Iván Dániel

ÚTON A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FELÉ



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

ÚTON A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FELÉ

Iván Dániel

ÚTON A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FELÉ

A hulladékgazdálkodás reformja Magyarországon

LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ
BUDAPEST, 2026

Szakmai lektor
Farkas Csaba

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor
Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu
Felelős szerkesztő: Vida Krisztina
Olvasószerkesztő: Szabó Ilse
Korrektor: Szemkeő András
Tördelőszerkesztő: Kőrösi László

ISBN 978-963-653-306-9 (nyomtatott)
ISBN 978-963-653-307-6 (elektronikus PDF)
DOI: https://doi.org/10.36250/01321_00

© A szerző, 2026
© Kiadó, 2026
Minden jog védve.

A mű elektronikus változata
a CC BY-NC-ND 4.0 nemzetközi licenc
feltételeinek megfelelően felhasználható.
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/



TARTALOM

Rövidítések jegyzéke 9
Ábrajegyzék 13
Táblázatjegyzék 17

Előszó 21

1. Alapvetés 23
    1.1. A kutatás tárgya, célja és aktualitása 23
    1.2. A kötet felépítése 25
    1.3. Problémafelvetés, a kutatás hipotézisei 30
    1.4. A kutatás módszertana 36

2. A közszolgáltatás megszervezésének formái 41
    2.1. A funkció dogmatikai fogalma 42
    2.2. A feladat- és hatáskör dogmatikai és tételes jogi fogalma 49
    2.3. A közszolgáltatás és a közfeladat dogmatikai és tételes jogi fogalmának keveredése 53
    2.4. A közszolgáltatás dogmatikai fogalma 55
    2.5. A közszolgáltatások csoportosítása 58
    2.6. A közszolgáltatások megszervezésének formái 62

3. A koncessziós szerződés helye a honi kötelmi jog rendszerében 71
    3.1. Közjogi (közigazgatási) szerződés 71
    3.2. Magánjogi atipikus szerződés 79
    3.3. Vegyes jogági szerződés 81
    3.4. Koncessziós szerződés 82

4. A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti legfőbb distinkciók 87
    4.1. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió fogalmának alakulása az uniós primer és szekunder jogforrások tükrében 88

4.2. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió fogalmának alakulása az uniós esetjog tükrében 95
4.3. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió fogalmának alakulása a honi jogforrások tükrében 100
4.4. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió fogalmának alakulása a honi jogalkalmazói aktusok tükrében 105
4.5. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatásmegrendelés közötti legfőbb distinkciók 107

5. A hulladékgazdálkodási jog (hulladékjog) helye a honi jogrendszerben 111
5.1. A hulladékgazdálkodási jog szakirodalma és jogági kapcsolódásai 113
5.2. A hulladékjog és a környezetjog kapcsolata 117
5.3. A hulladékjog fogalomrendszere 154

6. Úton a körforgásos gazdaság felé 161
6.1. Lineáris gazdaság versus körforgásos gazdaság 161
6.2. A körforgásos gazdaságra történő átállást célzó uniós determinációk 166

7. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának indokai és a korábbi modell diszfunkciói 207
7.1. Az uniós determinációk teljesítésének követelménye 209
7.2. A rentábilis, hatékony, jól ellenőrizhető hulladékgazdálkodási rendszer kialakításának követelménye 228
7.3. A hulladékgazdálkodási infrastruktúra egységesítésének és fejlesztésének követelménye 237
7.4. A rezsicsökkentés fenntartásának követelménye 242

8. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának uniós jogi akadályai 249
8.1. Az állami támogatások jogának jogforrásai 250
8.2. Az állami támogatás fogalmi elemei 252
8.3. A belső piaccal összeegyeztethető állami támogatások 269
8.4. Az állami támogatások bejelentésének gyakorlata 289
8.5. Az állami támogatásokra vonatkozó szabályok megsértésének jogkövetkezményei 300
8.6. A hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer notifikálása 305

9. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés 309
9.1. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós hirdetmény, a szerződés megkötésének folyamata 310
9.2. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés alanya 316
9.3. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés tárgya 318
9.4. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés érvényessége, hatályossága 345
9.5. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés tartalma 347

10. A koncessziós szerződés végrehajtásának állami ellenőrzése és intézményrendszere 359
10.1. Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága 360
10.2. Az általános politikai koordinációért felelős miniszter 361
10.3. Nemzeti Koncessziós Iroda 365
10.4. Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal 368
10.5. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter 380
10.6. A hulladékgazdálkodási hatóság 389
10.7. A települési önkormányzatok 414

11. Összegzés 417

Források és felhasznált irodalom 425

RÖVIDÍTÉSEK JEGYZÉKE

AA	Anonymus Auctor, szerző nélkül
AB	Alkotmánybíróság
ABH	Alkotmánybíróság határozata
ÁÉSZ	általános érdekű szolgáltatás
ÁÉSZSZ	általános érdekű szociális szolgáltatás
ÁGÉSZ	általános gazdasági érdekű szolgáltatás
BM	Belügyminisztérium
BAT	best available technology
BBO	Buy-Build-Operate
BDO	Build-Develop-Operate
BOO	Build-Own-Operate
BOT	Build-Operate-Transfer
COFOG	Classification of the Functions of Government
CSR	Corporate Social Responsibility
DBO	Design-Build-Operate
DBFO	Designe-Build-Finance-Operate
DG COMP	Directorate-General Competition
ÉBH	építési-bontási hulladék
EAN	European Article Number [vonalkód]
EFTA	European Free Trade Association
EGT	Európai Gazdasági Térség
EHIR	Egységes Hulladékgazdálkodási Információs Rendszer
EJEB	Emberi Jogok Európai Bírósága
EM	Energiaügyi Minisztérium
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szövetsége
EP	Európai Parlament
EPR	extended producer responsibility [kiterjesztett gyártói felelősség]
ESA	European System of National and Regional Accounts
ESZAK	Európai Szén- és Acélközösség

ET	Európa Tanács
EU	Európai Unió
EUB, Bíróság	Európai Unió Bírósága
EUR	euró
FÁK	Független Államok Közössége
GDP	gross domestic product
GNI	gross national income
GTIN	Global Trade Item Number [globális kereskedelmi áruazonosító szám]
HAK	hulladékazonosító kód
HGR	hulladékgazdálkodási régió
HL	Az Európai Unió Hivatalos Lapja
HUHA	Fővárosi Hulladékhasznosító Mű
IPPP	institutionalised public-private partnership
ITM	Innovációs és Technológiai Minisztérium
KDB	Közbeszerzési Döntőbizottság
KDBH	Közbeszerzési Döntőbizottság határozata
kkv	kis- és középvállalkozó
Koordináló szerv/NHKV	Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság
KRTK	Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont
KSH	Központi Statisztikai Hivatal
MEKH	Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal
MPI	Max Planck Institute
MTA	Magyar Tudományos Akadémia
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NAV	Nemzeti Adó- és Vámhivatal
NKOI	Nemzeti Koncessziós Iroda
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OGyHT	Országos Gyűjtési és Hasznosítási Terv
OHT	Országos Hulladékgazdálkodási Terv
OHKT	Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Terv
OKIR	Országos Környezetvédelmi Információs Rendszer
OKTF	Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség
OMP	Országos Megelőzési Program
PCB	poliklórozott bifenil

PET-palack	polietilén-tereftalátból előállított italpalack
PPP	public-private partnership
RDF	Refuse Derived Fuel
SANI	State Aid Notification Interactive
SNA	System of National Accounts
SRF	Solid Recovered Fuel
SzMSz	szervezeti és működési szabályzat
SZTFH	Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága
SZJEB	Szociális Jogok Európai Bizottsága
Tanács, EU Tanács	Európai Unió Tanácsa
TIM	Technológiai és Ipari Minisztérium
UN	United Nations

ÁBRAJEGYZÉK

1. ábra	A hulladékgazdálkodási feladat- és hatáskörök átalakulásának sematikus ábrája	35
2. ábra	Funkció – feladat- és hatáskör – feladat – hatósági jogkör – közszolgáltatás	42
3. ábra	A közigazgatás funkciói az egyes tudományágak szemszögéből	47
4. ábra	A közigazgatás funkciói a közigazgatás-tudomány szemszögéből	48
5. ábra	Hatáskörök és szervezési elvek	52
6. ábra	A közszolgáltatások osztályozhatósága	62
7. ábra	A közszolgáltatás megszervezésének formái	63
8. ábra	A koncessziós szerződés helye a kötelmi jog rendszerében (dogmatikai szempontból)	86
9. ábra	A hulladékgazdálkodási jog és a hulladékgazdálkodási igazgatás helye a közigazgatási jog rendszerében	117
10. ábra	Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek jogának helye az alapjogok rendszerében	119
11. ábra	A környezetjog és a hulladékjog alapelvi struktúrája	137
12. ábra	A hulladékhierarchia sematikus ábrája	143
13. ábra	A közigazgatás direkt (közvetlen) beavatkozásának sematikus ábrája	150
14. ábra	A gazdasági (piaci) szabályozás sematikus ábrája	151
15. ábra	Az önszabályozás sematikus ábrája	153
16. ábra	Hulladék versus nem hulladék	157
17. ábra	Kezelési műveletek	159
18. ábra	A lineáris gazdasági modell sematikus ábrája	163
19. ábra	A körforgásos gazdasági modell ábrája	164
20. ábra	A körforgásos gazdasági modell három kulcsszereplője	165
21. ábra	Képződött hulladékmennyiségek kiemelt hulladékáramonkénti megosztásban	211
22. ábra	Egyes kiemelt hulladékáramok képződése és kezelés szerinti megoszlása	212
23. ábra	Az összes kezelt honi települési hulladék	213

24. ábra A V4-ek és az EU-átlag újrafeldolgozási aránya a csomagolási hulladék tekintetében 215
25. ábra A V4-ek és az EU-átlag újrafeldolgozási és hasznosítási aránya az összes csomagolási hulladék tekintetében 216
26. ábra A V4-ek és az EU-átlag települési hulladékának újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségének tömegszázaléka 217
27. ábra A V4-ek és az EU-átlag települési hulladékának lerakásának aránya 219
28. ábra A V4-ek és az EU-átlag gyűjtési aránya az elektromos és elektronikus berendezések tekintetében 221
29. ábra A V4-ek és az EU-átlag újrahasználat és hasznosítás mértékének aránya az elhasználódott járművek tekintetében 222
30. ábra A V4-ek és az EU-átlag újrahasználat és visszanyerés mértékének aránya az elhasználódott járművek tekintetében 223
31. ábra A V4-ek és az EU-átlag hasznosítási aránya egyes elemek és akkumulátorok tekintetében 224
32. ábra A V4-ek és az EU-átlag gyűjtési aránya a hordozható elemek és akkumulátorok tekintetében 225
33. ábra Magyarország települései jogállás szerint, 2022. május 1. 230
34. ábra Hulladékgazdálkodási régiók (HGR) és közszolgáltatók 232
35. ábra Hulladékgyűjtő udvarok térképes ábrázolása 239
36. ábra Válogatóművek térképes ábrázolása 239
37. ábra Átrakóállomások térképes ábrázolása 240
38. ábra A rezsicsökkentés és a rezsistop különbségei 246
39. ábra Az általános érdekű szolgáltatások típusai 272
40. ábra 1. eset – a vártnál nagyobb hatékonyságnövekedés, így a felmerült költségek a várható költségek alatt vannak 286
41. ábra 2. eset – a vártnál csekélyebb hatékonyságnövekedés, így a felmerült költségek a várható költségek felett vannak 287
42. ábra ÁGÉSZ-folyamatábra 289
43. ábra Az állami támogatásra vonatkozó, kérelemre (bejelentésre) induló eljárás és határozathozatal sematikus ábrája 291
44. ábra Az állami támogatásra vonatkozó, hivatalból induló eljárás és határozathozatal sematikus ábrája 297
45. ábra Az állami támogatásokra vonatkozó jogkövetkezmények sematikus ábrája 301
46. ábra A koncesszió tárgyát képező és tárgyát nem képező hulladékáramok sematikus ábrája 321
47. ábra A koncesszió tárgyát képező hulladékgazdálkodási tevékenységek 327

48. ábra Az EPR-rendszer működésének sematikus ábrája 336
49. ábra A visszaváltási rendszer működésének sematikus ábrája 342
50. ábra Az SZTFH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatáskörei 361
51. ábra Az általános politikai koordinációért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre 365
52. ábra Az NKOI hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre 368
53. ábra A MEKH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre 379
54. ábra A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre 388
55. ábra A hulladékgazdálkodási hatóság szervezeti ábrája 2016. január 1. napja és 2021. március 15. napja között 392
56. ábra A hulladékhatóság szervezeti ábrája 2021. március 16. napjától 393
57. ábra A hulladékgazdálkodási hatóság hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre 414

TÁBLÁZATJEGYZÉK

1. táblázat	Az egyes fejezetekben alkalmazott kutatási módszertan	39
2. táblázat	A POSDCoRB jelentése és tartalma	46
3. táblázat	A funkció és a feladat különbözőségei	49
4. táblázat	Közszolgáltatás-csoportok	59
5. táblázat	A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás (állami hulladékgazdálkodási közfeladat 2023. június 30. napjáig)	67
6. táblázat	A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység (állami hulladékgazdálkodási közfeladat 2023. július 1. napjától)	68
7. táblázat	A szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés (szolgáltatásmegrendelés) konceptusának alakulása az egyes Kbt.-k tükrében	104
8. táblázat	A koncesszió és a szolgáltatási koncesszió közötti eljárási (alaki) jogi distinkciók	108
9. táblázat	A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás megrendelése közötti anyagi jogi distinkciók	110
10. táblázat	Az egészséges környezethez való jog tartalmának fejlődése a nemzetközi jogforrások tükrében	121
11. táblázat	Az egészséges környezethez való jog fejlődéstörténete az Alkotmánybíróság gyakorlatában	126
12. táblázat	A nemzetközi és EU jog alapelvi rendszerének fejlődése	134
13. táblázat	A visszalépés tilalmának fejlődéstörténete az Alkotmánybíróság gyakorlatában	141
14. táblázat	A környezetvédelmi szabályozás módszertana	148
15. táblázat	A hulladékfogalom alakulása az uniós esetjog tükrében	155
16. táblázat	A célszámokat meghatározó irányelvek és azok módosításainak egymáshoz való viszonya	168
17. táblázat	Újrafeldolgozási célszámok a csomagolási hulladék tekintetében %-ban	171

18. táblázat Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott, valamint hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok %-ban 173
19. táblázat Az elektromos és elektronikus berendezések hasznosítási arányára vonatkozó célszámok %-ban 175
20. táblázat Az elhasználódott járművek újrahasználat és hasznosítás, valamint újrahasználat és visszanyerés mértékére vonatkozó célszámok %-ban 176
21. táblázat A hordozható elemek és akkumulátorok hasznosítási arányára vonatkozó célszámok %-ban 177
22. táblázat Az EPR-rendszer keretein belüli elkülönített gyűjtésre vonatkozó célszámok 178
23. táblázat Az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési arányára vonatkozó célszámok %-ban 180
24. táblázat A hordozható elemek és akkumulátorok gyűjtési arányára vonatkozó célszámok a minimális gyűjtési arány (hároméves átlag alapján) %-ban 181
25. táblázat Az elkülönített gyűjtésre vonatkozó rendelkezések 185
26. táblázat Egyes egyszer használatos műanyagtermékek a SUP irányelv szabályozása tükrében 192
27. táblázat Egyes italpalackok másodnyersanyag-tartalmára vonatkozó célszámok 196
28. táblázat EPR-rendszerrel érintett egyes egyszer használatos műanyagtermékek a SUP irányelv alapján 204
29. táblázat Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának indokai 208
30. táblázat Alkalmassági követelmények és értékelési szempontok a hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós eljárásban 314
31. táblázat A területi hulladékgazdálkodási hatóság hatósági és nem hatósági nyilvántartásai 409
32. táblázat A hipotézisek és alhipotézisek teljesülésének táblázatos bemutatása 422

„Íme, a rettenetes üres, fehér papír,
amire írnom kell […]”[1]

Hajnóczy Péter

[1] Hajnóczy 1979: 5.

ELŐSZÓ

A kötet – amiképpen annak címe is sugallja – a honi hulladékgazdálkodás reformját, azaz a magyar hulladékgazdálkodási koncessziós modellt dolgozza fel. A kutatás fősodra lényegében az a jogalkotói és szerződéskötési folyamat, amely eredményeképpen az állami hulladékgazdálkodási közfeladat tárgyú koncessziós szerződés megkötttetett. A koncessziós szerződéskötés aláírásához vezető út ugyanakkor nem egyenes, inkább kacskaringósnak volt mondható, és számos olyan – a jogalkotói és szerződéskötési folyamatokon túlmutató – kérdést is szükséges volt az írás során vizsgálni, amelyet a hulladékjogi sajátosságok és az uniós jogi determinációk indukáltak.

Elöljáróban szeretném kiemelni, hogy jelen munka írása során a kézirat lezárásának idején hatályos uniós és hazai jogszabályi környezetből indultam ki. Tekintettel kellett lennem ugyanakkor arra a tényre, hogy a mű alapvetően az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adását mint folyamatot hivatott bemutatni, és bár a rendszer 2023. július 1. napjától működik (tehát a koncessziós szerződés megkötttetett), a folyamat végrehajtása és a rendszer finomhangolása jelenleg is zajlik. Ez szükségszerűen jogszabályváltozásokat is maga után von. Mindezek tükrében és mindezek mellett úgy vélem, ahhoz, hogy megértsük, a jogalkotó miért a koncessziós rendszert választotta, és miképpen alakult a koncesszióba adás folyamata, szükségszerű a folyamat idején hatályos joganyag ismertetése is. Éppen ezért hangsúlyozom, hogy ahol a koncesszióba adás folyamatáról vagy a koncesszióba adás indokáról írok, ott a folyamat idején hatályos jogból indultam ki. Következésképpen az uniós jogalkotás eredményeként 2023. július 1. napját követően hatályba lépett, a körforgásos gazdaságra történő átállást célzó újabb uniós jogot nem vizsgálom.

Sohasem egyszerű feladat, amikor a kutató egy olyan témát kíván körüljárni, amellyel korábban mások csupán érintőlegesen vagy csak bizonyos aspektusból foglalkoztak, és nem könnyíti meg a helyzetet a téma interdiszciplinaritása sem. A következő oldalakon e kutatás elvégzésének kötelmét vállalom magamra, bízván az alapvetésben megfogalmazott célok elérésében.

1.

ALAPVETÉS

Jelen fejezet lényegében azon probléma felvetését summázza, amely érdekében e munka valójában íródik. Éppen ezért a következőkben a kötet tárgya, célja és felépítése mellett annak hipotéziseit és módszertanát kívánom bemutatni.

1.1. A KUTATÁS TÁRGYA, CÉLJA ÉS AKTUALITÁSA

Jelen kutatás nukleusza az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása. A téma unikalitását annak négy tudományterületet (jog-, közigazgatás-, közgazdaság-, műszaki tudomány) is érintő volta eklatánsan példázza. Jóllehet a dolgozat alapvetően jogi-közigazgatási szemléletmódot tükröz, bizonyos esetekben elengedhetetlen volt a másik két tudományterület – a témát érintő – specifikumait is figyelembe venni, illetve azokat akképpen integrálni a dolgozatba, hogy az ne törje meg annak közigazgatás-tudományi-jogi megközelítését. Ezen interdiszciplinaritás mellett továbbá a jogtudományon belül két jogág (közigazgatási jog és polgári jog), illetve számos jogterület (alkotmányjog, hulladékgazdálkodási jog, közbeszerzési jog, állami támogatások joga, közszolgáltatások joga, szerződések joga) is szorosan kapcsolódik a témához, ami nem könnyíti meg sem a kutatómunkát, sem pedig az írást.

A munka célja kettős: egyrészt fel kívánja tenni a hulladékjogot a „jogterület-térképre", hiszen eddig csupán – mint látni fogjuk – csak bizonyos szegmensei kerültek a kutatások homlokterébe. Másrészt be kívánja mutatni a körforgásos gazdaságra történő átállás – világszinten is unikális és egyben unortodoxnak mondható – „magyar" útját, az útválasztás hátterében megbújó okokat és indokokat, továbbá ezen unortodox megoldás tartalmi komponenseit. Spanyolországot, Portugáliát és Romániát leszámítva maga a hulladékgazdálkodás (hulladékgazdálkodási közszolgáltatás) koncesszióba történő kvázi kiszervezése sem jellemző, de a honi megoldás abszolút egyedülálló.

A dolgozat aktualitását az alábbi tényezők adják:

1. Egyrészt a körforgásos gazdaságra történő átállás a modern demokráciák legújabb és legkurrensebb kihívásai közé tartozik, amely magában foglalja a több évtizede hangoztatott – már-már elcsépelt – fenntarthatóság eszméjét is. Tulajdonképpen azt mondhatjuk, hogy a körforgásos gazdaság biztosíthatja azt a keretrendszert, amelyben a fenntarthatóság kiüresedett eszméje valódi tartalommal tölthető fel. A körforgásos gazdaságra történő mielőbbi átállás (beleértve az újrafeldolgozási arány növelését, a lerakási arány csökkentését stb.) szükségességét eklatánsan példázzák az alábbi adatok. Az elmúlt hatvan évben a műanyagtermelés meghúszszorozódott (15 millió tonnáról 368 millió tonnára emelkedett, amely több mint 1060 Empire State Building tömegének felel meg).[2] Ehhez képest ugyanakkor meglehetősen magasnak mondható mind a lerakott (31%), mind pedig az elégetett (39%) műanyaghulladékok aránya.[3] Egyes becslések szerint a műanyag csomagolóanyagok értékének 95%-a (80-120 milliárd USD egy évben) egy meglehetősen rövid első használati ciklust követően elvész a gazdaságból.[4] Világszinten a műanyagok előállítása, továbbá a műanyaghulladék elégetése következtében hozzávetőlegesen 390 millió tonna szén-dioxid keletkezik évente.[5] Érdekesség, hogy évente annyi energiát takaríthatnánk meg – a hatékony újrahasznosítási technológiák alkalmazásával –, amennyi energiát 3,5 milliárd hordó kőolaj felhasználásával lennénk képesek előállítani.[6]

2. Másrészt – mint fentebb említettem – a hulladékjog nemzetközi szinten is meglehetősen alulkutatott témának minősül, aminek oka többek között, hogy más jogágak, jogterületek részeként foglalkoztak vele, valamint a körforgásos gazdaságra történő átállás mint *policy* az utóbbi pár évben lett hangsúlyos. Éppen ezért a hulladékjog önállóságának hangsúlyozása kifejezetten fontos.

3. Harmadrészt a dolgozat a hulladékágazat tulajdonképpeni paradigmaváltását, egy jelenleg is folyó szerkezetátalakítást mutat be, aminek értelmében aktualitása hazai szempontból megkérdőjelezhetetlen.

[2] Vö. Ellen MacArthur 2016 (lásd: 17. és 24.).

[3] Lásd: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Strategy for Plastics in a Circular Economy.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia].

[4] Ellen MacArthur 2016: 5.

[5] Ellen MacArthur 2016: 29.

[6] Rahimi–García 2017 (lásd: 1).

1.2. A KÖTET FELÉPÍTÉSE

A kötet felépítése alapvetően követi az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásáig vezető utat és az úton megtett lépéseket. Volt egy diszfunkcionálisan működő, állami támogatásokból fenntartott, alapvetően a fragmentált, változó lélekszámú és eltérő gazdasági teljesítőképességű települések önkormányzati feladatellátására épülő szakigazgatás, amelynek alvállalkozói struktúrája (beleértve a szerződéses viszonyrendszerét) teljesen átláthatatlannak és kontrollálhatatlannak bizonyult. E fenntarthatatlanság okán a közszolgáltatási feladatellátás megoldásait, a kiválasztott jogintézmény (koncesszió) alkalmazási lehetőségeit, a körforgásos gazdaságra történő átállás uniós determinációit, a koncessziós megoldás fentiekben említett diszfunkcionalitására adott válaszait, az uniós notifikációs rendszer jellemzőit, a koncessziós szerződés megkötésének folyamatát, majd végezetül a koncessziós rendszer működtetéséért felelős állami intézményrendszert indokolt vizsgálni.

Éppen ezért az alapvetést követő első tartalmi – számozás szerinti második – fejezetben a közszolgáltatások megszervezésével foglalkozom, hiszen bármifajta közszolgáltatás koncesszióba adása a közszolgáltatások megszervezésének egyik lehetséges módja. Ahhoz, hogy a koncesszióig eljussunk, szükséges az egyes közszolgáltatásokhoz kapcsolódó fogalmakat tisztázni. A közszolgáltatás alapvetően egy közigazgatási feladat és hatáskör, amelyhez hatósági jogkör is tartozhat. Éppen ezért ebben a fejezetben a szélesebb tartalmú fogalmaktól haladok a szűkebb tartalmú fogalmak irányába (funkció > feladatkör > feladat > közfeladat > közszolgáltatás), és vizsgálom mind a dogmatikai, mind a normatív tartalmakat, ugyanis – mint látni fogjuk – a szakirodalomban és a jogforrásokban egyaránt keverednek ezek a fogalmak, amelyek nem könnyítik meg sem a jogalkalmazást, sem a megfelelő fogalomképzést, következésképpen a közszolgáltatás-megszervezési rendszer megértését sem. A fogalomtisztázást követően bemutatom a közszolgáltatások csoportosításának lehetőségét, ahol az egyes közszolgáltatás-csoportokban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást is elhelyezem, továbbá a közszolgáltatásokat piac, tulajdoni forma, finanszírozás, igénybevevők köre és terület szerint is osztályozom. Végezetül kitérek a közszolgáltatások megszervezésének formáira, amelyben a koncesszió jogintézményét is elhelyezem. A jogalkotó az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot – 2021. március 13. napjával – az állam kizárólagos gazdasági tevékenységeinek körébe sorolta.[7] Ez azért is fontos, mert az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége nem minden esetben közszolgáltatás, viszont az állami hulladékgazdálkodási közfeladat egy része

[7] Az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi II. törvény (a továbbiakban: Eht.) 23. § (2) bekezdése értelmében a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: Nvt.) 12. § (1) bekezdése egy ponttal bővült.

annak minősül. Éppen ezért fontos hangsúlyozni, hogy bár a közszolgáltatás – mint látni fogjuk – többféleképpen is kiszervezhető, de az állami hulladékgazdálkodási közfeladat kiszervezése az Nvt. alapján az alábbiképpen valósulhat meg. Az állam (és egyébként az önkormányzat) kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga háromféleképpen engedhető át: 1. egyrészt koncessziós szerződéssel (állami befolyás alatt nem álló szervek, lényegében kvázi piaci szereplők részére), másrészt koncessziós szerződés nélkül vagy 2. az állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás, költségvetési szerv, önkormányzat intézmény részére; vagy pedig 3. e szervek által külön-külön vagy együtt alapított, 100%-os tulajdonban álló gazdálkodó szervezet vagy e gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére, amelyben az állami[8] (önkormányzati) befolyás közvetlenül vagy közvetve érvényesül. Mint látható, koncessziós szerződés hiányában az állam (önkormányzat) kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga lényegében állami (vagy legfeljebb közvetlen vagy közvetett állami befolyás alatt álló paraadminisztratív) szerv részére adható át,[9] tehát amennyiben piaci szereplő részére kívánja az állam (önkormányzat) a fentiekben említett jogot átadni, úgy kizárólag koncessziós szerződéssel teheti azt meg.[10]

A harmadik fejezetben – továbbra is követve az általánostól a különös irányába tartó gondolatmenetet – a koncessziós szerződést helyezem el a honi kötelmi jogi rendszerben. A koncesszió jogintézménye reneszánszát éli, amit az utóbbi idők jogalkotási tevékenysége is tükröz (vö. Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatósága [a továbbiakban: SZTFH] felállítása, útkoncessziót érintő jogszabálymódosítások stb.). A koncesszió reneszánsza egyúttal eredményezi azt is, hogy a magánjogi szerződések rendszerén túl szükséges vizsgálnom a közjogi aktusok (beleértve a közjogi/közigazgatási szerződés) struktúráját, valamint a vegyes jogági szerződéseket egyaránt, annak érdekében, hogy a koncessziós szerződés kötelmi jogi helyét beazonosíthassam.

A soron következő negyedik fejezetben szükségesnek tartom összevetni a koncessziót, a szolgáltatási koncessziót és a szolgáltatásmegrendelést. A szolgáltatási koncesszió jogintézményét lényegében az uniós jog és a közbeszerzési jog fejlődése hívta életre, így – mint azt látni fogjuk – a Koncessziós tv.-t a közbeszerzésekről

[8] Állami szerv alatt az Nvt. e passzusánál értem az Országgyűlést is, ugyanis az Nvt. költségvetési szerv szóhasználata nem zárja ki a köztestületi költségvetési szerv (vagy általa vagy részvételével alapított gazdasági társaság) részére történő átadást sem, amely szerveket törvénnyel az Országgyűlés hozza lére. Vö. az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény (a továbbiakban: régi Áht.mód.tv.) 8/A. §.

[9] Nvt. 12. § (12) bekezdés.

[10] Vö. a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény (a továbbiakban: Koncessziós tv.).

szóló 2015. évi CXLIII. törvényben (a továbbiakban: Kbt.) foglalt eltérésekkel kell alkalmazni,[11] következésképpen önmagában a Koncessziós tv. szerinti koncesszió vizsgálata tévútra vinné a kutatást. A szolgáltatási koncesszió és a koncesszió mellett ugyanakkor a szolgáltatás megrendeléséről is szükséges szólni, hisz a korábbi gyakorlat alapján a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása kvázi szolgáltatásmegrendeléssel, azaz végső soron – sokszor közbeszerzési eljárás lefolytatást követően kötött – szerződés szerint valósult meg. Míg a szolgáltatási koncesszió és a koncesszió közötti legjelentősebb – egyébként pont a belső piac védelmét célzó négy szabadság elvére visszavezethető – különbség a szerződés időtartamának korlátozott volta, ugyanis az Nvt. biztosította harmincöt éves időtartamra szolgáltatási koncessziós szerződés csak abban az esetben köthető, ha „[az ajánlatkérő számításokkal alátámasztja], hogy a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt – ésszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek [...] a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke ésszerű hozamot tud termelni,"[12] ehhez képest a szolgáltatásmegrendelés és a koncesszió közötti legfőbb különbség, hogy szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlatkérő a hasznosítás jogát engedi át meghatározott időre ellenszolgáltatásként (nem pedig pénzbeli szolgáltatással teljesít), amely jog átengedésével egyidejűleg az ajánlatkérő a működési kockázatot is átadja a koncesszió jogosultjának.[13]

A koncesszió mint a közszolgáltatások (piacra történő) kiszervezésének egyik alternatívája, mint kötelmi jogi és közbeszerzési jogi jogintézmény mellett az ötödik fejezetben a hulladékjog jogi értelemben vett rendszertani elhelyezkedését vizsgálom. Lényegében ez az a fejezet, amelyben a koncesszió jogintézményének körüljárását követően áttérek a témám másik fontos elemére: a hulladékgazdálkodási jogra (hulladékjogra). Tekintettel arra, hogy korábban csak érintőlegesen foglalkoztak a hulladékgazdálkodási joggal, ezért a jogági/jogterületi besorolását követően szükséges kitérnem – kauzális környezetjogi kapcsolódása okán – az egészséges környezethez való jog (mint alapjog) tartalmi fejlődésére és hulladékjogi összefüggéseire, a környezetjog és hulladékjog alapelvi struktúrájára, a környezetvédelemi jogi szabályozás módszertanára és hulladékjogi kapcsolódásaira, valamint a hulladékgazdálkodási jog fogalomrendszerére.

