § (3a) Ha a fémkereskedő nem rendelkezik koncesszori fémkereskedelmi engedéllyel, csak olyan átvételre kínált fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot vehet át, amelyről szemrevételezéssel egyértelműen megállapítható, hogy az nem tartozik a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett hulladékok körébe. Egyéb esetben az átvételt meg kell tagadni, és a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó fémhulladéknak kell tekinteni, ha az azt felkínáló hitelt érdemlően nem igazolja annak a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett hulladékok körén kívül eső besorolását. A megtagadással egy időben a fémkereskedő tájékoztatja az átadást kezdeményezőt a koncesszori fémkereskedő által üzemeltetett legközelebbi telephely címéről és nyitvatartásáról.

(3b) Ha fémkereskedő koncesszori fémkereskedelmi engedéllyel is rendelkezik, akkor a (3a) bekezdés szerinti kötelezettsége keretében a (3a) bekezdés szerinti vélelem alapján a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó hulladéknak minősülő fémkereskedelmi engedélyköteles anyagot a koncesszori fémkereskedői minőségében átveszi.

(3c) A (3a) és (3b) bekezdés szerinti kötelezettség betartását a fémkereskedelmi hatóság hivatalból, az ellenőrzés célcsoportjait kockázatelemzés alapján meghatározva, lehetőség szerint negyedévente egyszer ellenőrzi.”

„9/A. § (1) Koncesszori fémkereskedelmi tevékenységet koncesszori fémkereskedő folytathat.

(2) A koncesszori fémkereskedelmi tevékenységre a 4–9. §-t és a 11. §-t ezen alcímben meghatározott eltérésekkel és azzal kell alkalmazni, hogy

- a) fémkereskedő alatt koncesszori fémkereskedőt,
- b) fémkereskedelmi tevékenység alatt koncesszori fémkereskedelmi tevékenységet,
- c) fémkereskedelmi engedély alatt koncesszori fémkereskedelmi engedélyt,
- d) vásárlás és felvásárlás alatt átvételt,
- e) eladó alatt átadót,
- f) vevő alatt átvevőt,
- g) beszerezett alatt átvettét,

h) értékesített alatt átadottat,

i) megvétel alatt átvételt,

j) – ha ellenérték fizetésére sor kerül – vételár alatt fizetett ellenértéket, továbbá

k) számla alatt mérlegjegyet

kell érteni.”

„9/B. § (1) Koncesszori fémkereskedelmi engedély legfeljebb a koncesszori alvállalkozói szerződés időtartamára adható.

(2) Koncesszori fémkereskedelmi engedélyt az kaphat, aki – a 6. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – a hulladékról szóló törvény szerinti koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban a koncesszori fémkereskedelmi tevékenységre vonatkozó – koncesszori alvállalkozói tevékenységre, és az ahhoz tartozó hulladéktípusra vonatkozó – adatok megadásával szerepel.

(3) A fémkereskedelmi hatóság a koncesszori fémkereskedő koncesszori fémkereskedelmi engedélyét visszavonja, ha a koncesszori alvállalkozó vagy a koncesszori fémkereskedelemre irányuló tevékenysége a (2) bekezdés szerinti koncesszori alvállalkozói nyilvántartásból törlésre került.

(4) A koncesszori fémkereskedelmi engedély iránti kérelem – a 8. § (1) bekezdésében foglaltakon túl – tartalmazza a kérelmező koncesszori alvállalkozói nyilvántartási számát.

(5) Fémkereskedelmi és koncesszori fémkereskedelmi tevékenység azonos telephelyen történő végzésére irányuló kérelem esetén a 7. § (2) bekezdés szerinti helyszíni szemle során a két tevékenység feltételeit külön-külön kell vizsgálni.

(6) A hulladékgazdálkodási koncessziós társaság a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagért fizetett ellenértékről a fémkereskedelmi hatóság részére – az e törvény végrehajtására kiadott rendeletben meghatározott határidőre – írásbeli nyilatkozatot tesz.”

„15/A. § (1) Ha a 2023. július 1-jén hatályos fémkereskedelmi engedéllyel és koncesszori alvállalkozói szerződéssel rendelkező személy a koncesszori fémkereskedelmi tevékenységet meg kívánja kezdeni, a koncesszori fémkereskedelmi engedély iránti kérelmét 2023. július 20-ig be kell nyújtania a fémkereskedelmi hatósághoz.

(2) A fémkereskedelmi hatóság az (1) bekezdés szerint benyújtott kérelmet – az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvény szerinti határidőkre vonatkozó szabályoktól eltérően – legkésőbb 2023. szeptember 15-ig bírálja el.

(3) Az (1) bekezdés szerinti kérelmet benyújtó személy – a koncesszori fémkereskedelmi engedélyesre vonatkozó rendelkezések betartásával – a koncesszori fémkereskedelmi engedély hiányában is végezhet koncesszori fémkereskedelmi tevékenységet a fémkereskedelmi hatóság által kiállított engedély kiadásának vagy a kérelem elutasításának időpontjáig, de legkésőbb 2023. szeptember 15-ig.