A modern demokráciákban az utóbbi évek legközkedveltebb hívószava a „fenntarthatóság", amelynek helyét szépen lassan kezdi átvenni egy sokkal szélesebb – a fenntarthatóság fogalmát is magában foglaló – jelentéstartalommal bíró

[11] Koncessziós tv. 3/A. §.
[12] Vö. Kbt. 133. § (2) bekezdés.
[13] Kbt. 8. § (6) bekezdés.

buzzword: a körforgásos gazdaság. A hatodik fejezetben éppen ezért az Európai Unió (a továbbiakban: EU vagy Európai Unió vagy Unió) körforgásos gazdaságra történő átállást célzó intézkedéseit (beleértve a primer, szekunder jogforrásokat és *soft law* területét) és magát a körforgásos gazdaságra történő átállás uniós útját kívánom ismertetni. A fejezet keretében éppen ezért összehasonlítom a lineáris és a körforgásos gazdaságot, valamint bemutatom a körforgásos gazdaság gondolatiságának eredetét, továbbá részletesen elemzem az Unió utóbbi években elfogadott – a körforgásos gazdaságra történő átállást ösztönző – joganyagát, úgymint: a hasznosítással és ártalmatlanítással kapcsolatos célszámokat, az elkülönített gyűjtésre vonatkozó determinációkat, az egyszer használatos műanyagokkal kapcsolatos szabályokat, a műanyagadó fizetésének kötelezettségét, illetve a kiterjesztett gyártói felelősség (*extended producer responsibility,* a továbbiakban: EPR) kötelező bevezetésének legfőbb rendelkezéseit.

Ezt követően a hetedik fejezetben kitérek a koncessziós rendszer bevezetésének szükségességét alátámasztó indokokra, nevezetesen az alábbiakra: 1. az uniós determinációk (különös tekintettel a célszámok) teljesítése; 2. a rentábilis, hatékony, jól ellenőrizhető hulladékgazdálkodási rendszer kialakítása; 3. a hulladékgazdálkodási infrastruktúra egységes, hatékony fejlesztése és az ezekhez szükséges beruházások megvalósítása; 4. a rezsicsökkentés fenntartása.

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának komplexitását fémjelzi, hogy az uniós jognak is több irányból szükséges megfelelni, esetünkben ez az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának notifikálását jelenti, ami kétirányú: egyrészt beszélhetünk műszaki notifikációról,[14] másrészt pedig az állami támogatásokra vonatkozó uniós jognak való megfelelés érdekében indított notifikációról.[15] Témánk szempontjából ez utóbbi érdekes, és a nyolcadik fejezetben ezzel foglalkozom részletesebben, ugyanis bármifajta – az uniós jogot érintő – koncessziós szerződés uniós jognak való megfelelősége érvényességi garancia, ugyanis a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 8:1. § (2) bekezdése értelmében az Európai Unió általános hatályú közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa jogszabálynak minősül,[16] következésképpen az uniós jogba ütköző

[14] Vö. a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról szóló Európai Parlament és Tanács 2015/1535/EU-irányelvét (Notifikációs irányelv).

[15] Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU tanácsi rendelet (a továbbiakban: Eljárási rendelet).

[16] Ptk. 8:1. § (2) bekezdés.

szerződés – mint tilos szerződés – semmisnek minősül.[17] Ahhoz, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának notifikációját megértsük, szükséges bemutatni az állami támogatások „jogi világát". Éppen ezért ismertetem a *state aid* jog jogforrásait, majd kifejtem az állami támogatás fogalmi elemeit (vö. állami eredet, vállalkozás, szelektivitás, előny, a verseny érintettsége, tagállamok közötti kereskedelem) és a hozzájuk kapcsolódó uniós esetjogot. Emellett szükséges kitérni a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásokra, az Altmark-ítéletre[18] és az azt követően elfogadott Almunia-csomagra és Monti–Kroes-csomagra. Ezek tekinthetők ugyanis az általános gazdasági érdekű szolgáltatás (a továbbiakban: ÁGÉSZ) jogintézménye uniós jogfejlesztésének legjelentősebb mérföldköveinek. Ez azért is fontos, mert a honi jogalkotó az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot ÁGÉSZ-nek minősíti, jóllehet az ekképpeni minősítéshez nem elegendő pusztán a normatív szintre emelés.[19] E fejezet keretében végezetül bemutatom azt a folyamatot, amelynek célja az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának állami támogatási joggal történő összeegyeztethetősége. Itt kitérek a prenotifikációs és „rendes" notifikációs eljárásra (jogbiztonsági bejelenésre), az állami támogatásra vonatkozó uniós jog megsértésének jogkövetkezményeire, illetve magának a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszernek a gyakorlatban megvalósuló notifikációjára.

A kilencedik fejezetben térek át a hulladékgazdálkodási szolgáltatási koncessziós szerződés ismertetésére és elemzésére. E fejezetben – a szerződés ismertetésén és elemzésén túl – fontosnak tartom a hulladékgazdálkodási koncessziós hirdetménynek, a hulladékgazdálkodási koncessziós szerződés megkötésének, valamint a koncessziós szerződés érvényességének és hatályosságának bemutatását. A szolgáltatási koncessziós szerződést alapvetően a jogviszony tartalmi elemei mentén vizsgálom, azaz kitérek a hulladékgazdálkodási szolgáltatási koncessziós szerződés alanyára, tárgyára és tartalmára.

Ahhoz, hogy az állam a kizárólagos gazdasági tevékenységét prudens módon legyen képes hasznosítani, szükséges egy garanciákra épülő, hatékony és megfelelő jogosítvány-eszköztárral rendelkező intézményrendszer. A tizedik és egyben utolsó tartalmi fejezetben éppen ezért az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása végrehajtásának állami kontrollrendszerével foglalkozom. A kontrollrendszert tágan értelmezem, ugyanis e fejezetben a koncessziós szerződés megkötését megelőző folyamatokban részt vevő szervek feladat- és hatásköreiről is szólok, nem csupán a már megkötött koncessziós szerződés végrehajtásának

[17] Vö. Ptk. 6:95. §.

[18] C-280/00. –Altmark-ügy.

[19] Lásd: a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Ht.) 53/A. § (4a) bekezdés.

ellenőrzésében közreműködőkéről. A szervrendszer kapcsán szintén az általánostól a különös irányába haladok, azaz elsőként a koncesszióval kapcsolatos általános szervek feladat- és hatásköri struktúráját mutatom be, majd áttérek magára a hulladékgazdálkodási koncesszióban érintett entitások feladat- és hatáskörére. Ezen túlmenően is mind a koncesszióval, mind pedig a hulladékgazdálkodással összefüggésben a szervek bemutatásának sorrendiségét a hierarchia határozza meg azzal, hogy először a független, de központi államigazgatási szerveket, azaz az önálló szabályozó szerveket ismertetem, és ezt követően a minisztériumi (miniszteri) szintről haladok az irányításuk alá tartozó központi hivatalok irányába, végül kitérek a helyi szintű közigazgatási szervekre, az autonóm települési önkormányzatokra is. A fejezetet annak a szervnek a bemutatásával kezdem, amelyet lényegében a koncesszió reneszánsza hívott életre, nevezetesen az SZTFH-éval, ezt követően kitérek az általános politikai koordinációért felelős miniszter és az irányítása alá tartozó Nemzeti Koncessziós Iroda (a továbbiakban: NKOI) feladat- és hatásköreire. Végezetül a hulladékgazdálkodással összefüggésben foglalkozom a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal (a továbbiakban: MEKH) mint önálló szabályozó szerv, a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter,[20] a hulladékgazdálkodási hatóság feladat- és hatáskörével. Végezetül a korábbi rendszer meghatározó szereplőjével zárom az írást: a települési önkormányzatok megmaradt feladat- és hatáskörét ismertetem.

1.3. PROBLÉMAFELVETÉS, A KUTATÁS HIPOTÉZISEI

A dolgozat hipotézisei abban az alapproblémában gyökereznek, hogy a települési önkormányzatok által korábban biztosított hazai hulladékgazdálkodási közszolgáltatási rendszer diszfunkcionális. A korábbi és az új hulladékgazdálkodási struktúra

[20] E ponton szeretném hangsúlyozni, hogy a dolgozatban – a könnyebb érthetőség okán – szisztematikusan a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kifejezést használom, jóllehet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Statútum rendelet) cizellálta az ágazati miniszter hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatkörét. A Statútum rendelet 160. § 4–8. pontjai immár megkülönböztetik az alábbi feladat- és hatásköröket: 1. körforgásos gazdaságra történő átállás és a termékértéklánc-felügyelet; 2. hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj megállapítása; 3. hulladékgazdálkodás; 4. hulladékgazdálkodás felügyelet; 5. a körforgásos gazdasághoz és a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódóan a fenntartható fejlődési feladatok összehangolása.

sematikus ábrájára, azaz a honi hulladékgazdálkodási struktúraváltás folyamatára lásd az 1. ábrát.

A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezésére alapvetően négy lehetőség mutatkozik: 1. állami modell (kizárólag az államigazgatási szervek látják el a közszolgáltatást); 2. önkormányzati modell (kizárólag helyi önkormányzatok látják el a közszolgáltatást); 3. vegyes modell (államigazgatási szervek és a helyi önkormányzatok közösen látják el a közszolgáltatást); 4. piaci modell (kiszervezik a közszolgáltatás-ellátást). Magyarországra a korábbi években a vegyes modell volt jellemző hol az államigazgatási szervek, hol pedig a helyi önkormányzatok szerepvállalásának kidomborításával.

Az utóbbi években működő rendszerben a hangsúlyos szereplők maguk a települési önkormányzatok voltak azzal, hogy az államnak végső soron mögöttes felelőssége volt a közszolgáltatás biztosításáért. Emellett még a közszolgáltatás-ellátással összefüggésben az államigazgatási szerveknek koordinációs és ellenőrzési feladataik voltak. A települési önkormányzatok a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást vagy közösen létrehozott és tulajdonolt gazdasági társaságba, vagy közösen alapított társulás által létrehozott és tulajdonolt gazdasági társaságba szervezték ki, amely társaságok voltak lényegében a kvázi közszolgáltatók (vö. megfelelőségi vélemény, minősítési engedély). E közszolgáltatók ugyanakkor a közszolgáltatás-ellátás részfeladatait alvállalkozók részére szervezték ki, ami egy átláthatatlan és ellenőrizhetetlen (piaci szereplők, magánjogi jogviszonyok, üzleti titkok stb.) alvállalkozó-hálózatot eredményezett. Fontos hangsúlyozni, hogy Magyarország egy rendkívül fragmentált településszerkezetű állam (3155 db település), és a szubszidiaritás elve alapján történő lakossági közszolgáltatás-ellátás általában nem hatékony (vö. víziközmű-szolgáltatás, hulladékgazdálkodás stb.). Azt is mondhatjuk, hogy a szubszidiaritás lényegében a hatékonyság ellenében hat, a hulladékgazdálkodás tekintetében legalábbis biztosan. Ilyen széttagoltság mellett a körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében előírt uniós célszámok és determinációk valójában nem teljesíthetők, azaz tulajdonképpen maga a körforgásos gazdaságra történő átállás sem biztosítható. A közép-kelet-európai térség tagállamainak esélyeit tovább rontja, hogy a tehetősebb nyugati tagállamok a régiót lényegében – kihasználva az áruk-szolgáltatások szabad áramlásának elvét – hulladéklerakónak használják, amely érintett tagállamok a hulladéklerakásra vonatkozó extrém szigorú előírásokat így még kevésbé tudják majd teljesíteni. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása továbbá évek óta veszteségesen, azaz kvázi állami támogatásból működött. Végezetül a szerény gazdasági teherbíró képességgel rendelkező települések (beleértve a társulásokat, gazdasági társaságokat) nem képesek a rezsicsökkentett közszolgáltatást magas és azonos színvonalon biztosítani, hisz nincs elég forrásuk

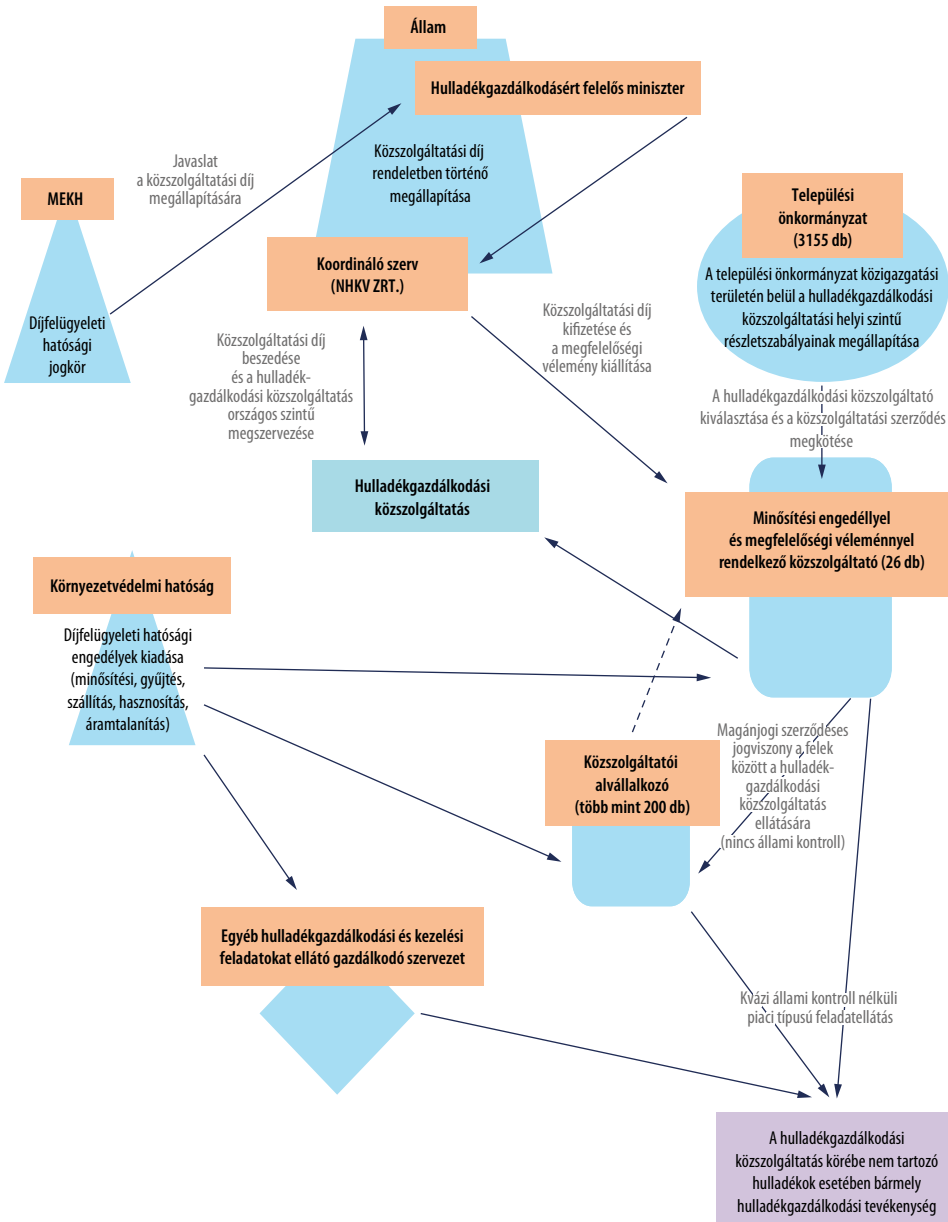
a célszámteljesítéshez szükséges infrastruktúra kiépítésére, fejlesztésére, a meglévő infrastruktúra és eszközpark üzemeltetésére, új eszközök beszerzésére.

Jelen kutatás abból az alapvetésből indul ki, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat (amely – mint látni fogjuk – magában foglalja a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet) ellátására kialakított közfeladat-ellátási struktúra hatékonytalansága teljes, rendszerszintű átalakítást igényel annak érdekében, hogy egy magas színvonalú, egységesen valamennyi igénybevevő számára hozzáférhető, az európai trendekhez igazodó, államitámogatás-mentes (veszteségmentes), az államháztartási hiányt nem növelő, hazánk gazdasági növekedéséhez hozzájáruló, a hulladékgazdálkodási infrastruktúrát folyamatosan fejlesztő és az uniós determinációkat teljesíteni képes hulladékgazdálkodási struktúra alakuljon ki.

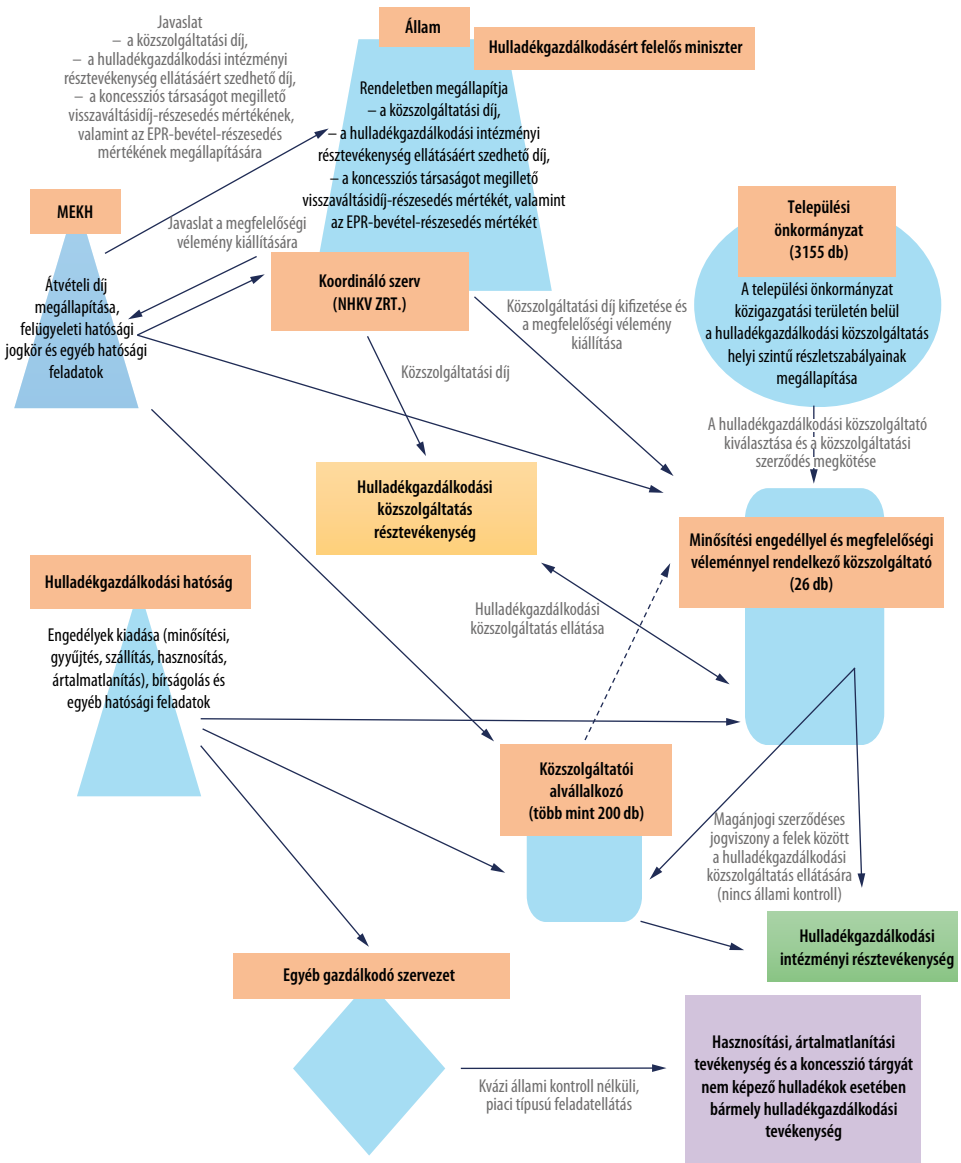
Mindezek tükrében a dolgozat az alábbi hipotéziseket állítja és kívánja bizonyítani:

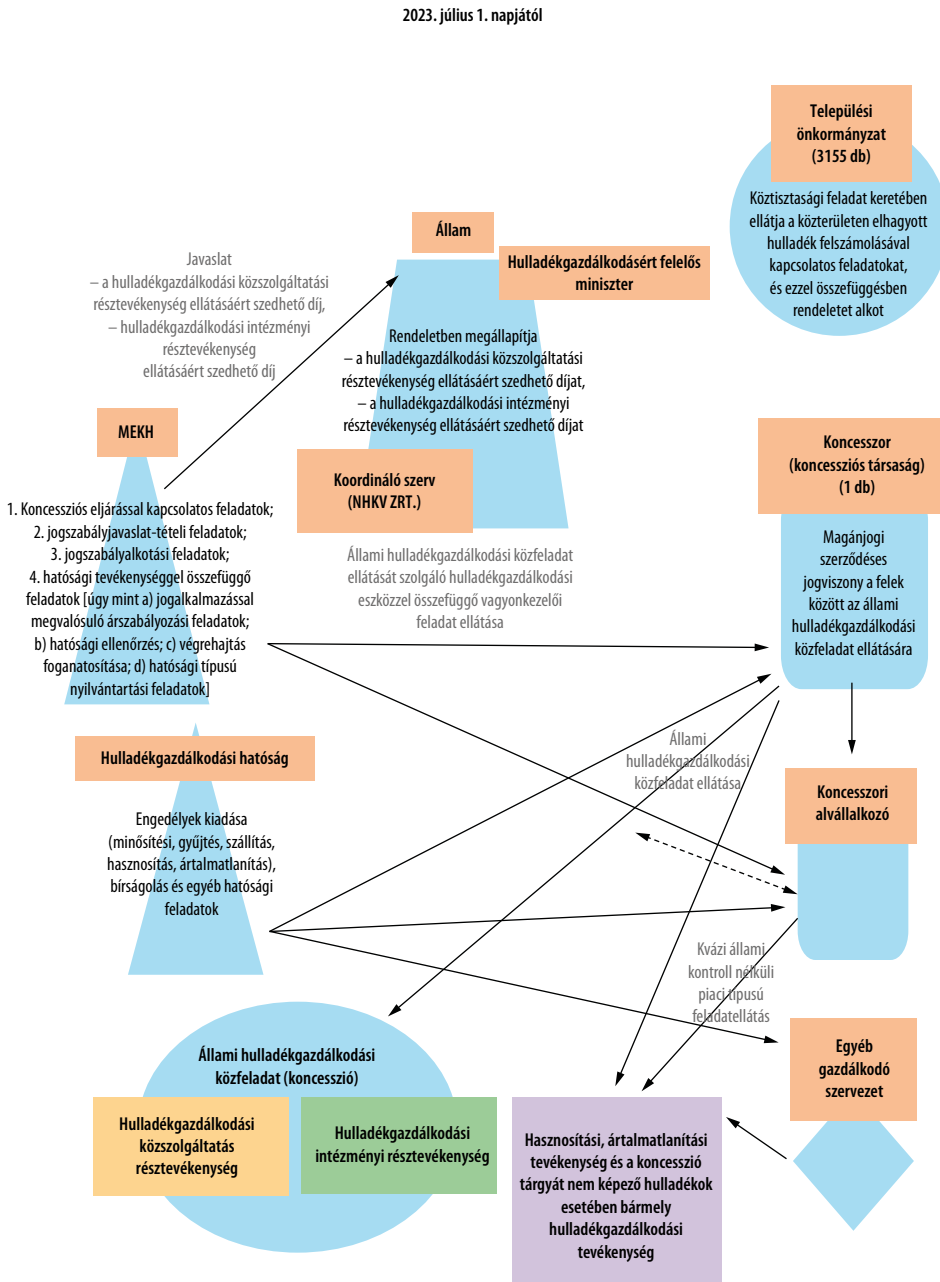
- H1.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása alkalmas a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer diszfunkcióinak megszüntetésére.
  - AH1.1.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása folytán megszűnik az ágazat állami támogatásból történő finanszírozása, csökkentve így az állami kiadásokat (államháztartási hiány csökkentése) és növelve a bevételeket.
  - AH1.2.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása a közszolgáltatás minőségének javulását és a lakosság azonosan magas színvonalon történő ellátását eredményezi.
  - AH1.3.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása hozzájárulhat a hulladékgazdálkodási infrastruktúra és eszközpark fejlesztéséhez.
  - AH1.4.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása nem szünteti meg a piaci versenyt, éppen ellenkezőleg: versenyt ösztönző hatása lehet, amely javíthatja a szolgáltatás minőségét és hatékonyságát.
- H2.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása elősegíti hazánk körforgásos gazdaságra történő átállását.
  - AH2.1.: Hazánkban elmaradás tapasztalható az uniós determinációk teljesítése terén, és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása révén az uniós determinációk teljesíthetők.
  - AH2.2.: Az EU által bevezetett új „műanyagadó", azaz a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége után fizetendő forrás jelentős terhet jelent hazánk számára, amely terhet hazánk az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásával képes lehet enyhíteni.

2016. április 1. napja és 2021. február 28. napja közötti állapot



2021. március 1. napja és 2023. június 30. napja közötti állapot





1. ábra. *A hulladékgazdálkodási feladat- és hatáskörök átalakulásának sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése

– AH2.3.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása révén a honi hulladékgazdálkodási rendszer rugalmasabbá válhat a változó piaci körülményekhez és az új környezetvédelmi előírásokhoz való alkalmazkodás szempontjából, ami hozzájárulhat a fenntartható fejlődéshez, valamint a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási (körforgásos gazdasági) célok eléréséhez.

1.4. A KUTATÁS MÓDSZERTANA

A fentiekben hangsúlyoztam a dolgozat interdiszciplinaritását, ugyanakkor jeleztem azt is, hogy főként közigazgatás- és jogtudományi szempontból vizsgálódom. A dolgozat kutatásmódszertanában éppen ezért visszaköszön a közigazgatás- és jogtudományban alkalmazott általános módszertan[21] is.

Az első – és lényegében valamennyi társadalomtudományban az egyik legfontosabb kezdőlépés – a forráskutatás, anyaggyűjtés, azaz a releváns szakirodalom és/vagy a releváns jogforrások feltárása. Ennek többrétűsége tükröződik vissza a dolgozatban, ugyanis míg egyes fejezetek (vagy alfejezetek) széles nemzetközi és hazai primer szakirodalmi és jogforrásbázisból építkezhetnek (vö. közszolgáltatások megszervezése, koncesszió és szolgáltatási koncesszió lehatárolása, állami támogatások joga, koncessziós szerződés, a koncessziós szerződés végrehajtásának intézményrendszere, körforgásos gazdaság), addig bizonyos fejezetekhez nemhogy primer, de szekunder – nemzetközi és hazai – források sem állnak rendelkezésre, és csak bizonyos részterületekhez kapcsolódóan található szakirodalom, így ezeknél a részeknél főleg a jogforráskutatásra és azok elemzésére támaszkodom (hulladékgazdálkodási joggal kapcsolatos fejezetek, alfejezetek). A hulladékgazdálkodással kapcsolatban fontosnak tartottam valamennyi szakigazgatással (közigazgatási jog különös részével) foglalkozó klasszikus és kortárs jogtudós munkáját megvizsgálni, ugyanis az egyes szakigazgatási munkák tematizáltsága nagyban függött mindig is attól, hogy mely szerzők vettek részt az írásban. A „legáltalánosabb" vagy „leginkább közkedvelt" szakigazgatásokat természetesen valamennyi munka tartalmazza, de vannak olyan periferikus területek (vö. víziközmű-jog, bányajog, energiajog, hulladékjog stb.), amelyek bár jelentősek, mégis ritkábban vagy egyáltalán nem állnak a tudományos gondolkodás középpontjában. A dolgozat elkészítése során emellett fontosnak tartottam – és pragmatikusan ezért használom a jogforrás kifejezést –, hogy

[21] Vö. Carnelutti 1940; Rubin 1997; Goldsmith–Vermeule 2002; Gasset 2000; Langbroek et al. 2017.

ne pusztán a jogalkotási aktusokat, hanem a releváns joggyakorlatot is vizsgáljam (uniós esetjog a *state aid* jog kapcsán, alkotmánybírósági határozatok és nemzetközi jogi esetjog például alapjogi kérdésekben, a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) döntései koncessziós ügyekben, honi bírósági jogalkalmazó aktusok hatósági jogi kérdésekben).

Tekintettel arra, hogy az anyaggyűjtés – mint említettem – jelentős mennyiségű jogforráskutatást (beleértve a jogalkotói és jogalkalmazói aktusokat) is magában foglal, ezért a forráselemzés során megkerülhetetlen a Friedrich Carl von Savigny által elsőként kidolgozott nyelvtani *(interpretatio grammatica),* logikai *(interpretatio logica),* rendszertani *(interpretatio systematica)* és történeti *(interpretatio historica)*[22] módszer alkalmazása. A nyelvtani és logikai módszer alkalmazására valamennyi fejezetben szükség volt, míg a rendszertani és történeti módszereket főleg a hulladékgazdákodási és koncessziós joganyag kapcsán alkalmazom. Itt ugyanis elkerülhetetlen, hogy a hulladékgazdálkodási ágazat korábbi működését meghatározó honi és uniós jogforrásokat elemezzem, ugyanakkor a koncesszió jogintézményének és a hulladékgazdálkodásnak mint szakigazgatásnak a rendszertani vizsgálata is szükséges. Ez igaz akkor is, amikor az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának uniós jogi akadályait vizsgálom. A nyelvtani módszer kapcsán egyaránt szükséges a köznyelvi jelentésnek megfelelő (kvázi „szó szerinti"),[23] az ágazati (hulladékgazdálkodási) jogszabály értelmező rendelkezése szerinti értelmezést (ágazati *terminus technicus*), valamint a kontextuális értelmezést is alkalmaznom. A jogforráselemzés kapcsán fontos továbbá a Rudolf von Jhering által meghonosított teleologikus[24] módszerre is kitérnem, ugyanis egy rendszer átalakításának kodifikációja során elengedhetetlen a jogalkotói szándék vizsgálata, tudniillik hogy mi is volt a jogszabályalkotás (módosítás) valódi célja. E módszerre is több fejezetben támaszkodom, ugyanis a körforgásos gazdaságra történő átállás uniós jogának, valamint a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer bevezetését megalapozó hazai jogszabály-módosítások szándék szerinti vizsgálata elengedhetetlen.

Az utóbbi években a természettudományban alkalmazott módszerek társadalomtudományban történő térnyerése következtében a jogdogmatika méltatlanul háttérbe szorult a közigazgatás- és jogtudomány művelői körében is. Úgy is mondhatnánk, hogy a dogmatika manapság abszolút nem *fancy.* Véleményem szerint ugyanakkor a római jogi alapokon nyugvó kontinentális jogrendszerek elengedhetetlen eleme.

[22] Savigny 1840 (lásd: 213–214).

[23] Vö. a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) 67. § (2) bekezdés.

[24] Jhering 1877 (lásd: XIII. és 426.); Heck 1914 (lásd: 59).

Attól, hogy valami nem trendi, még lehet üde és új környezetben adekvát módon használni. Ennek megfelelően azokban a fejezetekben, ahol jelentős szakirodalmi bázisra támaszkodom, a tételes jogi (az esetjogot is beleérve) fogalmak mellett a dogmatikának is jelentős figyelmet szentelek azzal, hogy a fogalomalkotáson és csoportosításon túl fogalomszintetizálásra is törekszem. Az egyes fejezetek éppen ezért akképpen épülnek fel, hogy – ahol releváns – az egyes dogmatikai és tételes jogi fogalmakat ismertetem és szintetizálom.

Témám jogi-közigazgatási szempontú alulkutatottsága eredményeképpen szükséges az extrapolációt mint módszert is megemlítenem, amelyet számos esetben kell a meglévő adatok, információk alapján az ismeretlenre való következtetés érdekében használnom, főként azon fejezetekben, amelyek a hulladékgazdálkodással kapcsolatos kérdéseket tárgyalják.

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának egyik fontos indoka az EU által előírt hulladékgazdálkodási célszámok teljesítése, pontosabban nem teljesítése vagy nehezen teljesíthetősége. Az uniós célszámteljesítés – mint látni fogjuk – közép-kelet-európai kihívás is egyben. Ennek bizonyítása érdekében szükséges volt megvizsgálni az elmúlt évek (2015–2020) honi célszámteljesítését, és ezt a teljesítményt közép-kelet-európai kontextusba helyezni. E kontextust adja a V4-országok célszámteljesítésének vizsgálata. A vizsgálat során statisztikai adatelemzést, leíró és összehasonlító statisztikát, valamint elemi statisztikai értékelést és átlagszámítást alkalmazok.

Végezetül a dolgozat interdiszciplináris témája megköveteli, hogy részben környezet-gazdaságtani módszereket is figyelembe vegyek, ugyanis a hulladék- és környezetvédelmi jogi szabályozás módszertana támaszkodik a környezet-gazdaságtanra, továbbá a körforgásos gazdaságra történő átállás lényege az egyes erőforrások (jelen esetben a hulladék mint termék) optimális felhasználása. Az egyes fejezetekben alkalmazott módszereket az 1. táblázat összegzi.

1. táblázat. *Az egyes fejezetekben alkalmazott kutatási módszertan*

Fejezetcím	Alkalmazott módszerek
A közszolgáltatás megszervezésének formái	1. nemzetközi és hazai szakirodalom, jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani és logikai értelmezési módszer) 3. dogmatika és tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás
A koncessziós szerződés helye a honi kötelmi jog rendszerében	1. nemzetközi és hazai szakirodalom feldolgozása 2. dogmatika és tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás
A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti legfőbb distinkciók	1. nemzetközi és hazai szakirodalom, jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai, rendszertani és történeti értelmezési módszer) 3. dogmatika és tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás
A hulladékgazdálkodási jog (hulladékjog) helye a honi jogrendszerben	1. hazai szakirodalom és jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai, történeti, rendszertani és teleologikus értelmezési módszer) 3. dogmatika és tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás 4. extrapoláció 5. környezet-gazdaságtan
Úton a körforgásos gazdaság felé	1. nemzetközi és hazai szakirodalom, jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai és teleologikus értelmezési módszer) 3. extrapoláció 4. környezet-gazdaságtan
Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának indokai és a korábbi modell diszfunkciói	1. jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai és teleologikus értelmezési módszer) 3. extrapoláció 4. statisztikai adatelemzés
Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának uniós jogi akadályai	1. nemzetközi és hazai szakirodalom, jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti és teleologikus értelmezési módszer) 3. dogmatika és tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás
A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés	1. hazai szakirodalom és jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai, rendszertani és teleologikus értelmezési értelmezés) 3. tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás 4. extrapoláció
A koncessziós szerződés végrehajtásának állami ellenőrzése és intézményrendszere	1. hazai szakirodalom és jogforrások feldolgozása 2. jogforráselemzés (nyelvtani, logikai, rendszertani, történeti és teleologikus értelmezési módszer) 3. tételes jog (beleértve az esetjogot) szerinti fogalomalkotás, fogalomszintetizálás

Forrás: a szerző szerkesztése

2.

A KÖZSZOLGÁLTATÁS MEGSZERVEZÉSÉNEK FORMÁI[25]

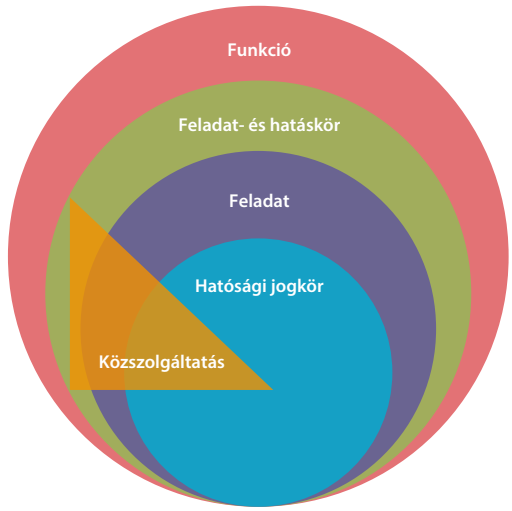
A közszolgáltatás megszervezési módozatai előtt fontosnak tartom magának a közszolgáltatás fogalmiságának a funkció, feladat- és hatáskör, feladat, hatósági jogkör relációjában történő elhelyezését. E reláció szemléltetéséhez szolgál adalékul a 2. ábra. Meglátásom szerint a funkciók kapcsán nem egységes a szakirodalom a tekintetben, hogy *államfunkciókról* vagy a közigazgatási rendszer egészének, azaz a közigazgatási szervek összességének (beleértve a közigazgatás mindkét – államigazgatási és önkormányzati – alrendszerét is), tehát egy szóval *a közigazgatás* funkcióiról vagy *egy adott közigazgatási szerv funkciójáról* van-e szó. Véleményem szerint mindhárom szinten megkülönböztethetünk funkciókat, és e három szint nem azonosítható egymással. A legmagasabb absztrakciós szinten az államfunkciók állnak,[26] amelyekkel e helyütt – a kérdéskör főtémájához való érintőlegessége okán – nem foglalkozom, így az államfunkciók és államhatalmi ágak közigazgatási funkciót érintő vonatkozásairól, különbözőségeiről sem.[27] Megjegyzem azonban, hogy az államfunkciókkal kapcsolatban egyetértek a Tamás András és Vértesy László által képviselt állásponttal,[28] tudniillik, hogy a törvényhozó hatalmi ág államfunkciója a törvényhozás (jogalkotás), az igazságszolgáltató hatalmi ág államfunkciója az igazságszolgáltatás (jogalkalmazás), míg a végrehajtó hatalom államfunkciója kettős: kormányzás (jogalkotás) és (köz)igazgatás (jogalkalmazás és szervezés). Ami a közigazgatás funkcióit és egy adott közigazgatási szerv funkcióját illeti, vizsgálódásom a közigazgatás – mint második absztrakciós szint – funkcióira fókuszál. Ennek oka, hogy a legalacsonyabb absztrakciós szinten található funkciókat, azaz egy adott közigazgatási szerv funkcióit akkor

[25] Jelen fejezet az alábbi munkán alapszik: Iván 2023c.

[26] A korábbi szakirodalom a funkciók tekintetében főleg az államfunkciókat tárgyalta, lásd Balogh 1903a (lásd: 19–23); Balogh 1903b (lásd: 4–6); Magyary 1942 (lásd: 41–48); Márffy 1925 (lásd: 3); Márffy 1926 (lásd: 3.), vagy a funkciót a közigazgatás működésével azonosította, lásd Concha 1905 (lásd: 87–114).

[27] Az államfunkciók közigazgatási funkcióitól történő elhatárolására részletesebben lásd Berényi 2003 (lásd: 144–167).

[28] Vértesy 2014 (lásd: 11–12); Vértesy 2020 (lásd: 312); Tamás 2005 (lásd: 184).



2. ábra. *Funkció – feladat- és hatáskör – feladat – hatósági jogkör – közszolgáltatás*
Forrás: a szerző szerkesztése

lenne értelme vizsgálni, ha feladatok, hatáskörök és hatósági jogkörök szempontjából is egy-egy közigazgatási szervet elemeznék. Jóllehet, számos közigazgatási szerv lát el közszolgáltatási feladatot, de terjedelmi korlátok okán nem vállalkozhatok mindegyik elemzésére, így csupán a közszolgáltatásoknak a funkció, feladat(kör), hatáskör, hatósági jogkör kontextusában történő elhelyezését kísérlem meg.

2.1. A FUNKCIÓ DOGMATIKAI FOGALMA

A szakirodalom egyetért abban,[29] hogy a funkció a feladat(kör)höz, a hatáskörhöz, a hatósági jogkörhöz és a közszolgáltatáshoz képest a legtágabb értelemmel bíró, általános, statikus, térben és időben viszonylag változatlan – azaz inkább állandó,[30]

[29] Vö. Lőrincz 2010 (lásd: 231); Tamás 2005: 350–351; Vértesy 2020: 310–311; Balázs 2021 (lásd: 27–28); Takács 1997 (lásd: 87–88); Patyi 2012d (lásd: 142–148); Gellén 2013 (lásd: 53–55); Linder 2018a (lásd: 19–28); Józsa 2019 (lásd: [43]–[60]).

[30] A szakirodalomban ismeretes olyan álláspont, amely megkülönböztet változó funkciót is. Lásd Balázs 2021: 27; Lőrincz 2010: 230.

semmint változó – fogalom. Egyetért továbbá abban is,[31] hogy a funkció egy adott (közigazgatási) szervezet társadalmi rendeltetésének a lényegét hivatott meghatározni, ráadásul a többi alábontott fogalomhoz képest a legmagasabb absztrakciós szinten áll. A funkció arra a kérdésre ad választ, hogy egy adott közigazgatási szervnek vagy a közigazgatásnak mi a rendeltetése, mi célt szolgál? Hangsúlyozandó, hogy a funkció nem normatív fogalom, hanem elméleti konstrukció. A közigazgatási funkció fogalmiságának meghatározása ugyanakkor – csakúgy, mint az állam[32] vagy éppen a közigazgatás[33] konceptusának meghatározása – főként más tudományágak szinoptikus olvasatával ragadható meg leginkább.

Ennek megfelelően a közigazgatás funkcióit a jogtudomány, az igazgatástudomány és a szociológia nagyítóján keresztül vizsgálom és ismertetem röviden (ehhez lásd a 3. ábrát), valamint kísérletet teszek egy közigazgatás-tudományi megalapozásra (ehhez lásd a 4. ábrát).

A jogtudományi megközelítés alapvetően három lényegi funkciót társít a közigazgatáshoz: 1. a jogalkotási funkciót; 2. a jogérvényesítési funkciót (hangsúlyozom, hogy dogmatikai értelemben a hatósági jogérvényesítés a hatósági tevékenység részét képezi, éppúgy mint a hatósági ellenőrzés, jóllehet a jogérvényesítés – amint azt a későbbiekben látni fogjuk – tágabb tartalommal rendelkezik, mint a hatósági jogérvényesítés; megjegyzendő, hogy a hatósági ellenőrzés nem része a hatósági jogérvényesítésnek, hanem kiegészíti azt); és 3. a szervezési funkciót. Együttesen e három funkciót Lőrincz Lajos[34] és Józsa Zoltán[35] végrehajtási funkcióként aposztrofálja, noha végrehajtó funkcióként talán pontosabb az elnevezés, hisz a végrehajtás a jogérvényesítés egyik megvalósulási formája. Ennek megfelelően egyébként a végrehajtási funkcióval kapcsolatban Lőrincz Lajos kiemeli, hogy itt nem a konkrét, egyedi közigazgatási hatósági aktusok „realizálását, valamint konkrét feladatokhoz történő adaptálását […]", hanem a fentiekben is hivatkozott jogalkotói, jogérvényesítési („jogalkalmazói"), szervező munkát kell érteni.[36] A felsorolt funkciók mindegyike szükségszerűen feltételezi egymást, és épül is egymásra. Egyetértek Árva Zsuzsannával[37] abban, hogy a közigazgatási jogalkotás meghatározható

[31] Vö. Lőrincz 2010: 231; Vértesy 2020: 310–311; Takács 1997 87–88; Tamás 2005: 350–351; Patyi 2012c: 142–148; Gellén 2013: 53–55; Linder 2018a: 19–28; Józsa 2019: [43]–[60].

[32] Takács 2013 (lásd: 174–178.). A szinoptikus elméletre részletesebben lásd Horváth 1934 (lásd: 63–71.). Magyar nyelven lásd Horváth 1995 (lásd: 95–127).

[33] Lőrincz 2010: 37–59; 1997 (lásd: 9–16); Temesi 2020.

[34] Lőrincz 2010: 208–209.

[35] Józsa 2019: [47].

[36] Lásd Lőrincz 2010: 208–209.

[37] Árva 2018 (lásd: [1]–[9]).

szűkebb és tágabb értelemben is. Szűk értelemben idetartozik egy adott ország jogalkotásra vonatkozó jogi normáinak összessége [hazánkban elsősorban az Alaptörvény, a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény és a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet (a továbbiakban: Jszr.) határozza meg a jogalkotás mikéntjét]. Tág értelemben ugyanakkor a jogalkotási procedúra egy komplex folyamat, amely magában foglalja a norma megalkotásán túl a norma kihirdetését és a norma hatályosulásának ellenőrzését is. Ezen műveletben a közigazgatási szervek részt vesznek akkor is, ha a jogi normát ténylegesen nem ők alkotják.[38]

A közigazgatás jogérvényesítő funkciója kapcsán is különbséget tehetünk egy szűkebb és egy tágabb értelmezés között. Szűkebb értelemben a közigazgatás jogérvényesítési funkciójának része 1. a közigazgatási jogalkalmazás és 2. a jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogérvényesítés. Ezt tekinthetjük kvázi aktív jogérvényesítésnek. A közigazgatási jogalkalmazás nem más, mint amikor egy közigazgatási szerv az általános, absztrakt jogi normákat dedukcióval a konkrét, egyedi esetekre rávezeti, vonatkoztatja, avagy szubszumálja. A közigazgatási jogalkalmazás is ennek megfelelően egy folyamat, amelyben elsőként a közigazgatási szerv megállapítja a tényállást és az elbírálásához szükséges jogi normákat, majd értelmezi azokat. Ezt követően a megállapított tényállás jogi szempontú minősítésére kerül sor. Végezetül a közigazgatási szerv megállapítja a konkrét, egyedi esetben alkalmazandó jogkövetkezményt. A jogilag kötetlen egyedi aktussal történő jogalkalmazás alatt a közigazgatási szerv egy – a jogszabályok által biztosított, azaz nem önkényes (hisz a kötetlenség csak az aktus bizonyos elemeire terjed ki) – diszkrecionális jogkörében kiadott aktusát kell érteni. Ide sorolandók a közigazgatási szerv irányítási jogkörében kiadott aktusai, amelyeket a a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Ksztv.)[39] és – a költségvetési szervek vonatkozásában – az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) részletez.[40] Tágabb értelemben a jogérvényesítési funkció közé soroljuk az 1. önkéntes jogkövetést és 2. a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítést. Az önkéntes jogkövetés vagy más néven *ex lege* szabályozás látens módon realizálódik a jogalanyok körében azáltal, hogy saját maguk értelmezik és követik a jogi normákban előírt rendelkezéseket. A végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés is kvázi önként megvalósuló jogérvényesítés, hisz magának a végrehajtás útján történő jogérvényesítésnek a címzettjei a közigazgatási szervek, akik az egyes feladat- és hatáskör-kijelölő normák alapján ellátják feladataikat és gyakorolják hatáskörüket. E normákat a közigazgatási

[38] Árva 2018: [7].
[39] Lásd a Ksztv. 2. §-át.
[40] Lásd az Áht. 9. §-át.

szervek szintén önkéntesen teljesítik, tehát kvázi önkéntes jogkövetés valósul meg.[41] Tekintettel arra, hogy mind az önkéntes jogkövetés, mind pedig a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés esetében jelen van az önkéntesség, így mindkét esetben a tényleges jogérvényesítés kvázi passzív jogérvényesítés, hisz a közigazgatás „csupán" ellenőrzi a normatív és az egyedi jogi aktusok teljesülését, de nem érvényesít jogot közvetlenül.[42] A fentebb említett hatósági jogérvényesítés, mint hatósági tevékenység, lehet végrehajtás útján megvalósuló hatósági jogérvényesítés (amely szűkebb tartalmú, mint a végrehajtás útján megvalósuló jogérvényesítés, hisz annak nem kizárólag hatóságok a címzettjei) és jogalkalmazás útján megvalósuló hatósági jogérvényesítés (erre is igaz, hogy szűkebb tartalmú, mint a jogalkalmazás maga, ugyanis annak címzettjei ugyancsak nem kizárólag hatóságok lehetnek). A hatósági jogérvényesítés alapvetően a szervezetrendszeren (hierarchián) kívüli, külső igazgatás része.[43]

A szervezés pedig az a se nem jogi, se nem normatív tevékenység, amely révén az előbbi két funkcióját a közigazgatás megfelelően képes ellátni, ugyanis mindkét részfunkció igényel nagyfokú szervezési funkciót is, ami természeténél fogva magában foglalja a koordinációt.

A közigazgatás funkcióit a szakirodalom az igazgatástudományi megközelítésében jellemzően a Henri Fayol[44] és Frederick Winslow Taylor[45] munkásságából ihletődött Luther Gulick-féle POSDCoRB[46] betűszóval azonosítja (erre lásd a 2. táblázatot).[47] A tervezés *(planning)*, a szervezés *(organizing)*, a személyzeti ügyek *(staffing)*, az irányítás *(directing)*, az összehangolás *(co-ordinating)*, a jelentés

41 Önkéntes jogkövetés hiányában az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.), a Kp. és az egyéb ágazati jogszabályok rendelkezései alkalmazandók.

42 Vö. Patyi 2011 (lásd: 50–56); Patyi 2017 (lásd: 40–50); Temesi–Patyi 2013 (lásd: 203–206); Lapsánszky 2018 (lásd: 398–402); Linder 2018b (lásd: 189–196); Temesi 2007.

43 Vö. Madarász 1987 (lásd: 237–259); Madarász 1990 (lásd: 57–65); Patyi 2011: 86–88; Patyi 2017: 55–67; Temesi–Patyi 2013: 171–181, 199–200; Berényi 1984b; 2002b (lásd: 337–338); Vértesy 2018b (lásd: 204–210); Patyi 2012c (lásd: 173–175); Szalai 2013 (lásd: 117–125).

44 Erre lásd: Fayol 1917. Fayol egyébként a vezetés elemeiként az alábbiakat határozta meg: tervezés *(prévoyance)*, szervezés *(organisation)*, közvetlen irányítás *(commandement)*, koordinálás *(coordination)*, ellenőrzés *(contrôle)*, mint ahogy arra a kötet alcíme is utal.

45 Erre lásd: Taylor 1911a; 1911b.

46 "What is the work of the chief executive? What does he do? The answer is POSDC[o]RB." Gulick 1937 (lásd: 12–13).

47 Vö. Lőrincz 2010: 213; Patyi 2012d: 144; Józsa 2019: [50]–[51]; Vértesy 2020: 314–315.

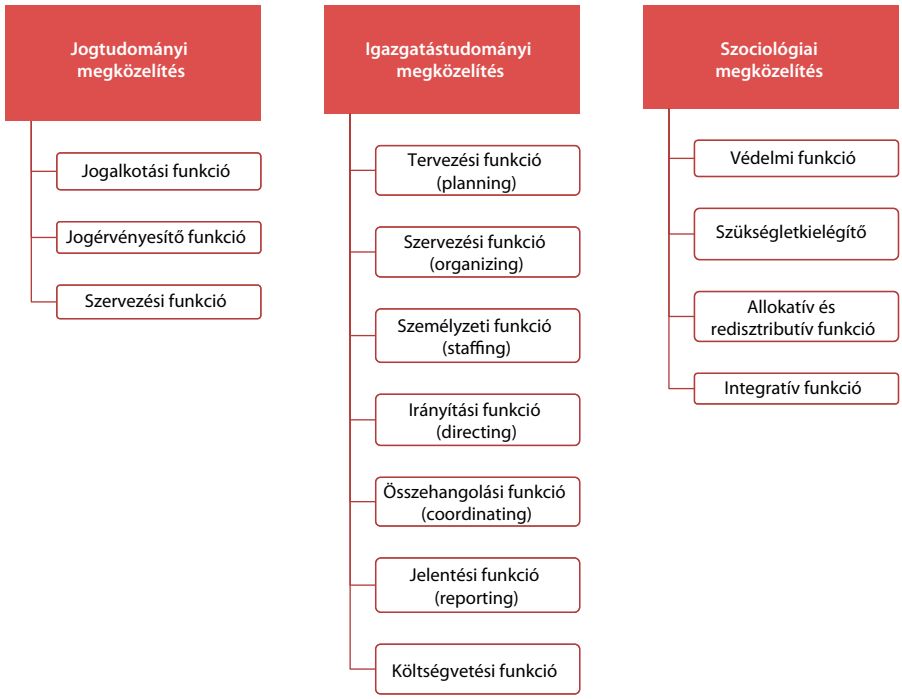
2. táblázat. *A POSDCoRB jelentése és tartalma*

A POSDCoRB jelentése	A POSDCoRB tartalma
Planning – tervezés	Célkitűzések kimunkálása, azon módszerek, eszközök és feltételek meghatározása, amelyekkel az elérendő cél megvalósítható.
Organizing – szervezés	A szervezeti struktúra és a szervezet tagozódásának meghatározása, az egyes munkafolyamatok, eljárások és az azokat megvalósító szervek létrehozása, átalakítása, racionalizálása, fejlesztése, működési rendjük tartalmi és formai meghatározása.
Staffing – személyzeti ügyek	Rekrutáció, kiválasztás, képzés, továbbképzés, kedvező munkafeltételek megteremtése.
Directing – irányítás	A döntés meghozatalának folyamata, a döntés formába öntése, valamint az egyes szervek/szervezeti egységek közötti szuprematív jellegű (jog)viszony.
Co-ordinating – összehangolás	A különböző szervezeti egységek közötti munkafolyamatok összehangolása.
Reporting – jelentés és ellenőrzés	Információgyűjtés és továbbítás, külső és/vagy belső ellenőrzés.
Budgeting – költségvetés	Pénzügyi tervek készítése, számviteli rend és a pénzügyek ellenőrzése, költségvetés, zárszámadás elkészítése és végrehajtása.

Forrás: a szerző szerkesztése GULICK 1937: 13; VÉRTESY 2020: 315. alapján

és az ellenőrzés *(reporting)* és a költségvetés *(budgeting)* nem más, mint a közigazgatás működésének igazgatási ciklusai, azaz tulajdonképpen a közigazgatás igazgatási mechanizmusának elemeire bontása. Hangsúlyozandó, hogy e funkciók is több ezer feladatot foglalnak magukban.

A közigazgatás funkcióit a szociológia alapvetően a társadalom szemszögéből, annak érintettségénél fogva vizsgálja. Védelmi funkció alatt értendő mind a külső, mind pedig a belső védelem. Az integrációs funkció keretében a közigazgatás – a közérdeket előtérbe helyezve – összehangolja a gazdasági, humánigazgatási (ideértve a szociális és kulturális igazgatást is) tevékenységeit. Ehhez képest az allokációs funkció a különböző erőforrások és javak feltárását, gyarapítását, hasznosítását és nyilvántartását foglalja magában, míg a redisztribúciós funkciójával a közigazgatás az erőforrások, javak újraosztását valósítja meg. Az integrációs funkció tulajdonképpen az allokációs

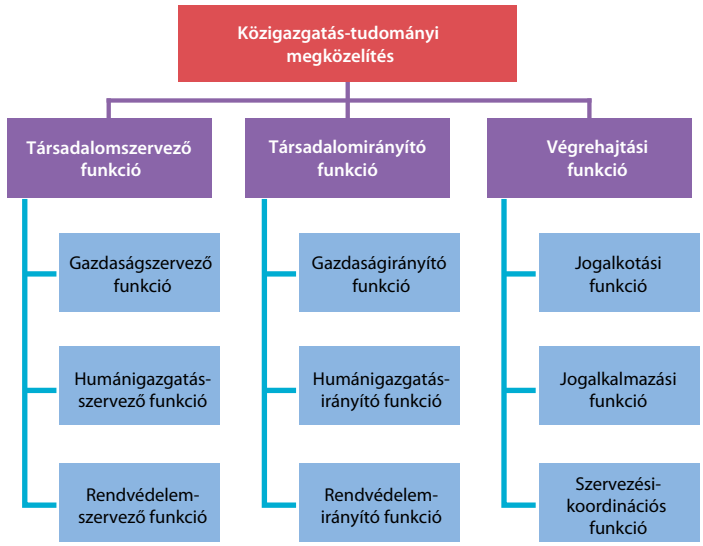


3. ábra. *A közigazgatás funkciói az egyes tudományágak szemszögéből*
Forrás: a szerző szerkesztése

és redisztribúciós funkció komplementere.[48] Ezzel kapcsolatban Józsa Zoltán megjegyzi, hogy „[a]z allokációs [és redisztribúciós] funkció akkor hozható összhangba a társadalmi integráció funkciójával, ha az erőforrások elosztása nem jelenti más társadalmi alrendszerek autonómiájának a felszámolását".[49] A szükségletkielégítő funkció is természetszerűleg összefügg az előző két funkcióval, ugyanakkor hangsúlyozom, hogy a közigazgatás szükségletkielégítő funkciója nem csupán a redisztribúciós funkció révén képes realizálódni. Elég például a jogszabályokra gondolni: a társadalmi rend fenntartása éppúgy társadalmi szükséglet, mint bizonyos szociális intézmények vagy éppen az oktatás igénybevétele.

Az említett tudományágak mellett kísérletet teszek egy közigazgatástudomány-alapú funkciócsoportosításra, amelyet a 4. ábra szemléltet. A végrehajtási funkció egyfajta *back office* jellegű funkcióként értelmezendő, amiről a jogtudományi megközelítés kapcsán már szóltam. A társadalomszervező és a társadalomirányító

[48] Vö. Lőrincz 2010: 213–235; Józsa 2019: [54]–[55]; Vértesy 2020: 314.
[49] Józsa 2019: [57].



4. ábra. *A közigazgatás funkciói a közigazgatás-tudomány szemszögéből*
Forrás: a szerző szerkesztése

funkciók alapvetően alábonthatók a közigazgatási jog különös részéhez – azaz a szakigazgatáshoz – köthető funkciókra, nevezetesen a gazdaságszervező és -irányító a humánigazgatás-szervező és -irányító, valamint a rendvédelem-szervező és -irányító funkciókra. Témánk szempontjából a hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog (hulladékigazgatás) a gazdaságszervező és -irányító funkciók közé sorolandó szakigazgatás.

A jogtudományi megközelítés során a végrehajtási funkcióról korábban írtak helytállók, így azt nem ismétlem meg. A társadalomirányító és társadalomszervező funkciókat[50] a közigazgatási jog különös részének megfelelően tagoltam. A társadalomirányítás és társadalomszervezés a legáltalánosabb funkciója a közigazgatásnak, amely magában foglalja a gazdaságigazgatás (árszabályozás), a humánigazgatás (szociális és kulturális igazgatás) és a rendvédelem-igazgatás (honvédelem és rendvédelem) szervezési és irányítási funkcióit egyaránt. E széleskörűség ugyanakkor nem jelent korlátok nélküliséget, hisz a közigazgatás a jogállamiság elvéből fakadóan joghoz kötötten működik.

[50] Lőrincz 2010: 207–212; Madarász 1987: 24–34; Takács 1997: 92–96; 1998 (lásd: 113–114).

2.2. A FELADAT- ÉS HATÁSKÖR DOGMATIKAI ÉS TÉTELES JOGI FOGALMA

A feladatokat (reszort) a funkciókhoz képest nem a második absztrakciós szinten, azaz a közigazgatás szintjén vizsgálom, hisz a feladat a funkcióhoz képest normatív fogalom, és a feladatokat a jogszabályok mindig egy adott közigazgatási szervhez rendelik; hanem a legalacsonyabb absztrakciós szinten, azaz egy adott közigazgatási szerv vonatkozásában. Egy adott közigazgatási szervhez rendelt feladatok összessége feladatkörként határozható meg. A feladatkör kifejezést többes számban nem használom, mivel azt egy adott közigazgatási szerv valamennyi feladatának összességeként értelmezzük. A feladat a funkcióval ellentétben normatív fogalom. A szakirodalom[51] a feladatot a funkciónál szűkebb értelmű, konkrétabb, dinamikusabb, térben és időben változó fogalomként értelmezi. Kilényi Géza sommás megállapítása szerint a feladat „magában foglalja mindazon tennivalókat, amelyeket az érintett szervnek folyamatosan, rendszeresen vagy meghatározott időközönként el kell látnia".[52] Nem azt mutatja meg, hogy mi a szerv társadalmi rendeltetése, hanem azt, hogy az adott közigazgatási szervnek milyen tevékenységet kell megvalósítania. A feladat arra a kérdésre ad választ, hogy egy adott közigazgatási szervnek mit kell csinálnia. A funkció és a feladat különbségeit a 3. táblázat szemlélteti.