(4) Az a fémkereskedő, aki 2023. július 1-jén rendelkezik hulladékgazdálkodási intézményi résztvétekenység hatálya alá tartozó hulladékkal, e hulladékot – a hulladékról szóló törvény rendelkezéseitől eltérően – 2023. december 31-ig fémkereskedő, illetve fémkereskedelmi engedélyköteles anyag hasznosítását végző személy részére is értékesítheti, aki azt megvásárolhatja, felvásárolhatja.”

III.

- [25] Az Abtv. 56. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság az ügyrendjében meghatározottak szerint eljárva dönt az alkotmányjogi panasz befogadásáról, amelynek során az eljáró tanács vizsgálja, hogy az indítvány megfelel-e az alkotmányjogi panasz befogadhatóságára vonatkozó törvényi feltételeknek.
- [26] 1. Az Abtv. 30. § (1) bekezdése szerint alkotmányjogi panaszt az Abtv. 26. § (2) bekezdésében meghatározott esetben az alaptörvény-ellenes jogszabály hatálybalépésétől számított száznyolcvan napon belül lehet írásban benyújtani. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az indítvány határidőben érkezett.
- [27] A kifogásolt normák közül a Fémvtv. 11. § (1a)–(1g) bekezdései és a Fémvtv. 11. § (2) bekezdés d) pontja az indítvány benyújtását követően 2024. január 1. napján léptek életbe. Tekintettel azonban arra, hogy e rendelkezések az alkotmánybírósági eljárás ideje alatt hatályba léptek, a panasz ezen elemeinek időelőttiesség miatt történő visszautasítására az Alkotmánybíróság nem látott indokot (lásd hasonlóan: 20/2014. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [40]).
- [28] 2. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Módkr. a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 12–12/B. §-a alapján 2023. július 21. napjától, a Kr2. a Módkr. 10. § (2) bekezdése alapján 2023. július 19. napjától hatálytalan.
- [29] Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint, ha az indítványozó egy új rendelkezés tartalmának alkotmányellenességét állítja, akkor az Alkotmánybíróság nem az új rendelkezést hatályba léptető, hanem a módosítás révén az új rendelkezést magába foglaló (inkorporáló) jogszabály alkotmányellenességét vizsgálja (lásd

például: 3058/2023. (II. 16.) AB határozat, Indokolás [28]; 3003/2024. (I. 12.) AB határozat, Indokolás [19]}.

- [30] Az Alkotmánybíróság erre tekintettel az indítványozók másodlagos kérelme szerinti inkorporáló jogszabályok – a Fémvtv. és a Kr1. módosult rendelkezéseit – vizsgálta.
- [31] 3. Az Abtv. 26. § (2) bekezdésében foglalt kivételes panasz esetében különös jelentősége van az érintettség vizsgálatának, amelynek fennállása minden esetben a konkrét ügy kapcsán dönthető el. Az Alkotmánybíróság csak abban az esetben folytathat le érdemi vizsgálatot, ha az indítványozó hitelt érdemlően igazolni tudja, hogy a támadott jogszabályi rendelkezés vele szemben közvetlenül, bírói döntés nélkül hatályosult, és ennek következtében őt jogsérelem érte, amelynek orvoslására jogorvoslati lehetőség vagy nem áll rendelkezésre, vagy azt már kimerítette. A megkövetelt személyes, közvetlen és aktuális érintettségnek az indítvány benyújtásakor fenn kell állnia {vö. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat (a továbbiakban: Abh1.), Indokolás [27]; 3120/2015. (VII. 2.) AB végzés, Indokolás [55]}.
- [32] A személyes érintettség az indítványozó alapjogát érintő sérelmet jelent, ám az indítványozó nem csak akkor érintett személyesen, ha ő a norma címzettje. Ha a norma címzettje harmadik személy, a személyes érintettség követelménye akkor teljesül, ha az indítványozó alapjogi pozíciója és a norma között szoros kapcsolat áll fenn {lásd például: Abh1., Indokolás [27]–[31]; 3323/2024. (VII. 29.) AB határozat (a továbbiakban: Abh2.), Indokolás [87]}.
- [33] Az indítványozók a NAV engedélyével rendelkező, fémkereskedelmi nyilvántartásában szereplő fémkereskedők, így személyes érintettségük megállapítható valamennyi támadott rendelkezés vonatkozásában, mert vagy címzettjei azoknak, vagy pedig jogi helyzetük megváltozását idézik, illetve idézhetik elő.
- [34] Az alkotmányjogi panasz benyújtásakor a támadott rendelkezések – a Fémvtv. 2024. január 1-jén hatályba lépett 11. § (1a)–(1g) bekezdései, a Fémvtv. 11. § (2) bekezdés d) pontja és a Kr1. 23. § (3) bekezdése kivételével – hatályosak és alkalmazandók voltak.
- [35] Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a Kr1. 2013 óta hatályos 23. § (3) bekezdését a Módkr. 10. § (1) bekezdés d) pontja 2023. július 19-ével hatályon kívül helyezte, így az már az alkotmányjogi panasz benyújtásakor sem volt hatályban, ezért az Abtv. 41. § (3) bekezdése alapján érdemi vizsgálat tárgya nem lehet {hasonlóan lásd: 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [35]–[36]; Abh2., Indokolás [94]}.
- [36] Az érintettség közvetlen voltát illetően az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések vonatkozásában – az alábbi rendelkezéseket kivéve – a közvetlen alkalmazás feltételei fennállnak. A támadott rendelkezések ugyanis minden más állami aktus közbejötté nélkül érvényesülnek, az indítványozók által állított jogsérelemeket maguk a támadott előírások okozzák, tehát azok az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasszal támadhatók {vö. 33/2015. (XII. 3.) AB határozat (a továbbiakban: Abh3.), Indokolás [14]; 3103/2016. (V. 24.) AB végzés, Indokolás [10]}.