3. táblázat. *A funkció és a feladat különbözőségei*

	Funkció	**Feladat**
absztrakciós szint – értelmezési tartomány	második absztrakciós szint	legalacsonyabb (harmadik) absztrakciós szint
normativitás	nem normatív fogalom	normatív fogalom
jellegét tekintve	általános	konkrétabb
térben és időben meghatározva	állandó	változó
dinamizmus szerint meghatározva	statikus	dinamikus
milyen kérdésre ad választ	egy adott közigazgatási szervnek mi a rendeltetése, mi célt szolgál?	egy adott közigazgatási szervnek mit kell csinálnia?

Forrás: a szerző szerkesztése

[51] Vö. Lőrincz 2010: 207–208; Takács 1997: 97–101; Tamás 2005: 350; Patyi 2012d: 142–148; Linder 2018a: 19–28; Józsa 2019: [61]–[65]; Takács 2013 (lásd: 29–30). Megjegyzem, hogy Kilényi Géza a feladatkört határozza meg a legtágabb fogalomként, de teszi mindezt a hatáskör és hatósági jogkör relációjában, a funkciókról nem szól. Lásd Kilényi 2008 (lásd: 25–26).

[52] Kilényi 2008: 25.

A feladatok számbavételére eddig négy ízben került sor. Az első jelentős – jogszabályi hivatkozásokat is tartalmazó – összeállítás Magyary Zoltán nevéhez kötődik. Magyary *A magyar közigazgatás tükre* című[53] munkájában 9850 feladatot azonosított; 909 általános igazgatási[54] feladat mellett 8941 szakigazgatási feladatot (az országgyűlés belső igazgatási struktúráját és az akkori minisztériumi struktúrát alapul vevő bontásban).[55] A Magyary-féle munkát követően a feladatok hasonló volumenű számbavételezésére a közfeladatok felülvizsgálatáról szóló 2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat alapján 2007-ben került sor, és mintegy négyezer tételt[56] vett számba az akkori Államreform Bizottság,[57] ugyanakkor jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket a gyűjtés nem tartalmazott.[58] Egy hasonló feladat-számbavételezést a Nemzeti Közigazgatási Intézet is készített 2011-ben az akkori minisztériumok szervezeti és működési szabályzatainak (a továbbiakban: SzMSz) figyelembevételével, de jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket a 2007-es számbavételezéshez hasonlatosan nem tartalmazott.[59] 2010-ben – a korábbi Államreform Bizottság által 2007-ben készített feladatkataszter „tartalmi egyenetlensége okán"[60] – a Magyary Program keretében valósították meg a (köz)feladatok teljes körű meghatározását és rendszerezését, amelynek a célja olyan elemi szintű közfeladat-kataszter kialakítása volt, amelyre stratégiai döntések és a jogalkotást

[53] Magyary 1932. A munka bevezetésében egyébként Magyary is hangsúlyozza, hogy az „a magyar közigazgatás racionalizálásának előkészítéséhez tartozik" (lásd Magyary 1932: VII.). A magyar közigazgatás racionalizálásáról szóló kötet egyébként két évvel korábban született meg (lásd Magyary 1930).

[54] Magyary 1932: 1–66. Az általános igazgatás körébe foglalt ügyeket az alábbi rendszerezéssel végezte el: 1. a közigazgatás kapcsolata a többi állami főszervekkel; 2. a közigazgatás egységes szervezése és ellenőrzése (racionalizálás); 3. közszolgálat: a) szolgálati pragmatika és egyéb szolgálati viszonyok, b) fegyelmi ügyek, c) közszolgálati alkalmazottak illetmény- és nyugdíjügyei; d) közszolgálati alkalmazottak továbbképzése, e) a közszolgálat rendje, ügyrend; 4. jogszabályalkotás, jogszabály-alkalmazásban állásfoglalás; 5. statisztika; 6. költségvetés: a) államháztartás, b) önkormányzati háztartás; 7. zárszámadás: a) államháztartás, b) önkormányzati háztartás; 8. számvitel; 9. ügykezelés; 10. anyagbeszerzés (közszállítás) és anyagfogyasztás; 11. állami vagyonkezelés; 12. közigazgatási eljárás; 13. közigazgatási büntetőjog; 14. közigazgatási bíróság; 15. hatásköri bíróság; 16. kormányjelentés; 17. sajtóügy. Lásd Magyary 1932: XII.

[55] Magyary 1932: 67–782.

[56] MP 12.0 (lásd: 38). Vértesy László kb. 7500 tételről ír. Lásd Vértesy 2020: 324.

[57] A kormánybizottságot az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről szóló 1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat állította fel.

[58] Vértesy 2020: 324.

[59] Vértesy 2020: 324.

[60] MP 11.0 (lásd: 30).

támogató információrendszer épülhet.[61] A Magyary Program alapján 2013-ban több mint 34 000 feladatot azonosítottak közel 8000 jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz és stratégiai dokumentum felhasználásával. E munka a Magyary-féle számbavételezéshez hasonlóan már tartalmaz jogszabályi hivatkozásokat és egyéb paramétereket is.[62] Jóllehet számtalan feladattipizálás létezik a szakirodalomban,[63] a terjedelmi korlátok okán most csak utalok rájuk, és a legáltalánosabb csoportosítást alkalmazom. Teszem mindezt azért, mert ebbe a csoportosításba – annak kellően absztrakt volta okán – valamennyi közigazgatási feladat beilleszthető.

Minden közigazgatási szervnek ugyanis vannak általános igazgatási, vagy más néven szervi (institucionális) és szakigazgatási (funkcionális) feladataik egyaránt. Institucionális feladatok alatt értjük azokat a feladatokat, amelyek minden közigazgatási szervnél előfordulnak, jól standardizálhatók, és tulajdonképpen a közigazgatási szerv mindennapi működéséhez szükséges, nem szakirányú speciális feladatokat foglalják magukban. Idesorolhatjuk a tulajdonképpeni *back office* típusú feladatokat, úgymint személyzeti feladatok, jogi feladatok, adatvédelemmel (GDPR) kapcsolatos feladatok, gazdasági feladatok, üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok stb. Hangsúlyozandó, hogy e *back office* típusú institucionális feladatok nélkül a közigazgatási szerv nem tudná ellátni a szakigazgatási feladatait sem. Funkcionális feladatok alatt pedig azokat a feladatokat értjük, amelyeket azért lát el az adott közigazgatási szerv, hogy a társadalmi rendeltetését be tudja tölteni, tehát lényegében azért, hogy a magasabb absztrakciós szinten álló funkcióját megvalósítsa.

A hatáskör (autoritás) közhatalmi cselekvésre való jogosultság és egyben kötelezettség is, amely tartalmilag az adott közigazgatási szerv feladatellátásához szükséges jogi eszközök összességét jelenti. E jogi eszközök révén a közigazgatási szerv képes az egyes jogalanyok jogi pozíciójában változást előidézni, azaz jogot vagy kötelezettséget létrehozni, módosítani vagy megszüntetni.[64] A hatáskör a feladathoz hasonlóan normatív fogalom, terjedelmét tekintve lehet általános vagy különös. Általános a hatáskör, ha a közigazgatási szerv valamennyifajta – legyen az általános igazgatási vagy szakigazgatási – közigazgatási feladatot ellát(hat); míg

61 MP 11.0 (lásd: 30).

62 Vértesy 2020: 324. Megjegyzem, hogy az MP 12.0 harmincezer tételről írt, ugyanakkor 2012. augusztus 31. napján történő közreadása idején még nem volt véglegesnek tekinthető a feladatkataszterben szereplő tételek száma (a hivatkozott harmincezer tételre lásd MP 12.0: 38.). A változásokról lásd Vértesy 2013.

63 Lásd Becker 1989 (lásd: 542); Concha 1905: 23; Fábián 2010 (különös tekintettel lásd: 71–78); Kalas 2006 (lásd: 33); Parsons 1964 (lásd: 137); Stuckart 1941; 2008 (lásd: 157); Józsa 2019: [66]–[74]; Linder 2018a: 19–28; Madarász 1987: 147–198; Magyary 1932: XII; Patyi 2012d: 144–152; Takács 2013: 29–52; Vértesy 2020: 315–319.

64 Temesi 2018 (lásd: 93).

			Hatáskör	
			Általános	Különös
Szervezési elv	Centralizált (központosított)	Koncentrált (összpontosított)	Kormány	Minisztérium, önálló szabályozó szerv, autonóm államigazgatási szerv, kormányzati főhivatal, központi hivatal és rendvédelmi szerv központi szerve
		Dekoncentrált (szétpontosított)	Fővárosi és vármegyei kormányhivatal, járási hivatal	Kormányzati főhivatal, központi hivatal és rendvédelmi szerv területi kirendeltsége
	Decentralizált (nem központosított)		Helyi önkormányzatok (területi és települési)	Szakmai önkormányzatok (köztestületek) és nemzetiségi önkormányzatok

5. ábra. *Hatáskörök és szervezési elvek*
Forrás: a szerző szerkesztése VÉRTESY 2020: 320. alapján

különös hatáskörről akkor beszélünk, ha csupán bizonyos szakigazgatási feladatokat (természetesen a működéséhez szükséges általános igazgatási feladatokkal együttesen) lát(hat) el. A hatáskör leginkább a szervezési elvek mátrixában értelmezhető és szemléltethető (lásd 5. ábra), ugyanakkor terjedelmi korlátok okán ezekről nem szólok.[65] A feladat és hatáskör közötti distinkció abban ragadható meg leginkább, hogy bár mind a feladat, mind pedig a hatáskör normatív fogalom, bizonyos feladatok ellátása mégsem igényel jogi eszközöket, tehát hatáskört (például bizonyos mérési feladatok vagy statisztikai feladatok elvégzése, döntéstervezetek elkészítése stb.). Tamás András tűpontos értelmezésében a feladatkör és a hatáskör tekintendő annak a két faktornak, amivel elvégezhető bármely állami szerv azonosítása. A feladatkörre (reszort) a feladatok vagy közügyek intézésének tárgykör szerinti csoportjaként tekinthetünk, míg a hatáskör (autoritás) a közigazgatási feladatok/feladatkörök ellátásának felhatalmazásbeli terjedelmét jelöli ki. Tulajdonképpen azt mutatja meg, hogy ki, hogyan és milyen formában jogosult és kötelezett meghatározott feladatok intézésére.[66] Utalok rá ugyanakkor, hogy a hatályos jog sok esetben a feladat- és hatáskört együtt szabályozza például az Alaptörvényben, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvényben (a továbbiakban: Mötv.) vagy éppen a Statútum rendeletben is.[67]

[65] A szervezési elvekre részletesebben lásd HEGYESI 2024: 1447–1470.
[66] TAMÁS 2005: 350–351, 353.
[67] TAMÁS 2005: 350–351, 353.

Végezetül a hatósági jogkör közhatalmi hatáskör, nem más, mint a közigazgatási szerv közhatalmi jogosítványából fakadó (hatósági) jogalkalmazói egyedi aktus kibocsátásának a lehetősége.

Mindezek tükrében megállapítható, hogy egy szerv a társadalmi rendeltetését akkor tudja betölteni – azaz a funkciójának akkor felel meg –, ha rendelkezik megfelelő feladat- és hatáskörökkel, illetve amennyiben azt a feladatkörének ellátása és hatáskörének gyakorlása megkívánja, a szükséges hatósági jogkörrel.

2.3. A KÖZSZOLGÁLTATÁS ÉS A KÖZFELADAT DOGMATIKAI ÉS TÉTELES JOGI FOGALMÁNAK KEVEREDÉSE

A közszolgáltatás a feladatok, azon belül is a közfeladatok egy fajtája. A közfeladat és a közszolgáltatás a szakirodalomban számos esetben együtt jelenik meg – sokszor egymás szinonimájaként. Mindemellett az is igaz, hogy a szakirodalom kevésbé tárgyalja önállóan (esetleg – mint említettem – a közszolgáltatásokkal együttesen) a közfeladat fogalmát. Véleményem szerint a két fogalom jelentéstartalma nem azonos. A feladat kapcsán korábban írtak alapján tehát közfeladatnak tekinthető például a lakosság közszolgáltatásokkal ellátása vagy annak megszervezése a helyi önkormányzat által. Ha a feladat arra a kérdésre ad választ, hogy a közigazgatási szervnek milyen tevékenységet kell megvalósítania, mit kell csinálnia, akkor a közszolgáltatás megszervezése egy olyan tevékenység, amelyet egy közigazgatási szerv (funkcionális, szakigazgatási) feladataként azonosíthatunk. A közszolgáltatás nem arra ad választ, hogy mit kell csinálnia egy közigazgatási szervnek, hanem a közszolgáltatás megszervezése maga az a tevékenység, amit a közigazgatási szervnek közfeladatként el kell látnia és meg kell valósítania. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy normatív szinten is sok esetben keveredik a két fogalom. A Ht. állami hulladékgazdálkodási közfeladat alatt együttesen a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet érti,[68] míg az Mötv., az Nvt.[69] vagy a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgtv.)[70] teljes mértékben szinonimaként kezeli a két fogalmat.[71] Ehhez képest például az állami vagyonról szóló 2007. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Vtv.) külön kezeli őket.[72] Noha mind a közfeladat, mind a közszolgáltatás normatív fogalom, a hatályos jog

[68] Ht. 2. § (1) bekezdés 27b.
[69] Lásd: Nvt. 7. § (1) bekezdés.
[70] Lásd: Vgtv. 4. § (2) bekezdés.
[71] Lásd: Mötv. 4. §, 13. §, 16/A. §, 20. § (1) bekezdés, 21. § (2) bekezdés.
[72] Lásd: Vtv. 27. § (8) bekezdés.

csupán a közfeladat ellátásával és finanszírozásával kapcsolatban határoz meg követelményeket az Áht. 3/A. §-ában. A közfeladat és a közszolgáltatás közötti vékony mezsgye és a terjedelmi korlátok okán a két fogalom különbözőségeit nem vizsgálom. Bár mind a közfeladat, mind a közszolgáltatás normatív fogalom, a joganyag mégsem határozza meg pontosan egyiket sem, igaz, a közfeladattal kapcsolatos követelményeket az Áht. nevesíti. Mindez alapján a közfeladat mindig valamilyen 1. ágazati jogszabályban meghatározott állami vagy önkormányzati feladat, 2. amelynek ellátása vagy valamilyen – legyen az akár állami, akár önkormányzati – költségvetési szerv alapításával és működtetésével, vagy az azok ellátásához szükséges pénzügyi fedezet Áht.-ban meghatározott eszközökkel, részben vagy egészben történő biztosításával valósul meg, illetve 3. államháztartáson kívüli szervezet – jogszabályban meghatározott rendben – a közfeladatok ellátásában közreműködhet. Továbbá kritérium, hogy 4. a közfeladatot meghatározó ágazati jogszabályban a közfeladat ellátásának módját meg kell határozni, és ezzel egyidejűleg a közfeladat ellátásához szükséges pénzügyi fedezet biztosításáról is rendelkezni kell (ezzel összefüggő garanciális szabály, hogy új közfeladat kizárólag az ellátásához megfelelő pénzügyi fedezet rendelkezésre állása esetén írható elő vagy vállalható, és amennyiben a pénzügyi fedezet már nem áll rendelkezésre, intézkedni kell vagy a pénzügyi fedezet biztosításáról, vagy a közfeladat megszüntetéséről).[73]

A közszolgáltatás fogalmához ehhez képest a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvényben (a továbbiakban: Fgytv.) találunk meghatározást. Az Fgytv. különbséget tesz szolgáltatás és közszolgáltatás között. Szolgáltatás a termék, ingatlan vagy vagyoni értékű jog értékesítésén kívül minden olyan ellenszolgáltatás fejében végzett tevékenység, amely a megrendelő, illetve megbízó igényének kielégítésére valamely eredmény létrehozását, teljesítmény nyújtását vagy más magatartás tanúsítását foglalja magában.[74] Ehhez képest közszolgáltatás a külön ágazati törvény szerinti termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, települési hulladék rendszeres gyűjtésére, elszállítására és elhelyezésére irányuló szolgáltatás, elektronikus hírközlési szolgáltatás, postai szolgáltatás, villamos energia egyetemes szolgáltatására jogosult felhasználó részére villamosenergia-vásárlási szerződés vagy hálózathasználati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás, valamint földgáz egyetemes szolgáltatására jogosult felhasználó részére földgáz-kereskedelmi szerződés vagy elosztóhálózat-használati szerződés alapján nyújtandó szolgáltatás.[75] Természetesen az Fgytv. a közszolgáltatás fogalmát a törvény fogyasztóvédelmi

[73] Áht. 3/A. §.
[74] Fgytv. 2. § g) pont.
[75] Fgytv. 2. § h) pont.

jellegének megfelelően határozza meg, azaz csak azon közszolgáltatásokat vonja a fogalom körébe, amelyekre az Fgytv. tárgyi hatálya kiterjed. Ezt hangsúlyozza Kovács András György is.[76] Ezenkívül a Kúria vonatkozó ítélete is rámutat, hogy az Fgytv. közszolgáltatás-fogalma inkább a közüzemi közszolgáltatások körét foglalja magában, nem pedig az általánosabb értelemben vett szakirodalom szerinti közszolgáltatás-fogalmat.[77]

2.4. A KÖZSZOLGÁLTATÁS DOGMATIKAI FOGALMA

A közszolgáltatás[78] fogalma mind a nemzetközi, mind a honi szakirodalomban megjelenik, bár annak tartalmi meghatározottsága meglehetősen differenciált képet mutat. A közszolgáltatás konceptusának nehezen megfoghatósága okán a szakirodalom – az állam, a közigazgatás vagy éppen a funkció fogalmának meghatározásához hasonlatosan – az egyes tudományok szemszögéből vizsgálja, ugyanakkor terjedelmi korlátok miatt e vizsgálatot nem végezem el, csak utalok rá.

A nemzetközi szakirodalomban Arthur Cecil Pigou[79] tekinthető a (köz)szolgáltatásokat érintő intézményi és gazdasági kérdésekkel foglalkozó terület egyik úttörő művelőjének. Hellmut Wollmann és Gérard Marcou alapvetően szociális és gazdasági típusú közszolgáltatások között tesz különbséget, és míg az előbbiek köre jellemzően megegyezik valamennyi jóléti államban, addig az utóbbiakba államonként eltérő szolgáltatások tartozhatnak, hiszen maga a közszolgáltatás mint terminológia jelentéstartalma is eltérő a jóléti államok jogában.[80] Bill Jordan ehhez képest főként a szolgáltatások és áruk különbözőségeit és hasonlóságait vizsgálta.[81] Paul Spicker sem ad egzakt definíciót a közszolgáltatásra, csak meghatározza azokat a területeket, amelyekkel azonosítani szokták, ekképpen a közszolgáltatás jellemzően valamilyen közösségi jellegű kormányzati, a köz érdekében végzett tevékenység, valamilyen szociális típusú szolgáltatás. Paul Spicker mindemellett négy meghatározó tulajdonságát emeli ki a közszolgáltatásoknak: közpolitikai jellegű, bizalmi jellegű, redisztributív, és szolgáltatással látja el a közösséget. Következésképpen prioritásaikban, költségeikben, kapacitásaikban és teljesítményeikben is másképpen működnek,

[76] Vö. Kovács 2018 (lásd: 74).
[77] Kúria Kfv.III.37.508/2015/7.
[78] Lásd Hoffman 2009 (lásd: 23–27); Hoffman 2018 (lásd: 18–22); Bordás 2020 (lásd: [26]–[35]).
[79] Pigou 1920.
[80] Wollmann–Marcou 2010 (lásd: 1–2).
[81] Jordan 2005 (lásd: 146–148).

mint a profitorientált termelési szféra.[82] Stephen James Bailey a közszféra vagy közszolgálat és a közszolgáltatások különbözőségét hangsúlyozza, hiszen a két fogalom számtalanszor keveredik egymással. Azaz némely szerző *public service* alatt érti a közszolgáltatásokat, mások a közszolgálatot vagy közszférát azonosítják vele.[83] Robert Denhardt és Janet Vinzant Denhardt 2000-ben megjelent cikkükben az *Old Public Administration* felváltó *New Public Management* (a továbbiakban: NPM) mellett a *New Public Service* (a továbbiakban: NPS) fontosságát hangsúlyozták, és hét, a *New Public Service*-t meghatározó alapelvet is megfogalmaztak. Ezek közül az egyik legjelentősebb a szolgálat a kormányzás helyett, aminek értelmében a közszolgálati tisztviselő egyre fontosabb szerepe az, hogy segítse az állampolgárokat a közös érdekek megfogalmazásában és kielégítésében, ahelyett, hogy megpróbálja irányítani vagy új irányokba terelni a társadalmat.[84] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy egy tizenöt évvel később megjelent cikkükben elismerik, hogy sem az NPM, sem pedig az NPS alapelvei nem váltak paradigmává a közigazgatásban, jóllehet az ezen eszmékkel összhangban lévő elméletek és gyakorlatok egyre nyilvánvalóbbá váltak a közigazgatás-tudományban és -gyakorlatban.[85] Hangsúlyozom, hogy itt is keveredik valamelyest a közszféra és a közszolgáltatás fogalma.

A közszolgáltatásokkal kapcsolatban egy meglehetősen általános fogalmat használ Bordás Péter, tekintettel annak dinamizmusára, azaz térbeni, időbeni és értelmezési tartománybeli eltérő voltára. Értelmezésében „a közszolgáltatás olyan, országonként eltérő feladat és tevékenység, melyet az állam (jogalkotó) a közös szükségletek kielégítése érdekében speciális szabályozás alá von, vagy amely önmagában közösségi szervezést igényel, függetlenül attól, hogy azt a szolgáltatást az állam vagy magánszervezet állítja elő."[86] Horváth M. Tamás szerint „a közszolgáltatások [...] olyan feladatok ellátásának biztosítása, amelyek adott feltételek között, valamilyen mértékig közösségi szervezést igényelnek és társadalmi közös szükségletek kielégítését szolgálják. A két feltételnek, a közösségi szervezésnek és a közös szükségletek kielégítésének együttesen kell fönnállnia."[87] Nyikos Györgyi és Soós Gábor, valamint

[82] Spicker 2009 (lásd: 970–971)

[83] Bailey 1995 (lásd: 7–15); a fogalmak keveredésére lásd Ferguson 2019; Perry–Wise 1990; Perry–Buckwalter 2010; Bailey 1964.

[84] Denhardt–Denhardt 2000 (lásd: 549 és 553).

[85] Denhardt–Denhardt 2015 (lásd: 670).

[86] Bordás 2020: [26]–[35].

[87] Horváth M. 2002 (lásd: 15–16); Horváth M. 2005b (lásd: 281); Horváth M. – Bartha 2016 (lásd: 910).

Vértesy László is hangsúlyozza a közszolgáltatások SNA[88] és ESA[89] szerinti jellemzőit, tudniillik hogy 1. a közszolgáltatásokat a közösség valamennyi tagja vagy egy adott csoportja egyformán veheti igénybe; 2. a közszolgáltatás igénybevételekor nincs szükség meghatározott megállapodásra vagy az érintettek aktív részvételére, azaz igénybevételük általában passzív módon is megvalósul; illetve 3. a közszolgáltatás megszerzéséért nincs verseny a fogyasztók között.[90] Lapsánszky András úgy fogalmaz, hogy a közszolgáltatás egy olyan szolgáltatás, amely „esetében az állam, ugyan közszolgáltatási területenként más-más módszerrel és eszközökkel, de jelentősen beavatkozik a szolgáltatás működésébe, minőségébe, ellátórendszerébe, a szolgáltató és a szolgáltatást igénybe vevők viszonyába, a szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányába (árába), a fogyasztók védelmébe".[91] Balázs István a normatív és egyedi jogi aktusok kibocsátása mellett a közigazgatás másik fő tevékenységeként határozza meg a közszolgáltatások megszervezését.[92] Hoffman István felfogásában, legtágabb értelemben a közszolgáltatás részét képezi mindazon szolgáltatás nyújtása, amelyeket az állampolgárok számára közvetve vagy közvetlenül nyújt az állam (így például az igazságszolgáltatás, törvényhozás vagy éppen a büntetés-végrehajtás). Szűkebb értelemben az állam közhatalmi tevékenysége birtokában végzett tevékenység nem része a közszolgáltatások palettájának (ekképpen idesorolandó az állam intézményfenntartó, ellátásszervező tevékenysége is). Legszűkebb értelemben pedig azon tevékenységek tartoznak a közszolgáltatások körébe, amelyeket a közvetve vagy közvetlenül szolgáltató állam tényleges, személyes szolgáltatásként nyújt a lakosság részére, és nem valamilyen támogatást nyújt meghatározott termékek megszerzésére.[93] Ennek megfelelően a közszolgáltatások:

> „azok a gazdasági szempontból új érték teremtésével járó tevékenységek [...], amelyek tiszta vagy vegyes közjavak előállításához, és az azokkal összefüggő szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, s nem foglalják magukban az állam közhatalom birtokában ellátott tevékenységét. A közszolgáltatások körének esetén azok meghatározására az adott

[88] *System of National Accounts* (nemzeti számlák rendszere, lásd: SNA 2008).

[89] *European System of National and Regional Accounts* (nemzeti és regionális számlák európai rendszere, lásd: Az Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről).

[90] Nyikos–Soós 2018 (lásd: 6); Vértesy 2020: 321.

[91] Lapsánszky 2019c (lásd: 9).

[92] Balázs 2020 (lásd: [56]).

[93] Hoffman 2009: 24–25; 2018: 19.

társadalom szükségletei és a gazdaság teherbíró képességének figyelembevételével kerül sor."[94]

Az Európai Parlament 1996-ban megjelent tanulmánya a szakirodalmi meghatározástól kissé eltérően értelmezi a közszolgáltatás tartalmát: egy közérdekű gazdasági tevékenység, amely ekkénti tartalmát az egyes államok határozzák meg, hozzák létre és irányítják, illetve – függetlenül attól, hogy azt köz- vagy magánszervezet látja el – eltérő mértékben speciális jogi szabályozás alá tartoznak. A közszolgáltatások három jellemzője a tanulmány szerint: 1. az egyenlőség vagy egyetemesség; 2. a folytonosság és 3. az adaptáció. Az egyetemesség alapján mindenki számára azonos feltételek mellett kell, hogy elérhető legyen a közszolgáltatás. A folyamatosság értelmében ellátási kötelezettség áll fenn, így a közszolgáltatásoknak folyamatosan és rendszeresen elérhetőnek kell lenniük. Végezetül az alkalmazkodás azt jelenti, hogy a közszolgáltatások „előállítását" a társadalmi szükségletekhez és azok változásaihoz kell igazítani, valamint meg kell szüntetni, ha arra már nincs tovább szükség.[95] A kormányzati funkciók osztályozási nómenklatúrája (*Classification of the Functions of Government,* a továbbiakban: COFOG)[96] is rendelkezik az általános közszolgáltatásokról, megjegyzem ugyanakkor, hogy a COFOG mind a funkciókat, mind a közszolgáltatásokat kiterjesztően értelmezi. A kormányzati funkciók valójában feladatokat, feladatköröket takarnak, és túlmutatnak a végrehajtó hatalmi ág és így a közigazgatás egészén is, hisz a COFOG az egész államra vonatkozóan osztályozza a „funkciókat".[97] Ezt hangsúlyozza Vértesy László is.[98]

2.5. A közszolgáltatások csoportosítása

A közszolgáltatások különböző csoportokra tagolhatók függetlenül az ellátási területtől, a piacalapúságtól, az igénybevevők körétől vagy éppen a megszervezés módjától. A közszolgáltatás-csoportokat a 4. táblázat szemlélteti.

A közszolgáltatásokat a közszolgáltatás-csoportokban elfoglalt helyüktől és a közszolgáltatások megszervezésének módjától függetlenül sokféleképpen

[94] Hoffman 2009: 54; 2018: 36.

[95] European Parliament 1996 (lásd: A [definition] és B [principles] pontok).

[96] Az osztályozást elrendelő uniós joganyag: a Tanács 2223/96/EK rendelete a Közösségi nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről és ESA rendelet.

[97] Lásd: a kormányzati funkciók és államháztartási szakágazatok osztályozási rendjéről szóló 15/2019. (XII. 7.) PM rendelet 1. számú melléklet.

[98] Vértesy 2020: 321.

4. táblázat. *Közszolgáltatás-csoportok*

Közszolgáltatás-csoportok		**Közszolgáltatások (infrastruktúra létesítése, üzemeltetése, szolgáltatásszervezés)**
gazdasági szolgáltatások	közüzemi szolgáltatások	gázszolgáltatás távhőszolgáltatás villamosenergia-szolgáltatás víziközmű-szolgáltatás (ivóvízellátás és szennyvíztisztítás, -elvezetés) közvilágítás
	kommunális szolgáltatások	hulladékgazdálkodási közszolgáltatás köztemetők közterületek közösségi közlekedés (kötöttpályás vagy nyíltpályás) kéményseprés és tüzeléstechnika
humán (szociális) szolgáltatások		bölcsőde óvoda oktatás (alapfokú, középfokú, felsőfokú) egészségügy (alap-, szakellátás, kórházi ellátás) kultúra (könyvtár, levéltár, múzeum, opera, színház) sport
hatósági szolgáltatások		Ákr. szerint

Forrás: a szerző szerkesztése Horváth M. 2016 (különös tekintettel lásd: 30–31); Horváth M. 2002: 47–48; Kovács 2018: 75–77. alapján

osztályozhatjuk (erre szolgált például a 6. ábra). A legtipikusabb osztályozás gazdasági (piaci) alapon történik, ennek megfelelően megkülönböztethetünk piaci (gazdasági) alapú és nem piaci (nem gazdasági) alapú közszolgáltatásokat.

A piaci alapú közszolgáltatások jellemzője, hogy azokat általában paraadminisztratív (kvázi közigazgatási) szervek – azon belül is közüzemek – útján látja el az állam, a kritikus infrastruktúra részét képezik, mindig valamilyen közösségi érdeket valósítanak meg, és ipari jellegű közszükségleteket elégítenek ki, többnyire az egész ország területét – de annak legalábbis jelentős részét – lefedve. A piaci alapú közszolgáltatások jellemzője továbbá annak egyetemes hozzáférhetősége, a szolgáltatás nyújtásának folyamatossága, azaz az ellátási kötelezettség, az egyenlő feltételekkel történő igénybevétel lehetősége, a közösségi jelleg, a bizonyos fokú állami tulajdon fennállása, az állami beavatkozás lehetősége az ellátásbiztonság okán. A piaci alapú közszolgáltatások körébe sorolandók az energiaellátáshoz kapcsolódó közszolgáltatások (a villamosenergia-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, gázszolgáltatás,

víziközmű-szolgáltatás,[99] hulladékgazdálkodás piaci alapon működő része – azaz a nem közszolgáltatási rész) és az infrastrukturális közszolgáltatások (vasúti, légi, közúti, vízi közlekedés és szállítás, valamint a tömegközeledés, postai szolgáltatás, távközlési szolgáltatás). A piaci közszolgáltatások nyújtására jellemzően monopólium (esetleg oligopólium) formájában kerül sor, erős állami kontroll mellett. A piaci alapú közszolgáltatások mindemellett közösen fogyasztható javaknak minősülnek, és meghatározott keretek között – a közösségi érdek szem előtt tartásával – a fogyasztók kizárhatók a fogyasztásból, következésképpen a fogyasztóknak, felhasználóknak érdekében áll a szolgáltatás igénybevételének a megfizetése, ami teret ad a piaci mechanizmusok realizálódásának. Az uniós terminológiát tekintve a piaci alapú közszolgáltatások – többé-kevésbé – az általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak (a továbbiakban: ÁGÉSZ) felelnek meg.[100]

A nem piaci alapú közszolgáltatások jellemzője – a piaci alapú közszolgáltatásokhoz képest –, hogy a piaci mechanizmusok piacgazdasági viszonyok között sem meghatározóak. Nem jellemző rájuk a forprofit jelleg, és piacon kívüli rendszer alapján működnek (az itt található szolgáltatásokat akkor is biztosítani kell a fogyasztók részére, ha egyébként annak megszervezése időszakonként veszteséges). A nem piaci alapú közszolgáltatások körébe tartoznak az úgynevezett tiszta közjavak vagy közfogyasztású javak, azaz mindazon javak, amelyek fogyasztásából a fogyasztók nem zárhatók ki, és általában elmondható róluk, hogy minden fogyasztó számára ellenszolgáltatás nélkül igénybe vehető szolgáltatásoknak minősülnek. Ilyen tiszta közjószágnak minősül például a honvédelem, rendvédelem, katasztrófavédelem, közúthálózat, valamint a környezetvédelemmel kapcsolatos bizonyos szolgáltatások, úgymint a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási része (hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység) stb. A nem tiszta közjavak közé sorolandó nem piaci alapú szolgáltatásokhoz tartozik a szociális, az egészségügyi, az oktatási szolgáltatások, bizonyos kulturális szolgáltatások stb. A tiszta és a nem tiszta közjavak körébe sorolandó nem piaci alapú szolgáltatások között lényeges különbség, hogy utóbbiból jogi garanciák mellett kizárhatók a fogyasztók (vagy legalábbis korlátozható a hozzáférésük), és azok – kiegészítő jelleggel, magánjavak

[99] Értve ez alatt az ivóvízellátást, a szennyvíztisztítást és -elvezetést is.

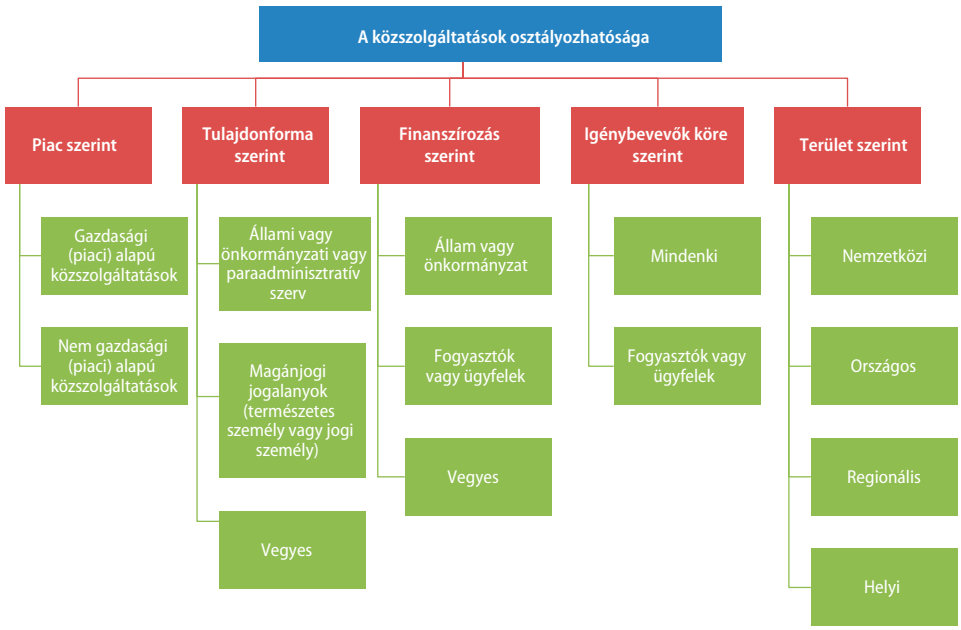
[100] Vö. Gómez-Ibáñez 2003 (lásd: 220–225); Laffont 1988 (lásd: 13–52.); Laffont–Tirole 2000 (lásd: 40–41); Lapsánszky 2009b (lásd: 68–69); Savas 1993 (lásd: 49–56); European Parliament 1996; Lapsánszky 2019c: 75; Nyikos–Soós 2018: 14.

bevonásával – a magánszféra bevonásával is elláthatók (természetesen a versenyszférabeli szolgáltatások már piaci alapú szolgáltatásnak minősülnek, és igénybevételük jóval magasabb – a piac által determinált – költségekkel jár). Ha az Európai Unió fogalomrendszerében a piaci alapú szolgáltatásokat azonosítottuk az ÁGÉSZ-szel, akkor a nem piaci alapú szolgáltatások nagyjából lefedik az általános érdekű szolgáltatás (a továbbiakban: ÁÉSZ) – ÁGÉSZ-szel nem érintett – körét.[101] Mivel az ÁÉSZ részét képezi az ÁGÉSZ is, tekintettel arra, hogy az ÁÉSZ egy szélesebb kategória, többek között az ÁÉSZ részét képezik az úgynevezett általános érdekű szociális szolgáltatások (a továbbiakban: ÁÉSZSZ) is (erre lásd a 39. ábrát).

A piaci és nem piaci alapú közszolgáltatások mellett a közszolgáltatások csoportosíthatók tulajdonforma szerint: ilyenkor beszélhetünk állami vagy önkormányzati szervek, vagy éppen magánszereplők által nyújtott szolgáltatásokról. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a kettő vegyesen jelenik meg, például a hulladékgazdálkodás, a közlekedés vagy az egészségügy területén. Osztályozhatók a közszolgáltatások finanszírozási alapon is, ugyanis előfordulhat, hogy egy közszolgáltatást teljes mértékben az állam vagy az önkormányzat finanszíroz (rendvédelem); vagy a fogyasztók, ügyfelek fizetnek a közszolgáltatásért (közösségi közlekedés); de előfordulhat itt is a két forma vegyülése (hulladékgazdálkodás közszolgáltatási része – azaz a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység – vagy egészségügy). Ezen túlmenően tipizálhatók a közszolgáltatások az igénybevevők köre szerint is: ilyenkor vagy mindenki igénybe veszi az adott szolgáltatást, vagy mindenkinek jár az adott szolgáltatás (hisz például kötelező azt igénybe venni úgy, mint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet vagy a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet, vagy passzív módon mindenki igénybe veszi úgy, mint például a közvilágítást), vagy csak a fogyasztók, ügyfelek veszik azt igénybe (távhőszolgáltatás, gázszolgáltatás, villamosenergia-szolgáltatás, víziközmű-szolgáltatás). Végezetül területi alapon is besorolhatjuk a közszolgáltatásokat: ennek megfelelően lehetnek országhatáron átnyúló közszolgáltatások (bűnüldözés); országos szinten biztosított közszolgáltatások (kritikus infrastruktúra körébe tartozó szolgáltatások), regionális és helyi szinten nyújtott közszolgáltatások (közvilágítás).[102]

[101] Vö. Cornes–Sandler 1996 (lásd: 6, 36, 43–44); Cullis–Jones 2003 (lásd: 78–80); Kovács 2018: 64–73; Lapsánszky 2009a: 70–73; 2019c: 75–77, 84–85; Nyikos–Soós 2018: 13; Savas 1993: 58–59.

[102] Vértesy 2020: 322; Nyikos–Soós 2018: 14; Lapsánszky 2009a: 68–75; 2019c: 73–81.

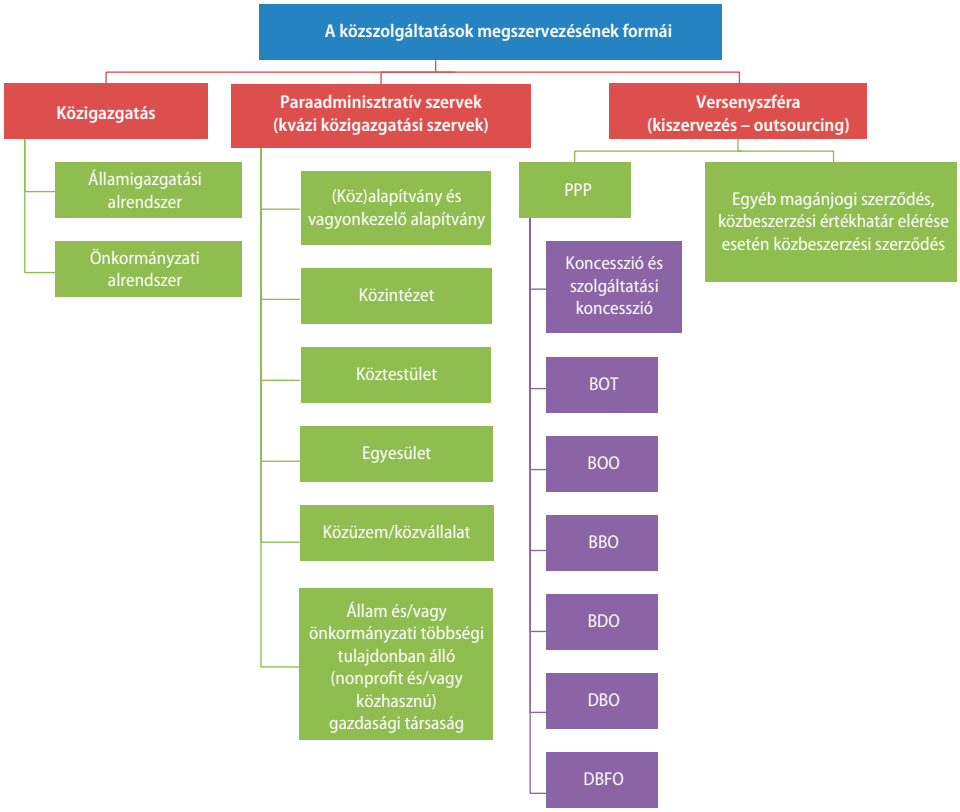


6. ábra. *A közszolgáltatások osztályozhatósága*
Forrás: a szerző szerkesztése Vértesy 2020: 322; Nyikos–Soós 2018: 14; Lapsánszky 2009a: 68–75; 2019c: 73–81. alapján

2.6. A közszolgáltatások megszervezésének formái

A dolgozat témája szempontjából jelentős a közszolgáltatások megszervezésének formája (ezek módozatait a 7. ábra szemlélteti). A közszolgáltatásokat az állam alapvetően háromféleképpen láthatja el. Hangsúlyozom, hogy állam alatt azt értem, amikor nem a közigazgatás két alrendszere, hanem az Országgyűlés normatív aktusával (törvénnyel) szervezi ki bizonyos közszolgáltatások ellátását a paraadminisztratív szerveknek vagy éppen a versenyszféra szereplőinek. Az egyes közszolgáltatások ellátásának formái ennek megfelelően az alábbiak.

1. Az első, amikor a közigazgatás két alrendszerén keresztül, azaz az államigazgatás vagy éppen a helyi önkormányzatok útján valósul meg. Általában valamennyi közszolgáltatás mint közfeladat ellátásának címzettje – a szükséges hatáskörökkel együtt – vagy az államigazgatási alrendszerbe tartozó államigazgatási szerv (függetlenül annak központi, területi vagy helyi voltától), vagy az önkormányzati alrendszerbe tartozó helyi önkormányzat (függetlenül annak területi vagy települési voltától)



7. ábra. *A közszolgáltatás megszervezésének formái*
Forrás: a szerző szerkesztése

képviselő-testülete (közgyűlése). Azon közszolgáltatások, amelyek országos szintű szervezést igényelnek (például vasúti közlekedés), általában az államigazgatási alrendszer szervei, míg a helyi szintű megvalósítást igénylő közszolgáltatásokat (például közvilágítás) az önkormányzati alrendszer szervei látják el. Előfordul olyan közszolgáltatás is, amelyet vegyesen valósítanak meg (például a hulladékgazdálkodás vagy a víziközmű-szolgáltatás). Természetesen e feladatok ellátását mind az államigazgatási, mind pedig az önkormányzati alrendszer szervei kiszervezhetik a versenyszféra szereplőinek.

2. A második lehetőség, ha a közszolgáltatások ellátását úgynevezett paraadminisztratív (kvázi közigazgatási) szervek végzik, amelyek lehetnek civil szervezetek[103]

[103] A civil szervezetek fogalmára lásd: az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény (a továbbiakban: Civil tv.) 2. § 6. pontját.

(főként egyesületek és alapítványok), közalapítványok,[104] vagyonkezelő alapítványok,[105] köztestületek,[106] közintézetek (bölcsődék, óvodák, iskolák, egészségügyi intézmények, kulturális intézmények stb.), közüzemek vagy közvállalatok (jellemzően a kritikus infrastruktúra egy részébe tartozó gazdasági társaságok, amelyek távhőszolgáltatást, gázszolgáltatást, villamosenergia-szolgáltatást, víziközmű-szolgáltatást – ideértve az ivóvízellátást és a szennyvíztisztítást és -elvezetést –, atomenergia-szolgáltatást)[107] és az állami és/vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló nonprofit és/vagy közhasznú gazdasági társaságok.[108]

---

104 Megjegyzendő, hogy a közalapítványokra vonatkozó szabályokat a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény – azaz a régi Ptk. – 1993-ban beiktatott 74/G. §-a hozta be a honi jogrendszerbe, ugyanakkor a 2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról (a továbbiakban: régi Áht.mód.tv.) 2006. augusztus 24. napjától hatályon kívül helyezte a 74/G. §-t azzal, hogy azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására a szóban forgó törvény hatálybalépése előtt a régi Ptk. 74/G. §-a alapján jogosultak voltak, alapítványt e törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak, és ahhoz nem csatlakozhatnak. A Kormány ugyanakkor külön törvény rendelkezése alapján alapítványt hozhat létre. Következésképpen főszabály szerint nem lehet közalapítványt létrehozni, de a 2006. augusztus 24. napja előtt létrehozott közalapítványok továbbra is működhetnek közalapítványi formában.

105 Lásd: a vagyonkezelő alapítványokról szóló 2019. évi XIII. törvény.

106 Lásd: régi Áht.mód tv. 8/A. § (1)–(2) bekezdés, illetve a hegyközségekről szóló 2012. évi CCXIX. törvény (a továbbiakban: Hegyköz.tv.) 3. § (1) bekezdés.

107 A közüzemek vagy közvállalatok nem normatív fogalmak, általában a szakirodalom használja őket. A közüzemek vagy közvállalatok is a Ptk. szerinti gazdasági társaságnak minősülnek, ugyanakkor állami és/vagy önkormányzati, azaz köztulajdonban vannak. Általánosságban igaz rájuk, hogy ipari, gazdasági szükségleteket elégítenek ki, effajta közszolgáltatásokat látnak el. A köztulajdonban álló gazdasági társaság viszont normatív fogalom, ugyanakkor egy szélesebb kört fed le, mint a közüzem és a közvállalat, hisz míg egy közüzem vagy közvállalat általában nem nonprofit formában működik – bár jellemzően nem a forprofit jelleg dominál működésükben – addig a nonprofit gazdasági szervek is lehetnek köztulajdonban állók. A köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről szóló 2009. évi CXXII. törvény 1. § a) pontja értelmében köztulajdonban álló gazdasági társaságnak minősül az a gazdasági társaság, amelyben a Magyar Állam, a helyi önkormányzat, a helyi önkormányzat jogi személyiséggel rendelkező társulása, többcélú kistérségi társulás, fejlesztési tanács, nemzetiségi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat jogi személyiségű társulása, költségvetési szerv vagy közalapítvány külön-külön vagy együttesen számítva többségi befolyással rendelkezik.

108 Egy gazdasági társaság nonprofit és/vagy közhasznú voltával kapcsolatban a Civil tv. és a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.) tartalmaz rendelkezéseket. Mint a fentiekben láttuk, itt a közszolgáltatásokat ellátó paraadminisztratív szerveknél (kvázi közigazgatási szerveknél) a gazdasági társaságok – legyen az akár közüzem vagy közvállalat, akár nonprofit gazdasági társaság – köztulajdonban álló gazdasági társaságnak tekintendők. A Ctv. 9/F. § (2)–(3) bekezdés értelmében az a gazdasági

3. Végezetül lehetősége van az államnak – mint ahogy egyébként lehetősége van az államigazgatás alrendszerébe tartozó szerveknek vagy az önkormányzati alrendszerbe tartozó szerveknek is –, hogy a versenyszférába szervezze ki *(outsourcing)* bizonyos közfeladatok megoldását, így a közszolgáltatások ellátását is. A kiszervezésre több jogi megoldás is létezik. Abból indulhatunk ki, hogy mivel a közszférából a magánszférába történő kiszervezésről beszélünk, így a legfőbb csoportot a PPP-k adják, amely közé sorolható az úgynevezett BOT *(Build-Operate-Transfer),* amelynek lényege, hogy az állam által meghatározott igények szerint egy magántársaság megtervezi, megépíti és meghatározott ideig üzemelteti, működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, a futamidő végeztével pedig az államra száll a létesítmény tulajdonjoga. Ugyancsak a PPP-k közé sorolhatjuk a BOO *(Build-Own-Operate)* megoldásokat, amelyek esetében a magántársaság – a BOT-megoldással ellentétben – anélkül építi meg és üzemelteti, működteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, hogy annak tulajdonjoga átszállna az államra. A BBO *(Buy-Build-Operate)* mint PPP-konstrukció alapján az állam a magánszféra részére értékesíti az eszközöket, és a magántársaság vállalja a létesítmény felújítását, bővítését, majd a fejlesztések befejezését követően a magánszféra tovább működteti, üzemelteti a közszolgáltatást nyújtó létesítményt. Ugyancsak a PPP-k körébe sorolhatjuk az úgynevezett BDO *(Build-Develop-Operate)* megoldásokat, amikor is egy magántársaság valamilyen jogcímen használja (például bérlet) a meglévő állami létesítményt, és saját forrásból modernizálja, bővíti, valamint az állammal kötött szerződésnek megfelelően üzemelteti azt. A DBO *(Design-Build-Operate)* PPP-konstrukció esetében egy magántársaság tervezi és építi meg a közszolgáltatást nyújtó létesítményt, majd üzemelteti, működteti a szerződésben meghatározott időtartamig, de a közszolgáltatást nyújtó létesítmény tulajdonjoga az államnál marad. Az előzőekhez hasonló PPP-megoldás a DBFO *(Design-Build-Finance-Operate),* ahol a tervezés, az építés, az üzemeltetés,

társaság minősül nonprofit gazdasági társaságnak, és cégnevében az a gazdasági társaság tüntetheti fel a nonprofit jelleget, amelynek létesítő okirata tartalmazza, hogy a gazdasági társaság tevékenységéből származó nyereség a tagok között nem osztható fel, hanem az a gazdasági társaság vagyonát gyarapítja. Nonprofit gazdasági társaság bármely társasági formában alapítható és működtethető. Nonprofit gazdasági társaság létrejöhet úgy is, hogy a cégnyilvántartásba bejegyzett gazdasági társaság legfőbb szerve elhatározza a nonprofit gazdasági társaságként való továbbműködést. Míg a közhasznúság fogalmát a Civil tv. 2. § 20. pontja határozza meg, így közhasznúnak minősül minden olyan tevékenység, amely a létesítő okiratban megjelölt közfeladat teljesítését közvetlenül vagy közvetve szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez.

működtetés mellett a finanszírozás is a magánfél felelőssége, és a közszolgáltatást nyújtó létesítmény a szerződésben rögzített meghatározott időtartamig a magánfél birtokában marad, majd a határidő lejártával a tulajdonjog mellett a felelősség is visszaszáll az államra.[109] A PPP-k közé sorolhatjuk mindemellett a koncessziós (és szolgáltatási koncessziós) megoldásokat is, amelyek főbb jellemzőit és különbségeit a negyedik fejezetben ismertettem, így e helyütt csak utalok a struktúrában betöltött helyükre. Végezetül a PPP-k mellett előfordulhatnak egyéb magánjogi szerződéses megoldások azzal, hogy a közbeszerzési értékhatár elérése esetén közbeszerzési szerződésről beszélünk.

A 6–7. ábra valójában együttesen értelmezhető, azaz fontos azok együttolvasása, tudniillik valamennyi közszolgáltatás-csoportból képezhető egy mátrix az adott közszolgáltatás megszervezésének módja és a közszolgáltatások osztályozhatóságának relációjában, amelyet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás szempontjából az 5. táblázat a 2023. június 30. napjáig tartó időszakban szemléltet, míg a 6. táblázat a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását követő időszakot mutatja be 2023. július 1. napjától.

Mint amiképpen azt a bevezetésben említettem is, a jogalkotó a lehetőségek számbavételét követően az állami hulladékgazdálkodási közfeladat megvalósítását koncessziós rendszerben képzelte el, amelynek okairól a későbbiekben szólok. Azzal, hogy a jogalkotó az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége körébe vette az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot, megszűnt azon lehetősége, hogy közbeszerzéssel – mintegy kvázi szolgáltatásmegrendeléssel – szervezze azt ki a versenyszférába. Az Nvt. értelmében – mint azt már említettem – egyébként az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége (akár közszolgáltatás a tevékenység, akár nem) gyakorlásának időleges joga alapvetően kétféleképpen engedhető át koncessziós szerződés nélkül: 1. az vagy az állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás, költségvetési szerv, önkormányzat intézmény részére kerül átengedésre; 2. vagy az állam, helyi önkormányzat, helyi önkormányzati társulás, költségvetési szerv, önkormányzat intézmény által külön-külön vagy együtt alapított 100%-os tulajdonban álló gazdálkodó szervezet részére kerül átengedésre, vagy az ekképpen alapított gazdálkodó szervezet 100%-os tulajdonában álló gazdálkodó szervezet részére kerül átengedésre.[110] Itt fontos, hogy e szervek esetében az állam (önkormányzat) közvetve

[109] Kozma 2009 (lásd: 33–37); Kozma 2010 (lásd: 13–19 és 30–31); Vértesy 2020: 326–327.
[110] Nvt. 12. § (12) bekezdés.

5. táblázat. *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás (állami hulladékgazdálkodási közfeladat 2023. június 30. napjáig)*

A közszolgáltatások osztályozhatósága	piac szerint	gazdasági (piaci) alapú közszolgáltatások	részben (a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység)
		nem gazdasági (nem piaci) alapú közszolgáltatások	részben (a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység)
	tulajdonforma szerint	állam vagy önkormányzat vagy paraadminisztratív szerv	–
		magánjogi jogalanyok (természetes személy vagy jogi személy)	–
		vegyes	igen
	finanszírozás szerint	állam vagy önkormányzat	–
		fogyasztók vagy ügyfelek	–
		vegyes	igen
	igénybevevők köre szerint	mindenki	igen
		fogyasztók vagy ügyfelek	–
	terület szerint	nemzetközi	–
		országos	–
		regionális	–
		helyi	igen
A közszolgáltatás megszervezésének formái	közigazgatás	államigazgatás	részben
		önkormányzati igazgatás	igen
	paraadminisztratív szervek	(köz)alapítvány és vagyonkezelő alapítvány	–
		közintézet	–
		köztestület	–
		egyesület	–
		közüzem/közvállalat	–
		állami és/vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló (nonprofit és/vagy közhasznú) gazdasági társaság	az önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést megköti a közszolgáltatóval, illetve a közszolgáltató közszolgáltatói alvállalkozóval szerződést köthet a közszolgáltatás ellátása érdekében
	versenyszféra (kiszervezés – *outsourcing*)	PPP	–
		egyéb magánjogi szerződés, közbeszerzési értékhatár elérése esetén közbeszerzési szerződés	az önkormányzat a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést megköti a közszolgáltatóval, illetve a közszolgáltató közszolgáltatói alvállalkozóval szerződést köthet a közszolgáltatás ellátása érdekében

Forrás: a szerző szerkesztése

6. táblázat. *A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység (állami hulladékgazdálkodási közfeladat 2023. július 1. napjától)*

A közszolgáltatások osztályozhatósága	piac szerint	gazdasági (piaci) alapú közszolgáltatások	részben (a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység)
		nem gazdasági (nem piaci) alapú közszolgáltatások	részben (a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység)
	tulajdonforma szerint	állam vagy önkormányzat vagy *paraadminisztratív* szerv	–
		magánjogi jogalanyok (természetes személy vagy jogi személy)	–
		vegyes	igen
	finanszírozás szerint	állam vagy önkormányzat	–
		fogyasztók vagy ügyfelek	–
		vegyes	igen
	igénybevevők köre szerint	mindenki	igen
		fogyasztók vagy ügyfelek	–
	terület szerint	nemzetközi	–
		országos	igen
		regionális	–
		helyi	–
A közszolgáltatás megszervezésének formái	közigazgatás	államigazgatás	igen
		önkormányzati igazgatás	–
	paraadminisztratív szervek	(köz)alapítvány és vagyonkezelő alapítvány	–
		közintézet	–
		köztestület	–
		egyesület	–
		közüzem/közvállalat	–
		állami és/vagy önkormányzati többségi tulajdonban álló (nonprofit és/vagy közhasznú) gazdasági társaság	a koncesszori alvállalkozó esetében előfordulhat
	versenyszféra (kiszervezés – *outsourcing*)	PPP	igen, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység koncesszióba adása (szolgáltatási koncesszió formájában)
		egyéb magánjogi szerződés, közbeszerzési értékhatár elérése esetén közbeszerzési szerződés	a koncesszor és a koncesszori alvállalkozó között előfordulhat

Forrás: a szerző szerkesztése

vagy közvetlenül, de valamifajta befolyással rendelkezik a szervek fölött, ezért sem szükséges a – piaci szereplők számára – szigorúbb koncessziós szerződéssel történő kiszervezés. Az állami, önkormányzati intézmény- és költségvetési rendszer ugyanis kellő jogszabályi garanciákkal rendelkezik.

A hulladékgazdálkodás tekintetében ugyanakkor az Nvt. tesz egy kivételszabályt, amelynek értelmében az állami hulladékgazdálkodási közfeladat mint kizárólagos gazdasági tevékenység vagy annak részvetékenységei gyakorlásának joga ágazati törvényben szabályozott egyéb módon is átengedhető.[111]

[111] Nvt. 12. § (11b) bekezdés. Ez alkotmányossági szempontból annyiból érdekes, hogy míg az Nvt. sarkalatos törvény, addig a vonatkozó ágazati törvény nem, így nem feltétlenül szükséges kétharmados többség az állami hulladékgazdálkodási közfeladat egyéb módon történő átengedéséhez.

3.

A KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS HELYE A HONI KÖTELMI JOG RENDSZERÉBEN[112]

A koncessziós szerződés kötelmi jogi rendszerben történő elhelyezése kapcsán dogmatikai értelemben alapvetően három lehetőség jöhet szóba: 1. a koncessziós szerződés a magánjogi szerződések körébe tartozik; 2. a koncessziós szerződés a közjogi szerződésekhez sorolandó; 3. a koncessziós szerződés vegyes jogági szerződésnek minősül. E kérdés eldöntéséhez szükséges bizonyos konceptusok meghatározása, méghozzá azoké, amelyek keretei között a koncessziós szerződés fogalmisága értelmezhető.

3.1. KÖZJOGI (KÖZIGAZGATÁSI) SZERZŐDÉS

Elsőként a közjogi (közigazgatási) szerződés fogalmával foglalkozom. A közjogi (közigazgatási) szerződésekkel kapcsolatban mindenekelőtt szükséges kiemelni, hogy a két oldal – magánjog és közjog – jogtudósai évek óta szorgalmazzák a közjogi (közigazgatási) szerződések definiálását, annak a közjogi, közigazgatási jogi dogmatikába illesztését, illetve a magánjogi szerződésektől történő lehatárolását és normatívvá tételét. A közjogi szerződések problematikáját jól szemlélteti, hogy már a szóhasználat tekintetében sem mutatkozik egyetértés a szerzők között. Vannak, akik közjogi szerződésként aposztrofálják (Ádám 1995; 2004;[113] Bencsik 2009; Olajos 2011; 2012; tág értelemben említi Szilágyi 2005), mások közigazgatási szerződésként hivatkoznak rá (Bándi 2006b; Berényi 2002a; F. Rozsnyai 2017; 2020; Harmathy 1983; Horváth M. 2025a; Kovács 2017; Molnár–Tabler 2000; Nagy 2017; 2022a; 2022b; Németh 2007; 2008; Papp 1998; 2003b; 2006; 2016; 2018; 2019; 2021; 2022; 2023b; 2023c; Patyi 2012b (lásd: 253–255); Rácz 2018; Seereiner 2021; Siket 2021; Strihó 2015;

[112] Jelen fejezet az alábbi munkán alapszik: Farkas–Iván 2022. A fejezet a hivatkozott publikáció 63–80. oldalain közölt szöveg (beleértve 1 db ábrát) átvétele azzal, hogy az a 2022–2024 között eltelt időszakban a témában megjelent legújabb szakirodalmat értelemszerűen nem, míg e fejezet tartalmazza.

[113] A rendszerváltás előtt jellemzően államjogi vagy államigazgatási szerződés.