- [37] Az indítványozók közvetlen érintettsége azonban nem állapítható meg a Fémvtv. 11. § (1a)–(1g) bekezdéseiben és a 11. § (2) bekezdés d) pontjában foglalt szabályok vonatkozásában. A közvetlen érintettség feltétele ugyanis az, hogy minden más állami aktus közbejötté nélkül változtassa meg az indítványozó alapjogi helyzetét {lásd: 3208/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [28]}. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a közvetlen érintettség követelményének nem felel meg az olyan norma, amely alkalmazásának szabályszerűségéről bíróság dönthet. A támadott jogszabályok közül a Fémvtv. 11. § (1a)–(1g) bekezdéseiben és a 11. § (2) bekezdés d) pontjában foglaltak hatósági eljárás keretei között kerülnek alkalmazásra. Erre utal a Fémvtv. 15. § (6a) és (6b) bekezdése, amely az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény és a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló 2017. évi CXXV. törvény hatósági eljárásokban való alkalmazását rendeli el. A hatóság döntésével szemben tehát az Ákr. 114. § (1) bekezdése alapján közigazgatási pert lehet indítani, ekképpen adott annak a lehetősége, hogy az indítványozók jogsérelme orvoslásra kerüljön. A rendes bíróság jogerős döntése – és azon keresztül a kifogásolt szabályozás ezen része is – az Abtv. 26. § (1) bekezdése szerinti alkotmányjogi panasszal támadható.
- [38] 4. Az Abtv. 26. § (2) bekezdése szerinti panasz is csak az indítványozó Alaptörvényben biztosított jogának sérelmére alapítható {3232/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [9]; 3238/2021. (VI. 4.) AB végzés, Indokolás [17]}.
- [39] 4.1. Az indítványozók az Alaptörvény B) cikkét megjelölve állítják a normavilágosság elvének sérelmét, ami ezen cikk (1) bekezdéséből vezethető le, így az Alkotmánybíróság tartalma szerint az érveiket az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének állított sérelmeként értékelte. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésének sérelmére alkotmányjogi panasz azonban csak kivételesen, a visszaható hatályú jogalkotás és jogalkalmazás, valamint a felkészülési idő hiánya esetén alapítható {lásd például: 3062/2021. (II. 19.) AB végzés, Indokolás [18]}, az indítványozók erre a támadott normák kapcsán nem hivatkoztak.
- [40] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint „a nemzet közös örökségének részét képező természeti és kulturális javak megóvására vonatkozó kötelezettséget részben ezen javak önmagukért való védelme, részben pedig a jövő nemzedékek számára való megóvása érdekében rögzíti. Ennek megfelelően az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a jelen generációk érdekeinek védelme szempontjából (és így az indítványozó szempontjából) nem tartalmaz Alaptörvényben biztosított jogot {lásd például: 3397/2023. (VII. 27.) AB végzés, Indokolás [36]}.” {3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [21]} Ugyanígy az Alaptörvény E) cikkében foglaltak sem tekinthetők Alaptörvényben biztosított jognak, konkrét alapjogsérelmet sem alapozhatnak meg, így erre alapítva alkotmányjogi

panasz benyújtására az indítványozóknak nincs lehetősége {vö. 3182/2024. (V. 17.) AB végzés, Indokolás [46]; 3034/2025. (I. 21.) AB végzés, Indokolás [30]}.