Szilágyi 2005; Török 2006; Vértesy 2018a; Várhomoki-Molnár 2017a; 2017b; 2020; 2021.), de akadnak olyanok is, akik közszerződésnek nevezik (Petrik 2005a; 2005b; Szilvásy 2017; de előfordul Horváth M. Tamásnál is.) Az egyet nem értést eklatánsan példázza, hogy még a bírói gyakorlatban sem egységes a fogalomhasználat, ugyanis ott is találunk példát a közjogi szerződés,[114] a közigazgatási szerződés[115] és a közszerződés[116] kategóriákra. Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy az utóbbi idők ítélkezési gyakorlatában a közigazgatási szerződés kifejezés inkább használatos, tekintettel arra, hogy a közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (a továbbiakban: Kp.) normatív fogalommá tette a közigazgatási szerződés fordulatot, jóllehet – mint azt majd látni fogjuk – az eddigi, közjogi és magánjogi gondolkodásban meghonosodni látszó dogmatikájához képest szűkebb tartalommal. Megjegyzem továbbá, hogy a rendszerváltást megelőzően, a szocializmus idején jellemző volt az államjogi (Ádám Antal)[117] vagy államigazgatási szerződés (Szamel Lajos)[118] alkalmazása is, bár ennek oka az önkormányzati igazgatási alrendszer nemlétének volt köszönhető. Ezzel összefüggésben kiemelem továbbá, hogy a közjogi és közigazgatási szerződések közötti distinkciók megfogalmazása sem történt meg, és a szakirodalmat tanulmányozva sem mutatkozik lényeges különbség a kettő között: hisz, mint említettem, vannak szerzők, akik csak a közjogi szerződés szófordulatot használják, tehát értelemszerűen az általuk használt közjogi szerződés fogalomnak egyes dogmatikai elemeit más szerzők a közigazgatási szerződés fogalom dogmatikai komponensének tekintik. Abban azonban többé-kevésbé egyetértés mutatkozik, hogy a közjogi szerződés tágabb kategória, mint a közigazgatási szerződés.

Mindezek okán nem kívánom eldönteni, hogy a közjogi vagy a közigazgatási szerződés kategória használandó-e elsődlegesen (dacára annak, hogy a normatív – alapvetően processzuális szabályozás – inkább a közigazgatási szerződés irányába indult el), hiszen egy dogmatikai, fogalomhasználatbeli polémia feloldása jelen dolgozat kereteit szétfeszítené. Annyit ugyanakkor megjegyeznék: úgy vélem, a közszerződés kifejezés behozatala és tovább élése további zavarokat okoz(hat) mind a jogdogmatika, mind pedig a normativitás terén. Elsőként a közjogi (közigazgatási) szerződés dogmatikai fogalmával foglalkozom, majd ezt követően térek

[114] Kúria Kfv.I.35.347/2011/4., Kúria Pfv.V.20.475/2020/10., EBH 2005.1231., BH 2005.295.

[115] Kúria Köf.5033/2017/4., Kúria Kfv.IV.35.429/2020/6., Kúria Kfv.IV.35.433/2020/6., Kúria Kpkf.I.40.441/2021/2., Kúria Köf.5010/2021/4., KGD 2015.90.

[116] Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8., Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Tanácsa Kfv.II.37.304/2010/4., Fővárosi Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Tanácsa Kf.650.007/2017/6., Egri Törvényszék Közigazgatási és Munkaügyi Tanácsa G.20.409/2008/26., NYKMB.6.M.757/2015/24., KGD 1997.15., BH 1997.208., EBH.2015.K.22.

[117] Ádám 1968.

[118] Szamel 1984.

át a tételes jogi meghatározottságára. Ahhoz, hogy a közjogi (közigazgatási) szerződés dogmatikai fogalmához eljussunk, a közjogból, közigazgatási jogból, egész pontosan a közigazgatási aktustanból[119] indulok ki. Teszem mindezt azért, mert a közjogi aktustan semmilyen formában sem honosodott meg a honi közigazgatási jogi dogmatikában, pedig létjogosultsága – mint elméleti konstrukció – éppenséggel lehetne. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy jelen dolgozatnak nem lehet célja a közjogi aktusok tipizálása, így nem kívánok a közjogi szerződés kategóriájából a közjogi aktus tetejéig induktív módon egy komplex közjogi aktustipológiát kidolgozni. A közigazgatási aktusok lényegében a közigazgatás jogi és nem jogi hatású cselekvései, minket ugyanakkor jelen esetben csak azok a cselekvések érdekel(het) nek, amelyek alkalmasak joghatás kiváltására. Ezek kétfélék lehetnek: normatív vagy egyedi aktusok. A normatív aktusok kategóriájával szintén nem foglalkozom, ugyanis azok csupán a közigazgatási szerződések kereteit határozzák meg amellett, hogy normatív tartalommal történő megtöltésére is szolgálnak; de maga a közigazgatási szerződés (illetve a közjogi szerződés) önmagában nem jogszabály, és nem közjogi szervezetszabályozó eszköz. Ennek megfelelően a közigazgatási szerződés csak az individuális (egyedi, konkrét) aktusok részét kell hogy képezze. Az individuális aktusok között beszélhetünk egyoldalú vagy többoldalú közigazgatási aktusokról. Az egyoldalú individuális közigazgatási aktusok lényegében a – hatósági (közigazgatási bírósági) hatáskörben (jogkörben) meghozott – egyedi hatósági (közigazgatási bírósági) döntések (határozatok, végzések), amelyek nem az ügyfél jogalany egyetértése vagy egyet nem értése alapján születnek (még egyezség esetén sem, hisz a hatóság az egyezségről szóló döntést határozatba,[120] a bíróság pedig végzésbe[121] foglalja). Ehhez képest megkülönböztethetünk többoldalú

[119] Az aktustan és közigazgatási szerződés relációjára részletesebben lásd Berényi 2002a; Madarász 1987: 292–317; 1990: 301–351; Magyary 1942: 587–588; Márffy 1925: 33–40; 1926: 33–40; Patyi 2011: 142–187; 2017: 105–189; Temesi–Patyi 2013: 213–241; Vértesy 2018a: 225–241; Balázs 2017 (lásd: 91–94); Balázs – Nagy – F. Rozsnyai 2016 (lásd: 194); Berényi 1984a; 1997; Engert 2002; Ereky 1931 (lásd: 165–214); Chevallier–Loschak 1978; Gamero Casado – Fernándes Ramos 2016 (lásd: 507–542); Garcia–Trevijano 1991; Jungkind 2008; Lesage 1981; Lipatov 2006; Milhat 2007; Paris 2016; Muñoz–Rodriguez–Pérez 2016 (lásd: 1); Lapsánszky 2019a (lásd: 303–306); Mayer 1895–1896; Patyi 2012a; Rizo Oyanguren 1991 (lásd: 102–119); Reitz 2016 (lásd: 370); Rivero 1990 (lásd: 113–123); Schmidt-De Caluwe 1999; Studenikin 1949 (lásd: 106–130); Szontagh 1948 (lásd: 82–86); Szamel 2007 (lásd: 174–195); Szűcs 1976 (lásd: 32–47); Tamás 2005 (lásd: 399–423); Toldi 1975; Tomcsányi 1912; Tóth 1939; Veszprémi 2013.

[120] Forgács 2013; 2018a; 2018b; 2018c.

[121] Darák 1995; Horváth 2019; Pokol 2002.

közigazgatási aktusokat is, amelyeknek egy része csak a közigazgatási szerződés. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a Kp.-beli közigazgatási szerződés fogalmának a megjelenésével a jogalkotó számos olyan egyébként nem feltétlenül biztos, hogy dogmatikailag – vagy éppen a Kp. közigazgatási szerződés fogalma első fordulatának megfelelően – a közigazgatási szerződés kategóriájába sorolható szerződést is a közigazgatási szerződés fogalom tárgyi hatálya alá vonhat. Éppen ezért kérdéses, hogy létezik-e egyáltalán olyan individuális többoldalú közigazgatási aktus (a besorolását illetően vitatott állami támogatási szerződést és a közbeszerzési szerződést leszámítva, ha és amennyiben ide soroljuk őket), amely ne közigazgatási szerződésnek minősülne. A közjogi aktus / közjogi szerződés problémakörhöz végezetül még annyit kívánok hozzáfűzni, hogy amennyiben elfogadjuk azt a tételt, hogy a közjog egy nagyobb halmaz, aminek a közigazgatási jog pusztán egy szegmense, akkor világossá válik, hogy a közigazgatási szerződés – mint individuális többoldalú közigazgatási aktus – egyben közjogi szerződés is, noha ez *vice versa* nem jelenthető ki. A szakirodalom jellemzően a közigazgatási szerződésnek nem a fogalmát, hanem a fogalmi elemeit határozza meg, jóllehet az egyes fogalmi elemek jogáganként és sok esetben szerzők tekintetében is különböznek. E fogalmi elemeket Fazekas Marianna[122] és Nagy Marianna[123] legújabb tanulmányai alapján foglalom össze, ugyanis náluk már szintetizáltan – néhány fölösleges dogmatikai elemtől tisztázottan – jelennek meg az egyes komponensek, annak ellenére, hogy egy-egy lényegi elem a kérdéskörrel korábban foglalkozó szerzők munkájában is szerepelt a fentebb említett eltérésekkel (lásd Ádám 1995: 28–29; 2004: 6–7 Berényi 2002a: 298–310; F. Rozsnyai 2017: 100–118; 2020: 98–110; Harmathy 1983: 13–14, 31, 125; Horváth M. 2005: 142–143; Molnár–Tabler 2000: 597–610; Olajos 2011: 503–504, 510–511; 2012: 1–3; Papp 1998: 8–9; 2003c: 54–55; 2006: 41–42; 2016: 493–500; 2018: 320; 2019: 36–37; 2020: 52–56; Petrik 2005a: 268–269; 2005b: 7–8; Rácz 2018: 814–818; Siket 2021: 379; Strihó 2015: 462–463; Szilágyi 2005: 135–145; Török 2006: 428.), valamint a Lamm Vanda és Peschka Vilmos által

[122] Fazekas M. 2018 (lásd: 127–129).
[123] Nagy 2022b: 140–141.

szerkesztett Jogi lexikon).[124] A közigazgatási szerződés közigazgatási jogi fogalmi komponensei az alábbiak:

1. az egyik vagy mindegyik fél közigazgatási szerv (szervezeti elem);
2. a szerződés tárgya minden esetben a közigazgatási szerv jogszabályban rendszeresített közfeladatának az ellátása, közszolgáltatás megszervezése (funkcionális elem);
3. jogszabályban meghatározott tartalommal köthető meg a szerződés (funkcionális elem);
4. a közigazgatási szervet többletjogosítványok, ennek ellensúlyozása végett a másik felet pedig többletgaranciák illetik meg;
5. a szerződés teljesítése során gyakran közpénz, közvagyon, a közt megillető vagyoni értékű jog felhasználására kerül sor;
6. végezetül a szerződéses jogvita közigazgatási ügyekben eljáró bíróság hatáskörébe tartozik, és speciális közigazgatási perjogi szabályok alkalmazása indokolt.

A dogmatikai fogalomhoz képest a közigazgatási szerződés Kp. szerinti tételes jogi fogalma[125] szervezeti értelemben mindenképp szűkebb, hisz annak első fordulata akképpen határoz, hogy közigazgatási szerződés az a szerződés vagy megállapodás, amely magyar közigazgatási szervek között közfeladat ellátására köttetett.[126] A Kp. értelmezésében a közigazgatási szerv[127] 1. az államigazgatási szerv[128] és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott szervezeti egysége és közege; 2. a helyi önkormányzat képviselő-testülete és annak szerve;[129] 3. a nemzetiségi önkormányzat

[124] [AA] 1999c.

[125] A közigazgatási szerződés tételes jogi fogalmára részletesebben lásd Barabás 2018b.

[126] Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont.

[127] Részletesebben lásd Fazekas M. 2018.

[128] Az államigazgatási szerv fogalmának meghatározásához a Ksztv. és a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Kit.) nyújt segítséget. Államigazgatási szerv a központi államigazgatási szerv, azaz a) a központi kormányzati igazgatási szerv, b) az önálló szabályozó szerv, c) az autonóm államigazgatási szerv, d) a rendvédelmi szerv [lásd: Ksztv. 1. § (2) bekezdés] és e) a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat. Központi kormányzati igazgatási szerv: a) a kormány, b) a minisztérium, c) a kormányzati főhivatal és d) a központi hivatal [lásd: Kit. 2. § (2) bekezdés]. Rendvédelmi szerv: a) a rendőrség, b) a büntetés-végrehajtási szervezet, c) a hivatásos katasztrófavédelmi szerv és d) a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok [lásd: Ksztv. 1. § (5) bekezdés]. Emellett államigazgatási szervnek minősül a területi kormányzati igazgatási szerv is, azaz a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok [lásd: Kit. 2. § (1) bekezdés b) pont és (4) bekezdés].

[129] A Mötv. 41. § (2) bekezdése értelmében a képviselő-testület szervei: a (fő)polgármester (megyei közgyűlés elnöke), a bizottsága, a részönkormányzat testülete, a polgármesteri hivatal (a megyei önkormányzati hivatal, közös önkormányzati hivatal), a jegyző, illetve a társulás.

testülete és szerve;[130] 4. a köztestület[131] és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve; 5. a felsőoktatási intézmény[132] és annak önálló feladat- és hatáskörrel felruházott tisztségviselője vagy szerve; 6. a jogszabály által közigazgatási cselekmény[133] megvalósítására feljogosított egyéb szervezet vagy személy. Ez utóbbi esetkör a közigazgatási szerződés fogalmához hasonlóan túlságosan nyitva hagyja a jogalkotó azon lehetőségét, hogy gyakorlatilag a tételes jogi fogalmon túl végeredményben bárkit a közigazgatási cselekmény megvalósítására jogosítson fel. Ahogy Nagy Marianna[134] is utal rá, ezzel lényegében a legproblematikusabb szerződések körét veszi ki a közigazgatási bírói jogvédelem hatálya alól. Másrészről viszont a Kp. végeláthatatlanul tágítja, és így sem szervezeti, sem

[130] A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) 1. § 2. pontja alapján nemzetiségi önkormányzat az a törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, demokratikus választások útján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, illetve a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre. A nemzetiségi önkormányzat testületének szervei az elnök, a társulás, a bizottság, valamint országos szint esetében a hivatal [lásd: Njtv. 77. § (1) bekezdés].

[131] A régi Áht.mód.tv. 8/A. § (1)–(2) bekezdés értelmében köztestületnek minősül az az önkormányzattal és nyilvántartott tagsággal rendelkező jogi személy, amelynek létrehozását törvény elrendeli. Köztestület különösen a Magyar Tudományos Akadémia, a Magyar Művészeti Akadémia, a gazdasági, illetve a szakmai kamara, illetve a hegyközség (hegyközségek köztestületi minőségére lásd: a Hegyköz.tv. 3. § (1) bekezdés.

[132] A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) 2. § (1) és (3) bekezdés, 4. § (1) bekezdés, 5. § (1) bekezdés 6. § (1)–(3) bekezdés alapján a felsőoktatási intézmény az oktatás, a tudományos kutatás, a művészeti alkotótevékenység mint alaptevékenység (szakképzés, alapképzés, mesterképzés, a doktori képzés és a szakirányú továbbképzés) folytatására, önállóan vagy más jogosulttal együttesen a magyar állam, az országos nemzetiségi önkormányzat, az egyházi jogi személy, a Magyarország területén székhellyel rendelkező gazdasági társaság, illetve a Magyarországon nyilvántartásba vett alapítvány, vagyonkezelő alapítvány, közalapítvány vagy vallási egyesület által létesített olyan jogi személy szervezet, amely az Országgyűléstől megkapta az állami elismerést: azaz rendelkezik a feladatainak az ellátáshoz szükséges feltételekkel – így a folyamatos működéséhez szükséges személyi, szervezeti feltételek, tárgyi és pénzügyi eszközök, valamint az intézményi dokumentumok rendelkezésére állnak –, és alapképzést, alap- és mesterképzést, alap-, valamint mester- és doktori képzést, mester- és doktori képzést jogosult folytatni. Hazánk államilag elismert felsőoktatási intézményeit az Nftv. 1. számú melléklete sorolja fel.

[133] Közigazgatási cselekménynek minősül: 1. az egyedi döntés; 2. az egyedi ügyben alkalmazandó – a jogalkotásról szóló törvény hatálya alá nem tartozó – általános hatályú rendelkezés; 3. a közigazgatási szerződés [lásd: Kp. 4. § (3) bekezdés; a közigazgatási cselekményekre részletesebben lásd Barabás 2018a].

[134] Vö. Nagy 2022b: 140–141.

funkcionális korlátot nem állít a jogalkotóval szemben azzal, hogy közigazgatási szerződésnek tekinti azt a szerződést vagy megállapodást is, amelyet törvény vagy kormányrendelet annak minősít.[135] A Kp. e fordulatának köszönhetően a tételes jogi közigazgatási szerződés fogalomára kvázi hatáskör-telepítési szabályként kell tekintenünk.[136] A közigazgatás, vagyis az egyes közigazgatási szervek sokfajta szerződést kötnek, ámbár nem tekinthetjük mindegyik szerződését közigazgatási szerződésnek. Sem a jogdogmatikai, sem pedig a tételes jogi közigazgatási szerződések kategóriájába nem férnek bele az úgynevezett *political question* doktrína hatálya alá eső kormányzati aktusok, szerződések.[137] Emellett ugyanakkor ki kell zárnunk a közigazgatási szerződések köréből a Ptk. 6:256. § szerinti közszolgáltatási szerződéseket is.[138] E szerződéstípus közigazgatási szerződések között történő elhelyezése pusztán a „zavaró" elnevezése okán jöhetne szóba. A Ptk. szerinti közszolgáltatási szerződést a végfelhasználó köti a szolgáltatóval, és tisztán magánjogi típusú jogügyletnek minősül, ekképpen pedig a két fél között kötött szerződés is magánjogi jellegű. Kiemelendő ugyanakkor, hogy a közigazgatási szerződések lényeges eleme a közfeladat-ellátásra, közszolgáltatás megszervezésére irányultság, éppen ezért a közszolgáltatási szerződések, vagyis azon szerződések, amelyeknek tárgya a közszolgáltatás, közfeladat-ellátás megszervezésére irányul, a közigazgatási szerződések részét képezik.[139] Végezetül nem közigazgatási szerződések, és nem illetik meg többletjogosítványok a közigazgatást, amennyiben tisztán magánjogi jogalanyi minőségében köt szerződést egy másik magánjogi jogalannyal (legyen az akár közigazgatási, akár a közigazgatáson kívüli jogalany). Amiként arra Nagy Marianna is felhívja a figyelmet, a civilisták szerződési jogi koncepciójának megközelítése – köszönhetően a római jogi gyökereknek is – egy lassú anyagi jogi dogmatikai érés eredménye. Ehhez képest a közigazgatási jogi szerződési dogmatikát alapvetően az alaki (eljárási) jog formálta, amely a francia közigazgatási bíróság elmúlt 150 éves jogfejlesztő tevékenységének produktuma; és a magánjogi felfogással ellentétben a közigazgatási jog beavatkozó, jogalakító szerepét nemcsak elismeri, hanem indokoltnak is tartja, továbbá közfeladat-ellátó, közszolgáltatás-megszervező instrumentumként tekint rá. E két premissza okán azt mondhatjuk, hogy míg a magánjogászok a „közjog magánjogba hatolásától" tartanak (vagyis attól,

[135] Kp. 4. § (7) bekezdés 1. pont.

[136] Nagy 2022b: 140–141.

[137] Nagy 2022b: 139–140; a *political question doctrin*ára részletesebben lásd Barabás 2018a: 86–90.

[138] A közszolgáltatási szerződésekre részletesebben lásd Auer 2015; 2021b; Kemenes 2020 (lásd: 1800); Miskolczi Bodnár 2014a; Tóth 2014.

[139] Vö. Nagy 2022b: 138–139.

hogy a közjogi eszköztár lyukat üt a több száz éve kiforrott anyagi jogi dogmatika rendszerén), addig a közigazgatási jogászok a „közjog magánjogba menekülésétől" félnek (azaz attól, hogy a civilista eszközök erodálják a közérdek érvényesítésének lehetőségét).[140] A közigazgatási szerződésekkel kapcsolatban – az első premisszával összefüggésben – végezetül fontosnak tartom kiemelni, hogy a civilista szerződéses dogmatikának lényeges része a (szerződéskötésre, a szerződő partner és a szerződéstípus megválasztására, illetve a szerződéses tartalom szinallagma mentén történő meghatározására vonatkozó) magánautonómia, vagyis a szerződési szabadság megléte. E magánautonómia ugyanakkor a közigazgatási szerződések esetében vagy korlátozott, vagy kizárt, ugyanis a legtöbb esetben nem a közigazgatási szerv döntésének eredménye sem a szerződéskötés, sem a másik fél vagy éppen a szerződéstípus megválasztása, sem pedig a szerződés tartalmának a meghatározása, hanem arra jogszabály vagy egyéb (hatósági) döntés kötelezése folytán kerül sor. Természetesen a jogszabály meghatározhatja egy magánjogi szerződés tartalmi elemét, vagy éppen előírhatja, hogy milyen tartalommal jöjjön az létre,[141] de a mértéket tekintve azt mondhatjuk, hogy míg a magánjogi szerződések esetén a magánautonómiának csak bizonyos szegmenseit érinti egy-egy efféle korlátozás, addig a közigazgatási szerződések esetében a korlát valamennyi, sok esetben minden elemre kiterjed.[142]

Egyetértek Nagy Mariannával abban,[143] hogy nem tartom ördögtől való gondolatnak egy – a polgári és közigazgatási jog határterületén fekvő, önálló, a közjogon és a magánjogon keresztülfekvő, *sui generis* szabályozás alatt álló jogterület, kvázi a – honi *Verwaltungsprivatrecht*[144] létrehozását, ami nem kell szükségszerűen azt jelentse, hogy akár a polgári, akár a közigazgatási jog csorbát szenved, viszont ezzel a sajátos jegyekkel rendelkező, egyik jogágba sem teljes mértékben illeszkedő jogintézmények nem képeznék többet vita tárgyát. Ez egyébként igazodik Grosschmid Béni gondolatmenethez, miszerint a gazdasági élet fejlődésével egyre inkább előfordulnak olyan peremterületek, amelyek jelzik a magánjog és a közjog egybeölelkezését, -kapaszkodását, -mosódását.[145]

[140] Vö. Nagy 2022b: 138–139.
[141] Ptk. 6:60. § (1) bekezdés.
[142] Vö. Nagy 2022b: 139–141.
[143] Vö. Nagy 2022b: 145–146.
[144] A *Verwaltungsprivatrecht* gondolatisága először Hans Julius Wolff professzornál jelent meg, lásd Wolff 1956 (lásd: 73). A *Verwaltungsprivatrecht*re részletesebben lásd Stelkens 2005.
[145] Grosschmid 1905: 10.

3.2. MAGÁNJOGI ATIPIKUS SZERZŐDÉS

A tágabb értelemben vett magánjogi szerződés fogalmának elemzésébe nem kívánok részletesen belemenni, tekintettel egyrészt annak magánjogi dogmatikában már kijegecesedett voltára, másrészt a terjedelmi korlátokra. Szólnom kell viszont a magánjogi szerződés részét képező kötelmi[146] nevesített[147] atipikus[148] szerződésekről,[149] ugyanis ez lehet az a kategória, ahol esetleg a koncessziós szerződés elhelyezhető.[150]

Az atipikus szerződés fogalmi ismérveit Papp Tekla[151] – azonos tárgyban megjelent – kötete (amely egyébiránt az akadémiai doktori értekezése alapjául is szolgált) alapján foglalom össze, teszem mindezt egyrészt azért, mert a többi szerzőhöz képest egyedül ő dolgozta fel a kérdéskört monografikus szinten is, másrészt pedig azért, mert a szerzők között napjainkban sem azonos az atipikus szerződés dogmatikai fogalma.[152] Az atipikus szerződés tehát egy olyan szerződés:

1. amely jellemzően idegen eredetű névvel rendelkezik, és ennélfogva nincs magyar elnevezése (például: lízingszerződés, franchise-szerződés, licenciaszerződés, merchandisingszerződés, faktoringszerződés), vagy bonyolult és a jogviszony lényegét nem a legadekvátabb módon kifejező megjelöléssel rendelkezik (például: konzorciós szerződés, timesharing-szerződés);

[146] A magánjogi nem kötelmi szerződésekre lásd: a Ptk. III. könyve szerinti gazdasági társaságot létesítő okiratot és a Ptk. IV. könyve szerinti szerződéseket (részletesebben lásd Papp 2019: 41–43).

[147] A magánjogi kötelmi nem nevesített szerződésekre lásd: vegyes (nem vegyes jogági!) szerződéseket és a *de facto innominát* szerződéseket (részletesebben lásd Papp 2019: 46–47).

[148] A magánjogi kötelmi nevesített tipikus szerződésekre lásd a Ptk. VI. könyvének III. részét (részletesebben lásd Papp 2019: 43–44).

[149] Az atipikus szerződésekre részletesebben lásd Papp 2011a; 2011b; 2013; 2019; Dudás–Papp 2013.

[150] Hangsúlyozom, hogy egyes kötelmek atipikusként történő illetése a honi magánjogi szakirodalomban már az 1930-as évek elején megjelent (erre lásd Fürst 1934; 1941; 1942 (lásd: 2). Érdekesség, hogy a hatkötetes *Magyar magánjog*hoz hasonló horderejű ötkötetes *magnum opus,* a Fodor Ármin-féle Magyar magánjog még nem tartalmazott atipikus kötelmekre vonatkozó utalást. Igaz, annak kötelmi jogi része 1898-ban látott először napvilágot, tehát Villányi Fürst László első említéséhez képest több, mint harminc évvel korábban. (Lásd Katona 1898; Kiss 1898.) Nem találtam utalást továbbá az alábbi munkákban sem: Grosschmid 1905; Kolosváry 1911; Raffay 1909; Wenzel 1872; Zachár 1912; Zlinszky 1880; 1888; 1891; 1894; 1897; 1902.

[151] Lásd Papp 2019: 44–45.

[152] Példának okáért lásd [AA] 1999a; Benedek 1995 (lásd: 535–536); Eörsi 1994 (lásd: 7); Nochta 2012; Sándor 2014b (lásd: 24–25); Tőkey 2021 (lásd: 37–38); Virág 2014 (különös tekintettel lásd: 147).

2. a Ptk. hatodik könyvének harmadik része (kötelmi nevesített tipikus szerződések) nem rendelkezik ezen atipikus szerződésekről, vagy néhány atipikus kontraktus egy típusának részleges szabályozását tartalmazza (pénzügyi lízingszerződés, faktoringszerződés, jogbérleti szerződés);
3. a típusszabadság értelmében – betartván a jogszabályba ütközés tilalmának elvét – az atipikus szerződések tetszőleges tartalommal köthetők, és éppúgy vonatkoznak rájuk a szerződések általános szabályai, mint a kötelmi nevesített tipikus szerződésekre
4. az atipikus kontraktus szabályainak kialakulása és kialakítása esetében éppúgy fontos szerepet töltöttek be a külhoni gyakorlati és jogalkotási minták, mint a hazai szokások;
5. jogegységesítési és jogközelítési törekvések figyelhetők meg az európai jogfejlődésben e szerződések esetében, és ezen eredmények az uniós jogharmonizációnak köszönhetően a magyar szabályozásban is tükröződnek;
6. az atipikus kontraktusok közvetlen közjogi hatásnak kitettek, azaz a közjogi normák is áthatják a szabályozásukat;
7. jellemzően kereskedelmi ügyletre, gazdasági tevékenységre irányulnak az atipikus szerződések;
8. e kereskedelmi ügyletre irányultság általában azt eredményezi, hogy e szerződések tartós jellegű jogviszonyok;
9. mindezen kereskedelmi vonatkozás okán jellemző az atpikus szerződésekre, hogy egyik oldalán valamilyen vállalkozás, gazdasági társaság áll (de ez nem zárja ki, hogy mindkét oldalon vállalkozás, gazdasági társaság álljon);
10. az atipikus szerződéseket – a szindikátusi és a franchise-szerződés kivételével – főként törvényi (egészségügyi kezelési szerződés, az elektronikus kereskedelmi szolgáltatással kapcsolatos szerződések), kormányrendeleti szinten (például: time-sharing-szerződés, konzorciós szerződés), esetleg implementált nemzetközi egyezményekben (például: lízing, faktoring) szabályozták, de néhányuk elszórtan jelenik meg egyes jogszabályokban (például: merchandising szerződés, licenciaszerződés, PPP-szerződés);
11. végezetül, bár nem az összes atipikus szerződésre, de egy részükre jellemző az alaki kötöttség, azaz sok esetben jogszabályi előírás a kontraktus írásba foglalása; ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a gyakorlatban szinte egytől egyig írásban köttetnek ezek a szerződések (gazdasági irányultságuk és bonyolultságuk okán, garanciális jelleggel és a bizonyíthatóság érdekében).

Látható tehát, hogy míg a civilista szerződésfogalom egy magánautonómián alapuló megközelítés, addig a Kp. tételes jogi – alapvetően processzuális – fogalma szervezeti,

a közigazgatási jogdogmatika szerződéses fogalomrendszere pedig szervezeti és funkcionális megközelítésen alapszik.[153]

3.3. VEGYES JOGÁGI SZERZŐDÉS

A közjogi (közigazgatási) szerződések és a magánjogi szerződések (atipikus szerződések) mellett szólnom kell végezetül a vegyes jogági (nem vegyes!)[154] szerződésekről is. Hangsúlyozandó, hogy a vegyes szerződések és a vegyes jogági szerződések nem egyazon kategória, így nem kezelendők szinonimaként sem. Tekintettel arra, hogy a honi kötelmi jogi szabályozás értelmében a feleket nem terheli típuskényszer, a polgári jogi jogalanyok nem kötelesek a jogszabályokban nevesített szerződéstípusok kizárólagos alkalmazására. Noha a Ptk. vonatkozó 6:59. §-a *expressis verbis* nem mondja ki a típusszabadságot, csak az akarati autonómia és partnerválasztás szabadsága mellett a tartalom szabadságára vonatkozó diszpozitivitást, a Polgári Törvénykönyvről szóló T/7971 törvényjavaslat miniszteri indokolása (a továbbiakban: T/7971), valamint Vékás Lajos kiemeli, hogy „[a] tartalmi szabadság keretében [...] elismeri a típusszabadságot is. Ezért a szerződéstípusok normái körében csupán mintákat kíván nyújtani a felek számára. A kínált mintákat a felek szabadon változtathatják. Ez lehetséges úgy is, hogy megállapodásukat több nevesített szerződés elemeiből állítják össze (vegyes [de nem vegyes jogági] szerződés), vagy úgy is, hogy megállapodásuk egyik nevesített szerződéstípusnak sem felel meg (atipikus és innominát szerződés)." Vegyes jogági szerződésnek dogmatikai értelemben azokat a szerződéseket tekintjük, amelyekben a közjogi és magánjogi szerződések egyes jellemzői keverednek, és e keveredés okán tisztán nem sorolhatók egyik vagy másik kategóriába. Úgy vélem, hogy a vegyes jogági szerződésekről kizárólag dogmatikai értelemben beszélhetünk: egyrészt azért, mert nem normatív fogalom, másrészt azért, mert egy-egy szerződés tételes jogi alapon történő besorolása a jogvédelem magánjogi vagy közjogi jellege szerint történhet.

[153] Nagy 2022b: 139–140.