- [41] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az alkotmányjogi panasz ezen alaptörvényi rendelkezések sérelmére alapított része nem felel meg az Abtv. 26. § (2) bekezdés a) pontjában írt feltételnek, ezért az indítvány érdemi vizsgálatára e vonatkozásban nincs lehetőség.
- [42] Az indítvány az Alaptörvény XV. cikkével összefüggésben nem fejti ki, hogy a hivatkozott alaptörvényi rendelkezés melyik bekezdésének sérelmét állítja. Az Alkotmánybíróság az indítványozók e vonatkozásban előadott érveit tartalmuk szerint elbírálvá az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdéséhez kapcsolódó indokolásként értékelte.
- [43] 4.2. Az Alaptörvény XIII. cikke {3102/2025. (III. 21.) AB végzés, Indokolás [26]}, a XV. cikk (1) bekezdése {17/2021. (V. 13.) AB határozat, Indokolás [30]}, valamint a XXI. cikk (1) bekezdése {3233/2021. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [24]} olyan jogosultságot hordoznak, amelyek az indítványozók Alaptörvényben biztosított jogának minősülnek.
- [44] Az Alkotmánybíróság (a sommásan) az Alaptörvény M) cikkével összefüggésben előadott indítványozói érveket – tartalmuk szerint – az M) cikk (1) bekezdésében foglaltakhoz kapcsolódóan értékelte. E körben az Alkotmánybíróság utal arra, hogy az Alaptörvény e rendelkezéséből levezethető szerződési szabadság nem alapvető jog, azonban önálló alkotmányos jogként élvezi az Alaptörvény védelmét és olyan, Alaptörvényben biztosított jognak minősül, amelynek sérelmére alkotmányjogi panasz alapítható {Abh3., Indokolás [26]–[27]; 3496/2023. (XII. 1.) AB végzés, Indokolás [22]}.
- [45] 4.3. Az indítványozók a tulajdonhoz való jog sérelmét több vonatkozásban állítják. Egyrészt azért, mert a támadott szabályozás elvette a hulladékgazdálkodási résztvevénységgel érintett fém dolog tulajdonosának azon szabadságát, hogy eldöntse miként válik meg a tulajdonától, azt kizárólag koncesszori fémkereskedőnek adhatja át. Az indítvány ezen eleme kapcsán az Alkotmánybíróság rámutat: e relációban alapjog sérelmére a dolog tulajdonosa hivatkozhatna, ezért az indítványozók ezen érvelését az Alkotmánybíróság – mivel az alapjogsérelem nem őket érinti – nem vizsgálhatja.
- [46] Másrészt azért, mert a támadott szabályozás következtében az indítványozók az árbevételük jelentős részét biztosító ügyfeleiket elveszítik, hiszen a hulladékgazdálkodási résztvevénységgel érintett dolog tulajdonosai nem köthetnek egymással szerződést.
- [47] Az indítványozók ezen érvei kapcsán megjegyzi az Alkotmánybíróság, hogy önmagában a gazdasági tevékenység, a vállalkozás árbevételének és vevőkörének a támadott jogszabályi rendelkezések állítólagos hatásaként bekövetkező csökkenése

nem áll az Alaptörvény XIII. cikkének oltalma alatt {lásd hasonlóan: 3024/2015. (II. 9.) AB határozat, Indokolás [44]–[45]; 3345/2023. (VII. 5.) AB határozat (a továbbiakban: Abh4.), Indokolás [73]}, és a hosszabb vagy határozatlan időre szóló működési engedély alapján végzett gazdasági tevékenység és az abból származó rendszeres jövedelem sem jelenti egyúttal azt, hogy az adott gazdasági tevékenység megszerzett tulajdonnak vagy alkotmányosan védett tulajdoni várománynak tekinthető {lásd hasonlóan: 3194/2014. (VII. 15.) AB határozat, Indokolás [24]; Abh4., Indokolás [76]}.

- [48] Ezen érvek az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tartalmilag a szerződési szabadság körében értékelhetők. Amint azt az Alkotmánybíróság az Abh3.-ben rögzítette: „A szerződési szabadság emellett szoros összefüggésben áll az Alaptörvény által védett tulajdonhoz való joggal is. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése a tulajdon szabadságát, a tulajdonosok magánautonómiájának a védelmét is garantálja. A tulajdon egyik részjogosítványa a tulajdonosi »rendelkezés« szabadsága, amelynek szükségszerű tartalmi eleme a szerződési szabadság.” (Indokolás [25]) {Lásd hasonlóan: Abh2., Indokolás [99]; 3004/2024. (I. 12.) AB határozat (a továbbiakban: Abh5.), Indokolás [35]}.
- [49] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság az indítványozók Alaptörvény XIII. cikkéhez kapcsolódó ezen érvelését az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadság sérelmének vizsgálata során vette figyelembe.
- [50] 5. Az indítványozók a támadott rendelkezések alaptörvény-ellenességét az EUMSZ 34., 35. és 37. cikkében foglaltak sérelmére tekintettel is állították. Az Alkotmánybíróság a jogszabályok nemzetközi szerződésekkel való összhangját az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés f) pontja alapján, az Abtv. 32. §-a értelmében csak meghatározott indítványozói kör kezdeményezésére vizsgálja. A jelen ügyben az Alkotmánybíróság az Abtv. 32. § (2) bekezdése alapján megállapította, hogy az indítványozók a támadott jogszabályi rendelkezések nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálatára nem rendelkeznek indítványozói jogosultsággal {lásd hasonlóan: 13/2022. (VI. 2.) AB határozat, Indokolás [16]}.
- [51] 6. Az Abtv. 52. § (1b) bekezdése értelmében csak a határozott kérelmet tartalmazó alkotmányjogi panasz fogadható be, ezért az Alkotmánybíróság megvizsgálta e feltételek teljesülését is.
- [52] Az indítvány az Alkotmánybíróság hatáskörére és az indítványozók jogosultságára vonatkozó hivatkozást tartalmaz, megjelöli az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezéseit, illetve a kifogásolt jogszabályi rendelkezéseket, kifejezetten kéri azok megsemmisítését, az indítványozók azonban az Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) és e) pontjában foglalt kötelezettségüknek az alábbiak szerint csak részben tettek eleget.
- [53] 6.1. A Kr1. 16. §-ának nincs (6) bekezdése, így nem állapítható meg egyértelműen az Alkotmánybíróság által vizsgálandó jogszabályi rendelkezés, ezért az indítvány ezen

eleme a határozottság Abtv. 52. § (1b) bekezdés c) pontjában foglalt követelménynek nem felel meg.

- [54] 6.2. A panasz az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdése és a XXI. cikk (1) bekezdése vonatkozásában a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek csak részben felel meg.
- [55] Az indítványozók az Alaptörvény XV. cikkének [(1) bekezdés] sérelmét a fémkereskedőkre és a koncesszori fémkereskedőkre vonatkozó, eltérő összegű tevékenységi biztosíték előírásában jelölik meg – amelyet a támadott Kr1. 8. § (1), (2) és (7a) bekezdése, valamint a 9. § (9) és (10) bekezdése szabályoz –, azonban az indítvány az alapjogsérelem alkotmányjogi szempontú kifejtésével adós marad.
- [56] Hasonlóan nem tartalmaz alkotmányjogilag értékelhető indokolást a panasz az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése tekintetében, csupán a koncesszori fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok átvételére jogosult (koncesszori) telephelyek számának csökkenésével, és ehhez kapcsolódóan a megnövekedett többletutazással érvel.
- [57] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint indokolás hiányában az indítvány nem alkalmas érdemi elbírálásra {lásd: 3272/2018. (VII. 20.) AB végzés, Indokolás [34]; 3201/2019. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [16]}, ezért a panasznak az Alaptörvény XV. cikk (1) bekezdését, valamint ehhez kapcsolódóan a Kr1. 8. § (1), (2) és (7a) bekezdését, a 9. § (9) és (10) bekezdését kifogásoló része és a XXI. cikk (1) bekezdésének sérelmét állító része nem felel meg az Abtv. 52. § (1b) bekezdése e) pontjában előírt feltételnek, így e tekintetben érdemi vizsgálatra nem volt lehetőség.
- [58] 6.3. Az indítványozók a másodlagos – az inkorporáló jogszabályok vizsgálatára irányuló – kérelmükben nem emelték ki azokat a szövegrészeket, amelyek kapcsolódnak a módosításhoz, hanem sommásan, az egész jogszabályi rendelkezést támadják. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott jogszabályi rendelkezések túlnyomó többsége 2013 óta hatályos, a Módtv., Módkr. és a Kr2. kifogásolt rendelkezései több esetben csupán járulékos, kiegészítő jellegűek (például: eseti adatszolgáltatást előíró, a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok tárolására vonatkozó, készletbevallási kötelezettséget, adminisztrációs kötelezettségeket előíró szabályok) szükségszerű következményei a megváltozott struktúrának, de a normák korábbi, lényegi tartalmát nem érintő kiegészítést tartalmaznak a szabályozás koncesszori fémkereskedőkre és a koncesszori fémkereskedelmi tevékenységre történő kiterjesztésére tekintettel.
- [59] A fentiek szerint az új modellhez kapcsolódó járulékos szabályt tartalmaz:
- a Fémvtv. teljes 3. §-a, így az indítványozók által kifogásolt 3. § (1) bekezdés a) pontja, a 3. § (2), (3), (3a), (4), (5), (6), (6a), (7), (7a), (7b), (7c), (8), (8a), (8b) és (12) bekezdése, valamint a 10. § (1) bekezdés b) pontja is a fémkereskedőnek nem minősülő személyekre vonatkozóan tartalmaz rendelkezéseket;