[154] Lásd Vékás 2020 (lásd: 1535); lásd még: T/7971 miniszteri indokolás. A vegyes szerződések lényegében olyan szerződések, amelyekben több szerződésfajta elemeit is magában hordozó megállapodást kötnek egymással a szerződő felek. (A vegyes szerződésekre részletesebben lásd Benedek 1995: 534–535; Eörsi 1994: 7; Fürst 1941: 398–405; Papp 2019: 46; Sándor 2014b: 24–25; Tőkey 2021: 37–38; Virág 2014: 147; [AA] 1999d; Szladits 1935 (lásd: 175); Vékás 1975 (lásd: 704); Vékás 1977 (lásd: 90); Világhy–Eörsi 1965 (lásd: 6–8).

3.4. KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS

Már a fenti fejtegetésből eklatánsan kitűnik, hogy a koncessziós szerződés kötelmi jogok rendszerében történő elhelyezése nem egyszerű feladat, ennek legfőbb oka a közjog és magánjog közötti éles határvonalak meghúzásának erőszakos tendenciájában keresendő, jóllehet Grosschmid Béni sokat hivatkozott – s már több mint egy évszázada megfogalmazott – tétele már a 20. század elején éppúgy igaznak bizonyult, mint amiképpen napjainkban is az, tudniillik hogy „[a] magánjog és a köz- vagy nyilvánjog határai nem egyenes vonalak, miként az amerikai Egyesült-Államok egyes államai közti határok. Hanem csipkések, vagy mondjuk a fűrészre emlékeztetők [...]."[155] Grosschmid Béni e szemléletes, a közjog-magánjog (határ)mezsgyéje kapcsán tett megállapítása napjainkra talán csak annyiban változott dogmatikai értelemben (hisz, mint fentebb említettem, a tételes jog szintjén a jogvédelem magánjogi vagy közjogi jellege úgyis eldönti egy szerződés hovatartozását), hogy a csipkés, fűrészfogszerű határok nem a „kiegyenesedés", hanem inkább az elmosódás irányába mozdultak el, teret hagyván a magánjog és a közjog kvázi „egybeölelkezésének". Mindezek okán nem egyszerű egy-egy a fűrészfog-, csipkehatáron elhelyezkedő szerződés kötelmi jogi rendszerbe történő besorolása. Felmerül a kérdés, hogy egyáltalán szükséges-e? A jogdogmatika természetesen az igen irányába orientálja a kérdéskörrel foglalkozókat, noha a jogdogmatikai orientációra sem tekinthetünk kizárólagosságként.

A koncesszió latin eredetű kifejezés, amely engedményt, engedélyezést, kedvezményt jelent,[156] ugyanakkor Márffy Ede joggal figyelmeztet arra, hogy nem túl szerencsés a Bakos-féle szótár szerinti magyar megfelelő használata, ugyanis az „zavarokra adhat okot".[157] Bármely – a fentiekben említett – jelző alkalmazása előidézheti ezt, tudniillik az engedményt, engedélyezést egyes jogágak, jogterületek joganyaga eltérő kontextusban használja, és más-más jogintézményt jelöl.[158] Mindemellett a Bakos-féle szótár a koncesszió másodsori jelentése között kiemeli, hogy a koncesszió köztulajdonban lévő terület vagy üzem meghatározott időre szóló bérbeadása külföldi vállalkozóknak kiaknázás céljából.[159] Látható, hogy a meghatározott időre történő kiaknázása (azaz a hasznosítási jog átadása) itt is

[155] Grosschmid 1905: 10.
[156] Bakos 1984: 446 (1. hasáb).
[157] Márffy 1925: 53 (1. lábjegyzet); Márffy 1926: 53 (1. lábjegyzet).
[158] Elég csak példának okáért a Ptk. szerinti engedményezésre gondolni (lásd: Ptk. 6:193–6:201. §).
[159] Bakos 1984: 446 (1. hasáb).

megjelenik, ugyanakkor a bérbeadás kifejezés e kontextusban nem szerencsés.[160] Természetesen a Bakos-féle szótár nem jogdogmatikai, hanem lingvisztikai célokat szolgál, éppen ezért sem várható el a koncesszió jogdogmatikai vonatkozású értelmezése. A koncessziós szerződéssel kapcsolatban főként a jogviszony jellegére irányult a fókusz mind a civilisták, mind a közigazgatási joggal (közjoggal) foglalkozók körében. Egyesek a koncessziós szerződést inkább magánjogi jogviszonyként aposztrofálják (Balsai István,[161] Kemenes Béla,[162] Kovács István,[163] Papp Tekla,[164] Tóth Emese),[165] mások közjogi jogviszonyként tekintenek rá (Bordás Mária,[166] Hanák András,[167] Márffy Ede),[168] de akadnak olyanok is, akik a koncessziós jogviszony vegyes jogági jellegét hangsúlyozzák (Dantesz Péter és Imre Miklós,[169] Harmathy Attila,[170] Magyary Zoltán).[171]

Szükségesnek tartom a koncessziós szerződés legfőbb dogmatikai elemeit e ponton kiemelni, annak ellenére, hogy a negyedik fejezetben foglalkozom annak tételes jogi fogalmával. Teszem mindezt a fogalmi konfúzió elkerülése érdekében, ugyanis fontosnak tartom a szolgáltatási koncesszió és a koncesszió közötti distinkciók bemutatását. Ezt pedig pusztán tételes jogi fogalomértelmezés útján tehetem meg, tekintettel arra, hogy dogmatikai értelemben az említett két fogalom egyazon

[160] Megjegyzem, hogy a bérbeadás a hasznosítási jog egyik elemeként nem szükségszerűen része annak. Következésképpen a szolgáltatási koncesszió hasznosítási jogának sem feltétlenül tartalma a bérbeadás. Ugyanakkor előfordulhat, hogy a szolgáltatási koncesszió során a hasznosítási jog magában foglalja bizonyos ingatlanok/ingóságok bérbeadásának a jogát is, de ez esetben is a koncesszió jogosultja viseli a működési kockázatot, mert amennyiben a működési kockázat az ajánlatkérőnél marad, úgy szolgáltatás megrendeléséről van szó (ehhez lásd: Főv. Tv.27.K.31.218/2012/13.; D.740/16/2010.KDBH; D.1000/15/2011.KDBH).

[161] Országgyűlési Napló (1990–1994) 85. ülésnap (1991. március 11.) 19. felszólalás – Balsai István, igazságügy-miniszter.

[162] Kemenes 1996 (lásd: 275–276).

[163] Kovács 1997 (lásd: 15–16).

[164] Papp 1998: 8–9; 1999; 2000; 2003b: 18; 2006: 18–19; 2016; 2019: 38; 2020: 54–56; Papp–Balogh 2015. A koncessziós szerződések nemzetközi kitekintésére lásd Papp 2003a. Hangsúlyozom, hogy Papp Tekla szerint a jogi atmoszféra megváltozása okán (például új koncessziós területen működő szabályozó hatóság létrehozása) a koncessziós szerződés a vegyes jogági szerződések irányába mozdult el.

[165] Tóth 1995 (lásd: 33).

[166] Bordás 1994 (lásd: 1); Bordás 2001 (lásd: 349–350).

[167] Hanák 1994 (lásd: 18).

[168] Márffy 1925: 36; 1926: 36 („jogot alapító közigazgatási aktus").

[169] Dantesz–Imre 1991 (lásd: 1038).

[170] Harmathy 1983: 195–196.

[171] Magyary 1942: 386.

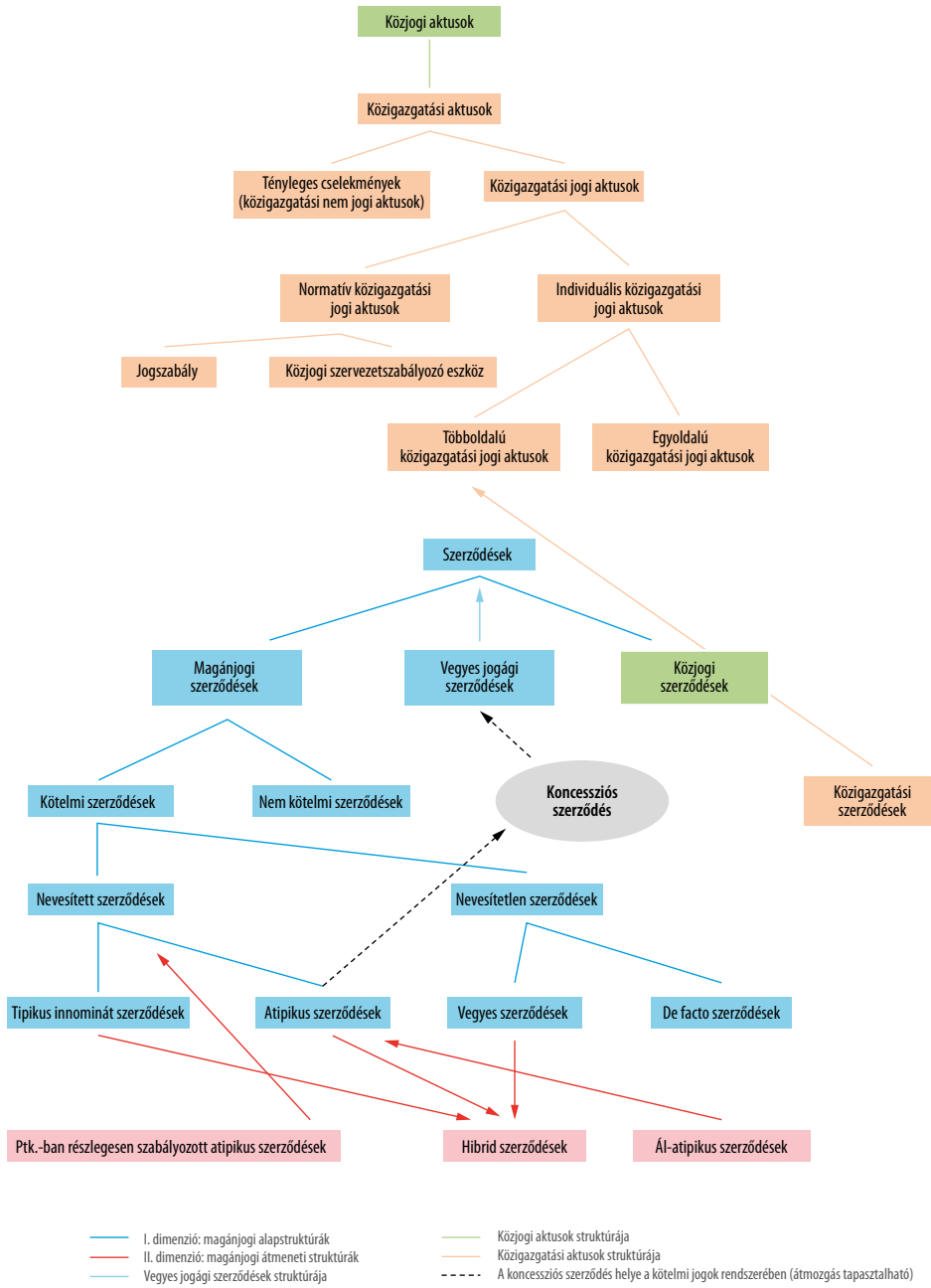
jogintézménynek tekintendő. Jogdogmatikai értelemben a koncessziós szerződés legfontosabb ismérvei: 1. visszterhesség; 2. írásbeliség (mint alaki követelmény); 3. tartósság (de nem határozatlanság); 4. a szerződéskötő felek személyében történő alanymódosulás; 5. közszolgáltatás megszervezésére, közfeladat ellátására irányultság; 6. az állam vagy az önkormányzat kizárólagos gazdasági tevékenységének gyakorlási jogának átengedése (részleges vagy teljes piaci monopólium biztosítása mellett).

A koncessziós szerződés tehát egy olyan visszterhes, írásban kötött szerződés, amelynek célja valamilyen közszolgáltatás megszervezése, közfeladat ellátása azáltal, hogy az állam vagy az önkormányzat – részleges vagy teljes piaci monopólium biztosítása mellett – a kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának jogát meghatározott időre (főszabály szerint legfeljebb 35 évre) a koncesszió jogosultjának, azaz a koncesszornak vagy koncessziós jogosultnak átengedi.

Mindezek alapján érezhető, hogy a koncessziós szerződés kötelmi jogi rendszerben történő elhelyezése nem problémamentes, ennek okait a fentiekben ismertettük. Dogmatikai értelemben azonban mindenképpen úgy gondolom, hogy a koncessziós szerződéseknek egyfajta, a magánjogi szerződésekből (azon belül is a kötelmi atipikus szerződésekből) a közjogi (közigazgatási) szerződések irányába történő átmozgása tapasztalható (hangsúlyozva, hogy ez egy nem lezárt folyamat). Ezen elgondolásomat erősíti az SZTFH[172] létrehozása is, amely – mint azt majd a tizedik fejezetben látni fogjuk – elég széles körű jogosítványokat tudhat magáénak a koncessziós eljárásokkal, a koncessziós szerződés megkötésével, módosításával és megszüntetésével kapcsolatban, amelyek egy – a korábbiakhoz képest jóval – erősebb közigazgatási kontroll alá terelik a koncessziókat (kvázi koncessziós vétójog bevezetése). Emellett ugyanakkor, ha összevetjük a koncessziós szerződés fogalmi komponenseit a közjogi (közigazgatási) szerződés konceptusának elemeivel, azt láthatjuk, hogy az első öt pont tekintetében azok korrelálnak, vagyis a koncessziós

[172] A szabályozó hatóságokra lásd Balogh 2012; Csink 2013; Fazekas J. 2015a; 2015b; 2018; Kálmán 2021; Lapsánszky 2014; 2015a; Temesi 2013a; 2013b; Vincze 2013. Megjegyzem, hogy szabályozó hatóság témában 2012. január 1. napját megelőzően is születtek tanulmányok, jóllehet az egyes szerzők az önálló szabályozó szerv bevezetését megelőzően inkább a hatóság egyedi aktuskibocsátáson keresztül megvalósuló kvázi piac- vagy versenyszabályozó tevékenységét vizsgálták a szabályozó hatóság tárgy alatt. Horváth M. Tamás meg is jegyzi, hogy az angolszász jogrendszerbeli szabályozó hatóság felfogástól a kontinentális jogrendszer dogmatikai értelmében vett szabályozó hatóság felfogás némiképp eltér, e szabályozó hatóságok ugyanis nem alkotnak jogot (lásd Horváth M. 2004, lásd: 407). E tendencia ugyanakkor 2012. január 1. napjával a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság és a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete szervek létrehozásával megváltozott, ugyanis e szervek már jogalkotó szervnek is minősülnek. (A szabályozó hatóságok tekintetében korábbról lásd még: Kovács 2008; 2009; Molnár 2002.)

szerződés egyik oldalán közigazgatási szerv található; a szerződés tárgya a közszolgáltatás megszervezése, közfeladat ellátása; a szerződés tartalma és megkötése tekintetében nem rendelkeznek a felek olyan fokú magánautonómiával, mint ami a tipikus magánjogi szerződések esetében jellemző; közpénz, közvagyon felhasználása ugyancsak lehetséges (a tiltott állami támogatások figyelembevételével); továbbá a többletjogosítványok és többletgaranciák rendszere is működik. Az utolsó pont azonban nem igaz a koncessziós szerződésekre – és a tételes jogi fogalom, valamint a dogmatikai fogalom ezen a ponton válik el egymástól –, ugyanis a koncessziós szerződés sem a szűkebb, sem a tágabb, fentebb említett, tételes jogi fogalomba nem illeszkedik: a koncessziós szerződést nem két közigazgatási szerv köti egymással (ami a szűkebb értelemben vett tételes jogi közigazgatási szerződés hatálya alá sorolhatóság egyik követelménye), továbbá sem a Koncessziós tv.-ben, sem az egyes ágazati koncessziós törvényekben, kormányrendeletekben (ami pedig a tágabb értelemben vett tételes jogi közigazgatási szerződés fogalom kritériuma) nincs utalás arra vonatkozólag, hogy a koncessziós szerződés közigazgatási szerződésnek minősülne. Következésképpen a koncessziós szerződéssel kapcsolatban felmerülő jogvitát nem a Kp. szabályai szerint és nem a közigazgatási ügyekben eljáró bíróság bírálja el, hanem arról a polgári perrendtartásról szóló 2016. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: Pp.) meghatározott perjogi szabályok alapján a polgári ügyekben eljáró bíróság dönt. Lényegében megállapíthatjuk: tételes jogi értelemben jelenleg pusztán a jogalkotó döntésén múlik, hogy a koncessziós szerződést közigazgatási szerződésnek minősíti-e, beillesztve a Kp. tárgyi hatálya alá azt. A koncessziós szerződés kötelmi jogi struktúrában történő elhelyezését az 8. ábra szemlélteti.



8. ábra. *A koncessziós szerződés helye a kötelmi jog rendszerében (dogmatikai szempontból)*

Forrás: a szerző szerkesztése Papp 2019: 2–3; 2020: 48–49; 2023b: 600. alapján

4.

A KONCESSZIÓ, A SZOLGÁLTATÁSI KONCESSZIÓ ÉS A SZOLGÁLTATÁS NYÚJTÁSÁRA IRÁNYULÓ KÖZBESZERZÉSI SZERZŐDÉS KÖZÖTTI LEGFŐBB DISTINKCIÓK[173]

Mint amiképpen arra korábban utaltam, az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége gyakorlásának időleges joga szolgáltatásmegrendeléssel nem engedhető át, ugyanakkor fontosnak tartom, hogy a koncesszió és a szolgáltatási koncesszió mellett a szolgáltatásmegrendeléssel kapcsolatos szerződésről is szóljak, hisz érdemes látni azokat a kockázatokat, amelyek egy ilyen horderejű feladat (állami hulladékgazdálkodási közfeladat) megvalósításának ekképpeni kiszerződése okán – és pont a szolgáltatásmegrendelésnek a kocensszióhoz képest eltérő szabályai miatt – fennálltak. Szükséges kiemelnem, hogy jelen fejezetben főleg a koncesszió és a szolgáltatási koncesszió tételes jogi fogalomvariánsait és történeti alakulásukat vizsgálom. Ennek oka abban gyökerezik, hogy – mint azt fentebb is említettem – a szolgáltatási koncesszió és a koncesszió végeredményben – dogmatikai értelemben – egyazon jogintézmény, jóllehet a szolgáltatási koncessziót – a versenykorlátozás elkerülése érdekében – az uniós *case law* hívta életre, majd azt az egyes uniós szekunder jogforrások alakították és igazították a belső piac igényeihez. A szolgáltatás megrendelését azért szükséges vizsgálnom, mert végtére is, koncesszió esetén is szolgáltatásmegrendelés történik, ugyanakkor a Ptk. szerinti szolgáltatás megrendelése teljesen más rezsimben és felfogásban történik.

Ahhoz, hogy megértsük és számba vegyük a koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás megrendelése közötti különbségeket, elengedhetetlen a szolgáltatási koncesszió – mint az uniós jog közbeszerzésekre vonatkozó másodlagos joganyagának alakulásával párhuzamosan fejlődő – jogintézmény fejlődéstörténetére egy pillantást vetni. Ez azért is fontos, mert e nélkül nem lehetséges az egyes jogintézmények közötti distinkciók feltárása, és az egyes jogintézmények egymástól történő elhatárolása. Mindezek érdekében alapvetően a vonatkozó uniós és honi jogalkotói és jogalkalmazói aktusokat kívánom vizsgálni. Hangsúlyozandó, hogy a szolgáltatási koncesszió és a koncesszió jelenleg hatályos jogi környezetét az egyes honi és uniós

[173] Jelen fejezet az alábbi munkán alapszik: Iván 2023b. A fejezet a benne található 7. és 8. táblázatot leszámítva a hivatkozott publikáció 109–127. oldalán közölt szöveg (beleértve egy táblázatot) átvétele.

jogalkotói, jogalkalmazói aktusok[174] és az uniós *soft law* jellegű dokumentumok organikus egymásra épülése alakította ki, és a gazdasági élet dinamikus fejlődésének köszönhetően azt továbbra is folyamatosan alakítja. Éppen ezért az egyes *soft law* dokumentumokra is jellemző, hogy azok az Európai Unió Bíróságának (a továbbiakban: EUB vagy Bíróság) esetjogából is merítkeznek. A következőkben a jogforrási hierarchia mentén haladva az elsődleges uniós jogforrásokkal, majd a másodlagos kútfőkkel foglalkozom, ezt követően pedig bemutatom a legjelentősebb koncesszióra vonatkozó *soft law* jellegű dokumentumokat és a vonatkozó uniós bírói gyakorlatot.

4.1. A KONCESSZIÓ, SZOLGÁLTATÁSI KONCESSZIÓ FOGALMÁNAK ALAKULÁSA AZ UNIÓS PRIMER ÉS SZEKUNDER JOGFORRÁSOK TÜKRÉBEN

Az Európai Unió primer joga – azaz az uniós jog elsődleges kútfői – sem korábban nem tartalmazott,[175] sem most[176] nem tartalmaz rendelkezést a koncessziókra és a szolgáltatási koncessziókra vonatkozóan. E ponton megjegyzem, hogy az ÁÉSZ és ÁGÉSZ általában szolgáltatási koncessziókban valósulnak meg uniószerte, és ezekre az elsődleges jogforrások hatálya is kiterjed. Ugyanakkor pont az ÁÉSZ és az ÁGÉSZ szolgáltatási koncesszióval való kapcsolata miatt nem terjedt ki sokáig az egyes uniós irányelvek hatálya a szolgáltatási koncessziókra.[177] Ezt hangsúlyozza

[174] A szolgáltatási koncesszióval kapcsolatos jogalkalmazási kérdésekről részletesebben lásd Boros 2011a; 2011b.

[175] Lásd: Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (1951) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé; Az Európai Atomenergia-közösségről szóló szerződés (1957) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé; Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé; Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés (1965). HL 152., 1967. július 13., 2–17.; Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és bizonyos kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (2001). HL C 80., 2001. március 10., 1–87; Maastrichti szerződés; Amszterdami Szerződés; Lisszaboni Szerződés.

[176] Lásd: az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). HL C 326, 2012. október 26., 47–390 (a továbbiakban: EUMSZ); Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). HL C 326., 2012. október 26., 13–390. (a továbbiakban: EUSZ).

[177] Lásd: a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 92/50/EGK tanácsi irányelv; a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv; az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra

Gyulai-Schmidt Andrea is.[178] Kiemelendő azonban, hogy az uniós jog elsődleges kútfőinek alapvető rendelkezései és általános elvei, alapelvei (átláthatóság; a személyek,[179] az áruk,[180] a szolgáltatások[181] és a tőke[182] szabad mozgása; arányosság; egyenlő bánásmód; diszkriminációmentesség; kölcsönös elismerés) a koncessziók esetében is alkalmazandók. Ezt emeli ki Dezső Attila,[183] illetve a bizottsági értelmező közlemény[184] és a zöld könyv[185] is. Látni fogjuk, hogy az uniós primer jog által determinált alapvető rendelkezések és általános elvek, alapelvek irányadóak voltak a Bíróság jogalkalmazása során is, így az EUB joggyakorlatából is bemutatom azon döntéseket, amelyek a transzparencia, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatásmegrendelés közötti legfőbb distinkciókat tárgyalták.

Az uniós szekunder jogforrások terén alapvetően az irányelvek és az egyéb *soft law* jellegű dokumentumok kapcsán találunk iránymutatást az egyes konceptusok elhatárolása érdekében. A szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 92/50/EGK irányelv (a továbbiakban: 92/50/EGK irányelv)[186] hatálya még nem terjedt ki a szolgáltatási koncessziókra, noha a Bizottságnak voltak erre irányuló javaslatai az irányelv eredeti szövegezését illetően.[187] A bizottsági javaslatban a szolgáltatási koncesszió konceptusában – mint látni fogjuk – számos olyan fogalmi elem is megtalálható, amely a hatályos

irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv.

178 Gyulai-Schmidt 2012 (lásd: 89–91); Gyulai-Schmidt 2014 (lásd: 286); Gyulai-Schmidt 2015 (lásd: 1040–1041).

179 Lásd: EUMSZ 45–55. cikk.

180 Lásd: EUMSZ 28–37. cikk.

181 Lásd: EUMSZ 56–62. cikk.

182 Lásd: EUMSZ 63–66. cikk.

183 Dezső 2015 (lásd: 179–180).

184 COM 2000/C 121/02.; COM 2008/C 91/02.; *Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives.* 2006. augusztus 1. [Az Európai Bizottság a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló értelmező közleménye].

185 *Green Paper – Public Procurement in the European Union.* 1996. november 27. [Zöld könyv – Közbeszerzés az Európai Unióban].

186 Az irányelvet 1992. június 18. napján fogadták el, és a tagállamoknak 1993. július 1. napjáig kellett átültetniük a honi jogrendjükbe. Az irányelv 2006. január 30. napján vesztette hatályát.

187 Lásd: *Commission Proposal for a Council Directive relating to the coordination of procedures on the award of public service contracts* 1991. január 31. [Az Európai Bizottság a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslata].

szabályozásnak is része, ugyanis a javaslat értelmében a szolgáltatási koncesszió egy hatóság és egy másik szervezet között kötött szerződés, amelynek értelmében a hatóság – a másik féllel szemben fennálló felelőssége körében – a szolgáltatás teljesítését e másik félre ruházza, míg e szervezet a szolgáltatás teljesítésének kötelezettségét a szolgáltatás hasznosítási joga fejében elfogadja vagy, e jogot pénzbeli ellenszolgáltatással együtt fogadja el.[188] Következésképpen a szolgáltatás ellenszolgáltatásának vagy a szolgáltatás hasznosítási jogának átadását, vagy a szolgáltatás hasznosítási jogának pénzbeli ellenszolgáltatás nyújtása melletti átadását tekinthetjük. Az Európai Parlament és a Tanács ezt követően 2004-ben fogadott el két irányelvet, amelyek hozzájárultak a szolgáltatási koncesszió konceptusának fejlődéséhez. Elsőként a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/17/EK irányelvet (a továbbiakban: 2004/17/EK irányelv); majd az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló 2004/18/EK irányelvet (a továbbiakban: 2004/18/EK irányelv) fogadták el.[189] Mindkét irányelv meghatározza a szolgáltatási koncesszió fogalmát, méghozzá azonos módon. Ekképpen szolgáltatási koncesszió „a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződéssel azonos típusú szerződés, kivéve azt a jellemzőjét, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatása vagy kizárólag a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy e jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt".[190] Látható, hogy e fogalommeghatározás a 92/50/EGK irányelv bizottsági javaslata szerinti konceptusához képest inkább indirekt módon közelít, azaz a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés általános tartalmi elemein túl meghatározza a szolgáltatási koncesszió konceptusának plusz elemeit: tudniillik, hogy a szolgáltatás ellenszolgáltatásaként a szolgáltatás hasznosításának jogát, vagy a szolgáltatás hasznosítási jogát és pénzbeli ellenszolgáltatását nevezi meg. Hangsúlyozandó egyébként, hogy e tekintetében azonosan fogalmaz a 92/50/EGK irányelv, a 2004/17/EK irányelv és a 2004/18/EK irányelv is. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy bár mind a 2004/17/EK irányelv, mind pedig a 2004/18/EK irányelv meghatározza a szolgáltatási koncesszió fogalmát, valójában egyik irányelv hatálya sem terjedt rá ki.[191] Változást e téren a 2010-es évek hoztak, amikor is az Európai Parlament és a Tanács 2014-ben elfogadta a koncessziós szerződésekről szóló 2014/23/EU-irányelv (a továbbiakban:

[188] COM (1990) 372. final 1. cikk (h) pont.

[189] Mind a 2004/17/EK irányelvet, mind pedig a 2004/18/EK irányelvet 2004. március 31. napján fogadták el, és 2004. április 30. napján léptek hatályba. A tagállamoknak 2006. január 31. napjáig kellett átültetniük, és 2016. április 18. napjáig voltak hatályban.

[190] 2004/17/EK irányelv 1. cikk (3) bekezdés b) pont; 2004/18/EK irányelv 1. cikk (4) bekezdés.

[191] 2004/17/EK irányelv 18. cikk; 2004/18/EK irányelv 17. cikk.

2014/23/EU-irányelv),[192] amelynek fogalommeghatározása értelmében szolgáltatási koncesszió az az

> „írásbeli visszterhes szerződés, amelynek keretében egy vagy több ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő egy vagy több gazdasági szereplőt megbíz bizonyos, az [irányelv szerinti] építési beruházás kivitelezésétől eltérő szolgáltatások nyújtásával és kezelésével, amelynek esetében a megbízásért járó ellenszolgáltatás vagy kizárólag a szerződés tárgyát képező szolgáltatás hasznosítási joga, vagy ez a jog pénzbeli ellenszolgáltatással kiegészülve. A [...] szolgáltatási koncesszió odaítélésével a koncessziós jogosultra hárul a szóban forgó [...] szolgáltatások hasznosításával járó működési kockázat, beleértve a keresleti vagy kínálati kockázatot, vagy mindkettőt. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha – rendes működési feltételek mellett – nem garantált, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező [...] szolgáltatás üzemeltetése során eszközölt beruházások, illetve felmerült költségek. A koncessziós jogosultra átháruló kockázatnak részét kell, hogy képezze a piac kiszámíthatatlanságának való tényleges kitettség is, amelyből kifolyólag a koncessziós jogosult potenciális becsült vesztesége nem tekinthető csupán névlegesnek vagy elhanyagolhatónak."[193]

A fogalomból eklatánsan kitűnik, hogy a szolgáltatási koncesszió fogalmi eleme bővült azzal, hogy a koncesszor köteles viselni a szolgáltatások hasznosításával járó működési kockázatot, beleértve a keresleti vagy kínálati kockázatot, vagy a keresleti és kínálati kockázatot egyaránt. Mindezen túl a fogalom meghatározza azt is, hogy mikor tekintendő úgy, hogy a koncesszió jogosultja viseli a szóban forgó kockázatot. Megjegyzem ugyanakkor, hogy meglehetősen homályos az erre vonatkozó irányelvi passzus. Ezt hangsúlyozza Francisco L. Hernández González is.[194] Várhomoki-Molnár Márta a kockázatviseléssel összefüggésben kiemeli, hogy a keresleti kockázat alapvetően a szerződés tárgyát képező szolgáltatáshoz kapcsolódó kockázat (a bevétel függ attól, hogy hány ügyfél veszi igénybe a kérdéses szolgáltatást), míg ehhez képest a kínálati kockázat a szolgáltatás teljesítéséhez kapcsolódik (nem felel meg a keresletnek a szolgáltatás nyújtása). Egy jogviszonyban a kockázatelosztás alapvetően tetten érhető a felek jogaiban és kötelezettségeiben.[195] A kockázatviseléssel kapcsolatban a 2014/23/EU-irányelv (18)–(20)

[192] Az irányelvet 2014. február 26. napján fogadták el, és 2016. április 18. napjáig kellett átültetniük a saját jogrendjükbe.