- a Kr1. teljes 3. §-a, így a panaszban megjelölt 3. § (2), (4), (5), (6), (7), (9), (12) és (13) bekezdése a fémkereskedőnek vagy koncesszori fémkereskedőnek nem minősülő személyekre vonatkozó részletszabályokat tartalmaz;
- a Kr1. 15. § (6) bekezdése és a 15. számú melléklete a hulladékgazdálkodási koncessziós társaság által teljesítendő eseti adatszolgáltatást írják elő;
- a Fémtv. 9/A. § (3) bekezdése csupán a koncesszori fémkereskedőkre vonatkozó két kivételszabályt állapít meg;
- a Fémtv.-nek a Kormányt a fémkereskedelmi tevékenységgel kapcsolatban rendeletalkotásra felhatalmazó 15. § (7) bekezdés *d)*, *f)* és *n)* pontja ugyancsak járulékos jellegű szabályokat tartalmaz a koncesszori modell bevezetésével kapcsolatosan;
- a Kr1. (felismerésre alkalmas jellemző és telephely fogalmát meghatározó) 2. § 1. és 5. pontja 2013. november 28-a óta hatályban van, a Módkr. 9. § 1. és 2. ebben az esetben is csak az új modellhez kapcsoló kiegészítő szabályozást tartalmaz;
- a Kr1. telephely működésének feltételeit szabályozó 4. § (1), (1c), (2) és (3) bekezdése, 5. § (2), (3) és (5) bekezdése, 6. § (1), (2), (3), (4), (5) és (5a) bekezdése, a fémkereskedő, illetve koncesszori fémkereskedő nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségére vonatkozó részletes szabályokat előíró 11. § (3) bekezdése, 12. § (3) bekezdése és 12/A. §-a tekintetében is csupán technikai kiegészítést tartalmaz a módosítás;
- a Kr1. (fémkereskedelmi) tevékenység megkezdésének és folytatásának részletes feltételeit szabályozó 13. § (1), (2), (3), (4), (5), (6) és (7) bekezdése, 14. §-a, a 15. § (1), (2) és (4) bekezdése, a készletbevallási kötelezettséget előíró és annak tartalmát megállapító 16. § (3) bekezdésének teljes szövege, valamint az (1) és (2) bekezdésének az indítványozókra vonatkozó rendelkezései;
- a Kr1. fémkereskedelmi engedélyköteles anyag azonosítását, nyomon követését biztosító, a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok tárolására vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó 18. §-a, nyilvántartás vezetésére vonatkozó kötelezettséget előíró 19. § (1) és (2) bekezdése, valamint adatszolgáltatási kötelezettséget előíró 20. § (1), (2), (5), (6), (7), (8), (9), (17) és (18) bekezdése ugyancsak nem a szabályozás lényegi tartalmát hordozó szabályokat fektet le, kizárólag az új modell kialakításához kapcsolódó részletszabályokat tartalmaz;
- a Kr1. fémkereskedőkre és koncesszori fémkereskedőkre vonatkozó ugyancsak adminisztrációs kötelezettségeket (például: adatszolgáltatást, anyagkísérő okmány kiállítását, írásbeli megállapodás tartalmi követelményeit) előíró 21. § (2) és (4) bekezdése, 22. § (1) bekezdése, 24. §-a, 27. § (1), (2), (5) és (6) bekezdése is csupán kiterjeszti a fémkereskedelmi tevékenység megjelölése mellett a koncesszori fémkereskedelmi tevékenység fogalmával egészíti ki a korábbi szabályozást;

– az új modellre történő átállással kapcsolatos technikai jellegű, átmeneti szabályt tartalmaz a Kr1. koncesszori fémkereskedelmi engedély elbírálásáig folytatható tevékenységre vonatkozó feltételeket meghatározó 30. §-a is;

– a Kr1. 1., 2., 3., 4., 5., 6., 7., 9., 11., 13. számú melléklete 2013. november 28-ától, a 14. számú melléklete 2021. január 15-étől hatályos, a Módkr. a mellékletek lényeges tartalmát nem érintette; a koncesszori fémkereskedőkre és tevékenységükre terjesztette ki a már korábban előírt adatszolgáltatási, adatnyilvántartási kötelezettségeket.

- [60] A fent megjelölt járulékos jellegű szabályok alaptörvény-ellenességét az indítvány indokolása tartalmilag sem állítja; ezen rendelkezések az indítványban felvetett alkotmányossági problémához nem kapcsolódnak, a támadott szabályozás lényegét nem érintik. Az indítvány e vonatkozásban adós marad a kifogásolt normák és az Alaptörvény megsérteni vélt rendelkezései közti – alkotmányjogi érveket is felsorakoztató – kapcsolat bemutatásával, ezért nem felel meg az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdés e) pontjában foglalt indokolási kötelezettség követelményének. Erre tekintettel az Alkotmánybíróság az indítvány ezen részeit az Abtv. 52. § (1) bekezdése és (1b) bekezdés e) pontja, valamint a 64. § d) pontja alapján visszautasította {lásd hasonlóan: 3153/2019. (VII. 3.) AB határozat, Indokolás [14]–[16]}.
- [61] 6.4. A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Abtv. 26. § (2) bekezdésére alapított panasz a Fémvtv. 1. § (1) bekezdése, a 2. § (1) bekezdés 5a., 5b., 6., 8a., 8b., 8c. és 8d. pontja és (4) bekezdése, 4. § (3a), (3b) és (3c) bekezdése, 9/A. § (1) és (2) bekezdése, 9/B. §-a, 15/A. §-a vonatkozásában az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadsággal összefüggésben megfelel a határozott kérelem Abtv. 52. § (1b) bekezdésében előírt feltételeinek.
- [62] 7. Az Abtv. 29. §-a alapján az – egyéb törvényi feltételeknek megfelelő – alkotmányjogi panasz akkor fogadható be, ha a bírói döntést érdemben befolyásoló alaptörvény-ellenesség lehetőségét támasztja alá vagy alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdést vet fel. E két feltétel alternatív jellegű, így az egyik fennállása önmagában is megalapozza az Alkotmánybíróság érdemi eljárását {pl. 34/2013. (XI. 22.) AB határozat, Indokolás [18]; 21/2016. (XI. 30.) AB határozat, Indokolás [20]}. A feltételek meglétének vizsgálata az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörébe tartozik.
- [63] Az Abtv. 29. §-ában meghatározott feltételt vizsgálva alapvető alkotmányjogi jelentőségű kérdésként merül fel: sérti-e az indítványozók szerződési szabadságát, hogy koncesszori fémkereskedelmi engedély hiányában nem köthetnek adásvételi szerződést a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenységgel érintett dologra annak tulajdonosával, továbbá a készletükön lévő hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenység hatálya alá tartozó dolgokat 2023. december 31-ét követően

koncesszori fémkereskedőnek kell átadniuk, ezen időpont után szabadon nem értékesíthetik, nem választhatják meg szerződéses partnerüket.

- [64] Erre tekintettel az Alkotmánybíróság tanácsa a 2024. március 5. napján tartott ülésén az alkotmányjogi panaszt befogadta.

IV.

- [65] Az alkotmányjogi panasz nem megalapozott.

- [66] 1. Az Alkotmánybíróság elsőként a szerződési szabadsággal kapcsolatos jelen ügy szempontjából releváns gyakorlatát tekintette át.

- [67] Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata szerint a szerződési szabadság az Alaptörvény M) cikke alapján védelmet élvez {lásd például: 3192/2012. (VII. 26.) AB határozat, Indokolás [18]; 22/2018. (XI. 20.) AB határozat, Indokolás [34]}. Sérelme az Alkotmánybíróság gyakorlatában alapvetően két alaptörvényi rendelkezéssel összefüggésben merül fel: egyrészt az Alaptörvény XII. cikkében rögzített vállalkozáshoz való jog [lásd például: Abh4.; Abh5.], másrészt az Alaptörvény XIII. cikkében nevesített tulajdonhoz való jog vonatkozásában (lásd például: Abh2.).

- [68] A fentiek szerint a szerződési szabadság sérelme mindkét alapjoghoz kapcsolható, de amennyiben a vizsgálat tárgya üzletszerű tevékenység folytatása, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az Alaptörvény XII. cikke keretében kerül értékelésre (lásd például: Abh4.).

- [69] Korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság az Abh5. indokolásának [35] bekezdésében kifejtette, hogy „»nem alkalmazandó rá az alapvető jogok korlátozhatóságáról rendelkező I. cikk (3) bekezdése sem, vagyis a szerződési szabadságnak még lényeges tartalma is korlátozható«, illetve, hogy »a szerződési szabadság mint önálló alkotmányos jog védelmi szintje más, [...] korlátozása akkor lehet alaptörvény-ellenes, ha a korlátozásnak nincs alapos oka, a korlátozás nem ésszerű« {3298/2014. (XI. 11.) AB határozat, Indokolás [29]}.”

- [70] 2. Az Alkotmánybíróság az ún. észszerűségi teszt alkalmazásával {legutóbb lásd: Abh5., Indokolás [40]} a szerződési szabadság korlátozásának megengedhetőségével kapcsolatos vizsgálata során az alábbi lépéseket különítette el: történt-e beavatkozás a szerződési szabadságba; a beavatkozásnak volt-e tárgyilagos mérlegelés szerinti – így különösen a közérdekkel alátámasztható – észszerű indoka, vagy az önkényes volt; végül a beavatkozás alkalmas volt-e a fenti indok szerinti cél elérésére.

- [71] Jelen ügyben az indítványozók egyrészt kifogásolták, hogy a hulladékgazdálkodási intézményi résztvevénységgel érintett dolgok tulajdonosaival nem köthetnek szerződést, másrészt a készletükön lévő hulladékgazdálkodási intézményi résztvevénységgel érintett dolgot 2023. december 31. napját követően nem értékesíthetik szabadon, így az új szabályozás az adásvételi szerződés mint

szerződéstípus alkalmazását kizárja, ehelyett átadási kötelezettséget ír elő, az esetleges ellenszolgáltatást a koncessziós társaságra bízva.

- [72] Az indítványozók érveire tekintettel az Alkotmánybíróság a szerződési szabadság korlátozásának megengedhetőségét e fenti két aspektusból vizsgálta.
- [73] 2.1. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadság korlátozását jelenti egyrészt, hogy az indítványozók 2023. július 19-től csak olyan átvételre kínált fémkereskedelmi engedélyköteles dolgot vehetnek át, amelyről szemrevételezéssel egyértelműen megállapítható, hogy az nem tartozik a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett hulladékok körébe; másrészt a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységgel érintett dolgot 2023. december 31-ét követően kizárólag koncesszori fémkereskedőnek adhatják át. A fentiek szerint megállapítható a jogalkotó általi beavatkozás a szerződési szabadságba.
- [74] 2.2. A korlátozás észszerű indokoltságának megítélése kapcsán az Alkotmánybíróság emlékeztet az új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modellre történő átállás mögött álló jogalkotói indokokra és célokra, amelyeket összefoglalva az Abh4.-ben rögzített: az „új, integrált (koncessziós) hulladékgazdálkodási modell bevezetését az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében foglalt egészséghez és XXI. cikk (1) bekezdésben foglalt egészséges környezethez való alkotmányos jogok védelme és a P) cikk (1) bekezdésében foglalt alaptörvényi rendelkezés érvényre juttatása indokolta” (Indokolás [39]).
- [75] A hulladékgazdálkodási rendszerünk reformjának meghatározó tényezője a körforgásos gazdaságra történő átállás volt [lásd: az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvény, Általános indokolás]. Az Abh4. idézte ezzel kapcsolatban az Innovációs és Technológiai Minisztérium „*amicus curiae*” véleményében foglaltakat, hivatkozva „az Európai Parlament és a Tanács által 2018 tavaszán elfogadott Körforgásos Gazdaság irányelv csomagra – ennek részeként a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/851 európai parlamenti és tanácsi irányelvre és a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról szóló, 2018. május 30-i (EU) 2018/850 európai parlamenti és tanácsi irányelvre, amelyeket a tagállamoknak 2020. július 5-ig kellett átültetniük nemzeti jogrendjükbe. A hivatkozott módosított irányelvek előírták a különböző hulladékáramokban található jelentős mennyiségű potenciális másodnyersanyagok újra használatát, melyek kiaknázásához, a hulladékok újrahasználatra való előkészítése és újrafeldolgozása vonatkozásában előírt célértékek eléréséhez és a határidők betartásához – az ITM álláspontja szerint – a hazai hulladékszektor gyökeres átalakítása elkerülhetetlen volt.” (Indokolás [42])
- [76] Jelen ügyben a Miniszterelnökség beadványa kiemeli: a Fémtv. indokolása szerint a jogalkotó kifejezett célja volt a fémek feletti rendelkezési jog és a magánautonómia

közérdekből történő korlátozása, így a fémkereskedelem piacának szabályozása kiemelt közérdek, állami közfeladat. A Módtv. kifejezetten koncessziós körbe tartozó hulladéknak minősíti a fémkereskedelmi engedélyköteles anyagok bizonyos körét, és a koncessziós fémhulladék kereskedelmét a koncesszori fémkereskedelmi rendszerbe helyezte el. Hangsúlyos jogalkotói célként jelent meg az új szabályozás megalkotásakor, hogy az általános hulladékpiaci szabályozás, a fémkereskedelmi piaci tevékenység és a fémhulladék-kezelés jogszabályi koherenciáját megteremtse az egészséghez, valamint az egészséges környezethez való alapjogok minél magasabb szintű, a társadalom egészére kiterjedő érvényesülése érdekében. A koncesszió hatálya alá tartozó, az átadási kötelezettség körébe eső hulladékfajták meghatározását, és ezekre az átadási kötelezettség előírását az európai uniós irányelvekben megfogalmazott újrahasznosításra történő előkészítés és az újrafeldolgozás célértékei, valamint egyéb kötelezettségek teljesítése követelik meg.

[77] „A fémkereskedelmi engedélyköteles tevékenység végzésével kapcsolatos előírások a hulladékgazdálkodás koncessziós rendszerre történő átállásához szükségesek. A Módtv. a visszaélések elkerülését szolgáló előírásokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy koncesszori fémkereskedelmi engedély nélkül ne lehessen átvenni a koncesszori körbe tartozó fémkereskedelmi engedély köteles anyagot, hulladékot.” (Lásd: Módtv., Részletes indokolása a 220. §-hoz).

[78] A fentiek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő, a hulladékgazdálkodási intézményi résztvékenységgel érintett dolgokra vonatkozó átvételi tilalom és a koncesszori fémkereskedő részére történő átadási kötelezettséget előíró beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indokkal bírt.

[79] 2.3. A jogalkotó által kialakított új, integrált modellben a hulladékgazdálkodási résztvékenységgel érintett fém dolgok újrahasznosítási aránya növekszik, az európai uniós irányelvekben meghatározott újrafeldolgozásra vonatkozó célértékek elérhetővé válnak, amely az egészséghez és az egészséges környezethez való jog magas szintű védelmét és érvényesülését biztosítja. Minthogy a kifogásolt szabályozás éppen erre irányult, az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a szerződési szabadságba történő ezen beavatkozás tárgyilagos mérlegelés szerinti észszerű indok szerinti cél elérésére alkalmas volt.

[80] A kifejtettek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a támadott szabályozás nem ellentétes az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdéséből levezethető szerződési szabadsággal.

V.

[81] A fentiekre tekintettel az Alkotmánybíróság a Fémvtv. 1. § (1) bekezdése, a 2. § (1) bekezdés 5a., 5b., 6., 8a., 8b., 8c. és 8d. pontja és (4) bekezdése, 4. § (3a), (3b) és (3c) bekezdése, 9/A. § (1) és (2) bekezdése, 9/B. §-a, 15/A. §-a alaptörvény-ellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló alkotmányjogi panaszt – az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésével összefüggésben – elutasította.

Budapest, 2025. május 27.

Dr. Varga Réka s. k.,
tanácsvezető alkotmánybíró

Dr. Horváth Attila s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Juhász Miklós s. k.,
előadó alkotmánybíró

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Schanda Balázs s. k.,
alkotmánybíró