[193] 2014/23/EU-irányelv 5. cikk 1. b) pont.

[194] Hernández González 2016 (lásd: 51).

[195] Vö. Várhomoki-Molnár 2014b (lásd: 99–100).

preambulumbekezdései – az uniós bírói gyakorlatból is merítve – adnak támpontot. A felek által nem befolyásolható – azaz ellenőrzési körükön kívül eső – tényezőkből fakad a működési kockázat. Éppen ezért nem meghatározható jelentőségű kockázatnak tekintendő a rossz gazdálkodás, a nemteljesítés és a *vis maior* kockázata, hisz ezek minden szerződésnek a velejáró kockázatai. Működési kockázatnak tekinthetjük a piac változékonyságának való kitettséget, merüljön fel akár keresleti, akár kínálati oldalon, vagy éppenséggel a két kockázat együttes fennálltát.[196] A működési kockázattal összefüggésben fontos nyomatékosítani, hogy annak értékelésekor a koncessziós jogosult által eszközölt minden beruházást, a jogosultnál felmerült minden költséget, valamint bevételt nettó jelenértéken kell következetes és egységes módon figyelembe venni.[197] Éppen ezért nem tekinthető szolgáltatási koncessziónak, ha például az ágazati szabályozás kiküszöböli a koncesszor kockázatát azáltal, hogy a szerződés teljesítése kapcsán garantálja számára az általa végrehajtott beruházások és nála felmerült költségek teljes megtérülését.[198] A kockázat kezdettől korlátozott volta[199] nem zárja ki a szolgáltatás koncesszióként történő értékelését,[200] ahogy arra az uniós bírói gyakorlat is rámutat. Ennek problematikájára lentebb utalok. Korlátozott kockázatról beszélünk, ha egyes ágazatok (ár)szabályozott díjtételekkel működnek; ha a szerződésben részleges kártérítés előírásával korlátozzák a működési kockázatot; illetve ha a koncesszió idő előtt, az ajánlatkérő szervnek vagy közszolgáltató ajánlatkérőnek felróható, vagy *vis maior* miatt bekövetkező okból kifolyólag szűnik meg.[201] Végezetül a működési kockázattal összefüggésben hangsúlyozandó, hogy a szolgáltatási koncesszióra vonatkozó speciális beszerzési szabályok alkalmazása indokolatlan akkor, ha az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő olyan minimumbevételt garantál a leendő koncesszor részére, amelynek összege eléri vagy meghaladja azt a ráfordítást, amelyet a koncesszió jogosultjának a szerződés teljesítéséhez vállalnia kell, mentesítvén ezáltal a koncesszió jogosultját minden esetleges veszteségtől. Szolgáltatási koncessziónak tekintendő a megkötendő szerződés, ha az kizárólag az ajánlatkérő szerv vagy közszolgáltató ajánlatkérő által finanszírozott, és amely esetében a szolgáltatást nyújtó leendő koncesszor által végrehajtott beruházás, illetve nála felmerült költség megtérülése a szolgáltatás vagy tárgyi eszköz aktuális keresletétől, illetve kínálatától függ.[202]

196 2014/23/EU-irányelv (20) preambulumbekezdés.
197 2014/23/EU-irányelv (20) preambulumbekezdés.
198 2014/23/EU-irányelv (19) preambulumbekezdés.
199 Lásd C-206/08. – WAZV Gotha-ügy.
200 2014/23/EU-irányelv (19) preambulumbekezdés.
201 2014/23/EU-irányelv (19) preambulumbekezdés.
202 2014/23/EU-irányelv (18) preambulumbekezdés.

Az uniós *soft law* jellegű dokumentumok kapcsán kiemelendő az Európai Bizottság (a továbbiakban: Európai Bizottság vagy Bizottság) által 2000-ben kiadott koncesszióra vonatkozó értelmező közlemény,[203] a 2004-ben közreadott zöld könyv,[204] a 2005-ben kiadott közlemény,[205] valamint a 2008-ban megjelent értelmező közlemény.[206] E ponton fontosnak tartom kiemelni, hogy e *soft law* jellegű dokumentumoknak természetesen nincs valódi jogi kötőereje.[207] A 2000-ben kiadott értelmező közlemény szépen összefoglalta a szolgáltatási koncesszió legfőbb ismérveit, és a szolgáltatási koncesszió, valamint a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti legjelentősebb distinkciókat. Ennek megfelelően megállapítható, hogy koncesszió esetében a hasznosítás jogát az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként engedi át a koncesszornak (koncesszió jogosultjának), és e jog átengedésével együtt a működési felelősséget, valamint a gazdasági kockázatot is átadja a koncesszió jogosultjának. A hasznosítási jog mellett nem kizárt a koncesszor részére nyújtott egyéb pénzbeli ellenszolgáltatás. Mindemellett a koncesszió jogosultját illeti – és az ellenszolgáltatás részét képezi – a szolgáltatás használóitól beszedett díj. Az értelmező közlemény kiemeli, hogy végső soron harmadik személyeknek teljesít a koncesszor, nem pedig az ajánlatkérőnek, következésképpen a koncesszió jogosultjának járó ellenszolgáltatást a szolgáltatás igénybevevői – közvetlenül beszedett díj formájában – fizetik meg a koncesszió jogosultjának, nem pedig maga az ajánlatkérő (aki „megrendelte" az adott szolgáltatást). Kiemelendő, hogy az értelmező közlemény behatóbban foglalkozik a működési felelősség és a gazdasági kockázat kérdéskörével is.[208] Gyulai-Schmidt Andrea hangsúlyozza, „hogy [az] ajánlatkérő

[203] *Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law.* 2000. április 29. [Az Európai Bizottság koncesszióra vonatkozó értelmező közleménye].

[204] *Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.* 2004. április 30. [Zöld könyv a magán- és közszféra közötti partnerségekről (PPP), a közbeszerzési szerződésekről és koncessziókról].

[205] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions.* 2005. november 15. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a magán- és közszféra közötti partnerségekről (PPP), valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról].

[206] *Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPP.* 2008. április 12. [A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az Intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról].

[207] Lásd: EUMSZ 288. cikk.

[208] COM 2000/C 121/02.; lásd még: D.267/19/2011.KDBH; Gyulai-Schmidt 2012: 92; 2015: 1041–1042.

a hasznosítási jog átengedésével mentesül a pénzbeli ellenszolgáltatás egészben vagy részben történő megfizetése alól, a hasznosítás kockázata fordított arányban részben vagy egészben átterhelődik a koncessziós jogosultra, aki nem láthatja előre, hogy ráfordításai a koncessziós idő alatt valóban megtérülnek-e".[209] A Bizottság 2004-ben kiadott egy, a közbeszerzési szerződésekre, a koncessziókra és a PPP-kre vonatkozó zöld könyvet,[210] amely alapvetően az említettekkel kapcsolatos szakmai vita elindítását célozta. Az ennek nyomán megindult értekezés széles érdeklődésre tett szert, amit eklatánsan példáz, hogy közel kétszáz hozzászólás érkezett a válaszadók széles spektrumából, ideértve a tagállamokat is. Mindemellett a Régiók Európai Bizottsága (a továbbiakban: Régiók Bizottsága) és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményt fogadott el a zöld könyvet illetően.[211] Ezt követően – 2005-ben – a Bizottság készített egy közleményt[212] az Európai Parlament, a Tanács, az Európai Szociális és Gazdasági Bizottság és a Régiók Bizottsága részére, amely lényegében a zöld könyv által elindított szakmai vitával összefüggésben „ismerteti a konzultációt követő politikai lehetőségeket a PPP-k terén megvalósuló hatékony verseny biztosítása érdekében, az innovatív és gyakran összetett projektek megtervezéséhez szükséges rugalmasság indokolatlan korlátozása nélkül".[213] A közlemény hangsúlyozza, hogy a koncessziók terén is szükséges lehet a jogalkotási kezdeményezés.[214] (Nem szabad elfelejteni, hogy a 2004/17/EK-irányelv és a 2004/18/EK-irányelv ekkor már hatályban volt, de a tagállamoknak még volt egy évük az átültetésre.) 2008-ban a Bizottság – a 2005-ös közleményben kiemeltek okán – egy újabb értelmező közleményt fogadott el,[215] amely tartalmát tekintve meghatározza, hogy hogyan is kell alkalmazni a Bizottság értelmezésében – IPPP létrehozása és működtetése esetén – azon közösségi rendelkezéseket, amelyek a közbeszerzésekre és a koncessziókra vonatkoznak. Ezenfelül a közlemény célja a jogbiztonság javítása és azon aggodalmak csillapítása, amelyek szerint a közösségi jog alkalmazása egy magánfél IPPP-ben való részvételi hajlandóságát csökkentené, vagy éppenséggel ellehetetlenítené.[216] (A tagállamoknak ekkorra már át kellett ültetniük mind a 2004/17/EK-irányelvet, mind pedig a 2004/18/EK-irányelvet.)

[209] Gyulai-Schmidt 2015: 1041–1042.
[210] COM (2004) 327. final.
[211] COM (2005) 569. final.
[212] COM (2005) 569. final.
[213] COM (2005) 569. final.
[214] COM (2005) 569. final.
[215] COM 2008/C 91/02.
[216] COM 2008/C 91/02.

4.2. A KONCESSZIÓ, SZOLGÁLTATÁSI KONCESSZIÓ FOGALMÁNAK ALAKULÁSA AZ UNIÓS ESETJOG TÜKRÉBEN

Az uniós bírói gyakorlat[217] első jelentős ítélete 2000-ben született az úgynevezett Telaustria-ügyben[218] (noha a koncessziót csak tangenciálisan érintette). A Bíróság az ügyben először mondta ki, hogy az olyan szerződések esetében is, amelyek bár nem tartoznak az irányelvi szabályozás hatálya alá, az ajánlatkérők kötelesek tiszteletben tartani az uniós primer jog alapszabályait általánosságban, különös tekintettel a diszkriminációmentességre, amely magában foglal egy átláthatósági kötelezettséget is.[219] Az ügyben a Telekom Austria egy magánvállalkozással kötött nyomtatott és elektronikus használatra alkalmas telefonkönyvek (telefon-előfizetői összesítők) gyártására és megjelentetésére írásbeli visszterhes szerződést. Az ügyben az ellenszolgáltatás egyébiránt a szolgáltatás hasznosítási jogának átengedésében állt. Az átláthatóság érvényre juttatásának célja, hogy az ajánlatkérő kellő nyilvánosságot biztosítson az ajánlattevő részére, így teremtve lehetőséget a szolgáltatási piacok verseny irányába történő eltolásának és az egyes odaítélési eljárások függetlenségének, pártatlanságának.[220] Ezt emeli ki közös munkájában Gonda Marietta, Varga Ágnes és Várhomoki-Molnár Márta is.[221] A bizottság egyik 2006-os értelmező közleménye hangsúlyozza az átláthatósággal összefüggésben, hogy annak biztosítása alapfeltétele a tisztességes és pártatlan közbeszerzési eljárásnak. Ez kiváltképp biztosítható a szerződés tárgyának megkülönböztetésmentes leírásával; valamennyi tagállam gazdasági szereplői számára történő azonos hozzáférés biztosításával; diplomák, tanúsítványok és képesítéseket igazoló iratok kölcsönös elismerésével; megfelelő határidők kitűzésével; valamint átlátható és objektív megközelítéssel.[222]

A diszkriminációmentességre és az átláthatóságra fókuszált a Bíróság a 2005-ös Coname-ügyben,[223] azzal a kiegészítéssel, hogy a transzparenciának csak akkor kell érvényesülnie, ha határon átnyúló érdeket képvisel a vonatkozó szerződés. Ezt hangsúlyozza Várhomoki-Molnár Márta is.[224] Az alapügyben a Coname szerződést kötött a Comune di Cingia de' Bottival metángázhálózat karbantartása, igazgatása

[217] Az uniós bírói gyakorlathoz adalékként lásd VÁRHOMOKI-MOLNÁR 2010.

[218] C-324/98. – Telaustria-ügy.

[219] Ehhez lásd még: C-275/98. – Unitron Scandinavia-ügy 2., 33., 35–37. pontjait; C-573/07. – Sea Srl-ügy 38. pontját ; az átláthatóságra utal Várhomoki-Molnár Márta is. Lásd VÁRHOMOKI-MOLNÁR 2018: 450. 2. hasáb.

[220] C-324/98. – Telaustria-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 58–62. pontjait).

[221] GONDA – VARGA – VÁRHOMOKI-MOLNÁR 2021 (lásd: 18).

[222] COM 2006/C 179/02.

[223] C-231/03. – Coname-ügy.

[224] VÁRHOMOKI-MOLNÁR 2021: 149.

és felügyelete tárgyában, ugyanakkor a község tájékoztatta a Conamét, hogy végül a Padaniát bízta meg a szóban forgó feladat ellátásával. Ez utóbbi társaság többségében köztőkéből állt, amelyben Cremona tartománynak, valamint a tartomány közel valamennyi községének volt részesedése. A Comune di Cingia de' Botti részesedése e társaság tőkéjének 0,97%-ára terjedt ki. A szóban forgó szolgáltatást a Padania részére közvetlenül ítélték oda. Mindezekre tekintettel a Coname kérte a kérdést előterjesztő bíróságtól, hogy semmisítse meg a döntést, mivel álláspontja szerint az említett szolgáltatást ajánlati felhívás alapján kellett volna odaítélni. Az olasz bíróság előzetes döntéshozatali eljárásért fordult a Bírósághoz, amely hangsúlyozta, hogy amennyiben a koncesszió a Comune di Cingia de' Bottitól eltérő, más tagállamban székhellyel rendelkező társaságot is érdekelhet, a koncessziónak egy, ez utóbbi tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás számára való, minden átláthatóság nélküli odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező vállalkozás rovására megvalósuló eltérő bánásmódnak minősül; ugyanis az átláthatóság teljes hiányában ez utóbbi vállalkozásnak nincs valós esélye arra, hogy az említett koncesszió megszerzéséhez fűződő érdeklődését kinyilváníthassa. Márpedig az efféle diszkrimináció – objektív körülmények hiányában – állampolgárságon alapuló közvetett megkülönböztetésnek minősül. A Bíróság kiemeli az eltérő bánásmód igazolására alkalmas objektív körülményekkel összefüggésben, hogy az a tény, hogy a Comune di Cingia de' Botti 0,97%-os részesedéssel rendelkezett a Padania tőkéjében, önmagában nem minősül ezen objektív körülmények egyikének, hisz bár egy község számára egy közszolgáltatást irányító koncesszióba vevő feletti ellenőrzési jog megléte minősülhet olyan objektív körülménynek, amely igazolhatja az eltérő bánásmódot, e 0,97%-os részesedési arány annyira csekély, hogy az egy ilyen ellenőrzést nem tesz lehetővé.[225] Várhomoki-Molnár Márta is utal rá, hogy a transzparenciának legalább olyan mértékben kell érvényesülnie, amely lehetővé teszi, hogy arról tudomást szerezzenek egyes – a koncesszió iránt érdeklődő – társaságok, így alakítván ki versenyt az egyes társaságok között a koncesszió elnyeréséért és ekképpen biztosítván a nyertes ajánlattevő személyének objektív, előre meghatározott feltételek szerinti kiválasztásának paramétereit.[226]

2005-ben a Bíróság kimondta a Parking Brixen-ügyben,[227] hogy a 92/50/EGK irányelv értelmében a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződés ellenszolgáltatást tartalmaz, amelyet az ajánlatkérő közvetlenül fizet a szolgáltatónak.[228] Ugyanebben az ítéletben megjelenik a szolgáltató kockázatviselési kötelezettsége

[225] C-231/03. – Coname-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 4–7., 16–19., 21–24. pontjait).
[226] Várhomoki-Molnár 2014a (lásd: 641).
[227] C-458/3. – Parking Brixen-ügy.
[228] C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 39. pontja).

mellett[229] az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelményének hangsúlyozása[230] is. Az alapügy tárgya a Brixen község területén található két parkoló üzemeltetésének a Stadtwerke Brixen AG társaság részére történt odaítélése volt. A Stadtwerke Brixen AG annak a Stadtwerke Brixen különleges vállalkozásnak a jogutódja volt, amely helyi közszolgáltatások – ide sorolva parkolók és parkolóházak üzemeltetését – ellátására jött létre, és amelyet korábban Brixen község alapított. A jogutód részvénytársaság tevékenységi köre bővebb volt, mint a jogelőd vállalkozásé, ugyanis nem korlátozódott pusztán Brixen község területére, hanem országos, illetve nemzetközi jelentősége volt. Utóbb Brixen község képviselő-testülete akképp döntött, hogy több közszolgáltatás ellátásával (így például a már említett parkolóüzemeltetéssel) bízta meg a szóban forgó társaságot, amely szolgáltatás biztosításának ellenszolgáltatásaként parkolódíjat szedett be a felhasználóktól, a község részére pedig éves díjat fizetett. A Parking Brixen szintén vállalta a község területén lévő parkolók – koncessziós szerződés alapján történő – üzemeltetését, így vitatta a Stadtwerke Brixen AG-val történő megállapodások létjogosultságát arra való tekintettel, hogy a szerződés megkötésére a közbeszerzési szabályok alkalmazásának mellőzésével került sor.[231] A Bíróság megállapította, hogy nyilvános fizetőparkoló üzemeltetésének hatóság általi odaítélése valamely szolgáltató részére, amelynek ellenszolgáltatásaként e szolgáltató a harmadik személyek által e parkoló használatáért fizetett összegeket kapja, a 92/50/EGK irányelv hatálya alá nem tartozó közszolgáltatási koncessziónak minősül.[232]

Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelménye jelenik meg az An Post-ügyben[233] is 2007-ben. Az alaptényállás értelmében a szociális juttatások kifizetésével kapcsolatos szolgáltatások nyújtását az ír szociális miniszter előzetes hirdetmény közzététele nélkül ítélte oda az An Post ír postai szolgáltató társaság részére. A – több ízben módosított – szerződés alapján a postahivatalokban felvehették a szociális juttatások jogosultjai a nekik járó összeget. Kiemelendő azonban, hogy amennyiben a 92/50/EGK irányelv I. B. melléklet hatálya alá tartozó szolgáltatásokkal kapcsolatos szerződés határon átnyúló érdeket képvisel, e szerződésnek az ajánlatkérő

[229] C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 40. pontja); ehhez lásd még: C-382/05. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy 34. pontját; a C-206/08. – WAZV Gotha-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 51. pontját); a C-274/09. – Privater Rettungsdienst és Krankentransport Stadler ügy 26., 37–40. pontjait; a C-348/10. – Norma-A SIA és Dekom SIA ügy 44-51. pontjait.

[230] C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 50. pontját).

[231] C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 12–29. pontjai).

[232] C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 43. pontja); ezzel kapcsolatban lásd még: Juhász 2009 (lásd: 90–92).

[233] C-507/03. – An Post-ügy.

tagállamában székhellyel rendelkező vállalkozásnak történő, minden átláthatóság nélküli odaítélése a másik tagállamban székhellyel rendelkező, esetlegesen érdekelt vállalkozások számára, hátrányos eltérő bánásmódnak minősül. Márpedig – hacsak objektív körülmények nem indokolják – az ilyen eltérő bánásmód, amely a más tagállamban székhellyel rendelkező valamennyi vállalkozást kizárja, és elsősorban azok rovására érvényesül, – állampolgárságon alapuló – közvetett megkülönböztetésnek minősül. Ez esetben a Bizottság feladata volt annak bizonyítása, hogy annak ellenére, hogy a szóban forgó szerződés a 92/50/EGK irányelv I. B. melléklet hatálya alá tartozó szolgáltatással kapcsolatos, az adott szerződés az érintett ajánlatkérő tagállamától eltérő tagállamban bejegyzett vállalkozás számára képviselt egyértelmű érdeket, és ez utóbbinak – mivel nem fért hozzá a szerződés odaítélését megelőzően a megfelelő információkhoz – nem állt módjában az esetleges ehhez fűződő érdekét kinyilvánítani. Továbbá a Bizottságnak kellett a kötelezettségszegés fennállásának vizsgálatához szükséges bizonyítékokat a Bíróság elé terjesztenie anélkül, hogy bármilyen vélelemre hivatkozna. Ezt a Bizottság ugyanakkor nem tette meg, így a Bíróság a keresetet elutasította.[234]

A WAZV Gotha-ügyben[235] a Bíróság 2009-ben szintén kimondta, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés és a szolgáltatási koncesszió közötti különbség a szolgáltatás ellenszolgáltatásában van. Mindemellett hangsúlyozta, hogy a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződés olyan ellenszolgáltatást tartalmaz, amelyet az ajánlatkérő szerv közvetlenül fizet a szolgáltatónak, míg a szolgáltatási koncesszió esetében a szolgáltatás ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosításának joga, vagy önmagában, vagy pénzbeli ellenszolgáltatással együtt. Ugyanakkor kiemelte, hogy még ha az ajánlatkérő szerv által viselt kockázat jelentősen korlátozott is, ahhoz, hogy szolgáltatási koncesszióról lehessen beszélni, szükséges, hogy az ajánlatkérő szerv teljes egészében, vagy legalább jelentős részében a koncessziós jogosultra hárítsa az általa viselt működtetési kockázatot.[236] Az alaptényállás értelmében a WAZV Gotha a Gotha város önkormányzati vállalkozását, a Stadtwirtschaft Gotha GmbH-t bízta meg a vízellátás terén felmerülő valamennyi műszaki, kereskedelmi és adminisztratív szolgáltatás ellátásával. A szerződés lejárta előtt a WAZV Gotha

[234] C-507/03. – An Post-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 1. 9–10., 30–34. és 36. pontjait).

[235] C-206/08. – WAZV Gotha-ügy.

[236] C-206/08. – WAZV Gotha-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 51. és 77. pontjait); ehhez lásd még: C-382/05. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 34. pontját); C-458/3. – Parking Brixen-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 40. pontját); C-274/09. – Privater Rettungsdienst és Krankentransport Stadler-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 26., 37–40. pontjait); C-348/10. – Norma-A SIA és Dekom SIA-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 44–51. pontjait).

azt tervezte, hogy felveszi tagjai sorába a Stadtwirtschaftot, annak érdekében, hogy továbbra is rábízhassa az ügyvitelt. Ezt azonban a felügyeleti hatóságok a közbeszerzést szabályozó rendelkezésekre hivatkozva nem engedélyezték. Mindezek tudatában a WAZV Gotha úgy döntött, hogy koncesszióba adja az ivóvízellátási és szennyvízelvezetési szolgáltatást, ezért nem alakszerű odaítélési eljárást indított a formális közbeszerzési eljárás helyett, egyben közzétett egy hirdetményt az Európai Unió Hivatalos Lapjában annak érdekében, hogy a szolgáltatás ellátására vállalkozást találjon. Az Eurawasser kifogásolta, hogy a WAZV Gotha a fent említett szolgáltatásokat nem a szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződések odaítélésére vonatkozó alakszerű odaítélési eljárás keretében, hanem szolgáltatási koncesszió révén kívánta odaítélni.[237] A kockázattal összefüggésben fontosnak tartom kiemelni, hogy WAZV Gotha-ügyben a Bíróság a gazdasági kockázat kérdéskörét tovább relativizálta azáltal, hogy kimondta: „még ha az ajánlatkérő szerv által viselt kockázat jelentősen korlátozott is, ahhoz hogy szolgáltatási koncesszióról lehessen beszélni, az szükséges, hogy az ajánlatkérő szerv teljes egészében, vagy legalább jelentős részben a koncessziós jogosultra hárítsa az általa viselt működtetési kockázatot."[238] Ennek problematikájára hívja fel a figyelmet Németh Anita[239] és Gyulai-Schmidt Andrea is.[240] Utóbbi egyúttal hangsúlyozza a részleges kockázatvállalással kapcsolatos jogbizonytalanságot, hiszen „a jelentősen korlátozott kockázat meghatározó mértéke tágabb-lazább kockázatdefiníciót ad a jelentős mértékű kockázat viselésének fogalmánál, egyúttal több kérdést vet fel, mint amennyit megválaszol. [Ennek ellenére ugyanakkor a Bíróság ítélete] erősíti az önkormányzatok szubszidiaritás elvére alapított, állami gondoskodás körében kivívott pozícióját."[241] Kiemeli emellett, hogy az egyes kockázatnövelő és -csökkentő tényezőket külön-külön az egyes ügyek vonatkozásában kell értékelni. Kockázatnövelő elemnek tekinthetjük, ha a koncesszor magánautonómiáját korlátozzák az egyes végfelhasználók, ügyfelek, fogyasztók utasítási, ellenőrzési és tájékoztatási jogai, továbbá, ha az ügyfelek által fizetendő használati díj összegét az ajánlatkérő határozza meg, és az ajánlatkérő ezért nem ad kompenzációt a koncesszornak, hisz ez esetben a koncesszor nem követelhet magasabb díjat az egyes végfelhasználóktól. Monopólium esetén azonban a fogyasztók függnek a koncesszortól, ami lehet kockázatcsökkentő tényező. Hangsúlyozandó, hogy mindezek eldöntése az egyes egyedi esetek egyedi

[237] C-206/08. – WAZV Gotha-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 11–20. pontjait).
[238] C-206/08. – WAZV Gotha-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 70. pontját).
[239] Németh 2016 (lásd: 75–76).
[240] Vö. Gyulai-Schmidt 2015: 1045.
[241] Gyulai-Schmidt 2015: 1045; vö. Ortner 2010a; 2010b.

körülményeinek értékelésével lehetséges. Kockázatcsökkentő elemnek tekinthetők emellett a koncesszor részére történő kompenzációs kifizetések.[242]

2009-ben az Acoset SpA-ügyben[243] a Bíróság kimondta, hogy kizárólag az uniós jog alapján döntendő el azon kérdés, hogy egy tevékenységet szolgáltatási koncessziónak vagy szolgáltatás megrendelésére irányuló közbeszerzési szerződésnek kell-e tekinteni.[244] Az átláthatóság és az egyenlő bánásmód követelményére a Bíróság ebben az ítéletben is felhívta a figyelmet.[245] Az alapténnyállásban Ragusa megye és az iblai önkormányzatok együttműködési megállapodást kötöttek a ragusai helyi integrált vízszolgáltatásért felelős hatóság létrehozásáról. A hatóság irányító szerve jóváhagyta, hogy a szolgáltatást kizárólag és közvetlenül egy létrehozandó vegyesvállalatnak (az integrált vízszolgáltatás nyújtójának) ítéljék oda. Ezt követően hirdetményt tettek közzé többek között az Európai Közösségek Hivatalos Lapjában azon vállalkozás kiválasztása céljából, amelynek feladata az integrált vízszolgáltatás működtetése, és az e szolgáltatás kizárólagos irányításával kapcsolatos munkák végrehajtása. Az ezzel összefüggő pályázati eljárást lefolytatták, és az Acoset SpA nyilatkozott, hogy érdekében áll a pályázat elnyerése. Ezek után a hatóság irányító szerve ahelyett, hogy az odaítélésről határozott volna, és az üzemeltető vegyesvállalatot létrehozta volna a szolgáltatás azonnali megindítása és a közösségi források kiaknázása céljából, úgy határozott, hogy megteszi a szükséges lépéseket az Acoset SpA kiválasztására irányuló eljárás megsemmisítése érdekében. Tette ezt azon aggodalma okán, hogy a lefolytatott pályázati eljárás esetleg összeegyeztethetetlen volt az uniós joggal.[246]

4.3. A koncesszió, szolgáltatási koncesszió fogalmának alakulása a honi jogforrások tükrében

A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti distinkciók megállapításához[247] meg kell vizsgálnunk a honi jogforrások közül az egyes közbeszerzési törvények (és azok módosításai), valamint a koncessziós törvény (és annak módosításai) vonatkozó fogalommeghatározásainak

[242] Gyulai-Schmidt 2015: 1045.

[243] C-196/08. – Acoset SpA-ügy.

[244] C-507/03. – An Post-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 38. pontját); ehhez lásd még: C-382/05. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 31. pontját).

[245] C-507/03. – An Post-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 49–50. pontjait).

[246] C-507/03. – An Post-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 16–22. pontjait).

[247] Az elhatárolási kérdésekkel foglalkozott Pfeffer Zsolt is. Lásd Pfeffer 2014.

alakulását. Az első, a közbeszerzésekről szóló 1995. évi XL. törvényünk (a továbbiakban: első Kbt.) még nem rendelkezett a szolgáltatási koncesszióról[248] (mint fentebb kifejtettem, ekkor még az uniós jog hatálya sem terjedt ki a szolgáltatási koncesszióra, kivéve az unió alapelveinek – mint például az egyenlő bánásmód vagy éppen az átláthatóság – betartását). A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: második Kbt.) már rendelkezett a szolgáltatási koncessziókról, igaz, csak a nemzeti értékhatárokat elérő, de az uniós – akkor még közösségi – értékhatárokat el nem érő közbeszerzések esetén határozta meg a közbeszerzés tárgyaként a szolgáltatási koncessziót. Ez valójában azt is jelenti, hogy a jogalkotó mindenképpen vagy a második Kbt., vagy a Koncessziós tv. hatálya alatt kívánta tartani az adott szolgáltatási tevékenységet.[249] Hangsúlyozandó, hogy a jogalkotó a szolgáltatási koncessziót csak a nemzeti értékhatárú általános, egyszerű közbeszerzési eljárás tárgyaként határozta meg; ugyanakkor jogi szempontból egyértelműen megállapítható, hogy az ajánlatkérőnek minősülő szervezetek számára – általános közbeszerzési eljárás esetén – fennállt a közbeszerzési eljárás lefolytatásának kötelezettsége a nemzeti értékhatár elérésekor (függetlenül attól, hogy annak a szolgáltatási koncessziónak, amelyre lefolytatták az eljárást, milyen magas becsült értéke volt).[250] Következésképpen a második Kbt. 23. §-a alatt a közbeszerzés tárgyai közül kivett szolgáltatási koncessziót csupán korlátozottan emelte vissza a közbeszerzés tárgyai közé a második Kbt. 242. § (1) bekezdése, tudniillik abban az esetben, ha nem tartozik maga a szolgáltatási koncesszió a Koncessziós tv. hatálya alá is.[251] Ez a jogi szabályozás azt jelenti, hogy a jogalkotó az adott szolgáltatási tevékenységet mindenképp valamely törvény szabályozása (hatálya) alatt kívánja tartani. A második Kbt. alapján a szolgáltatási koncesszió olyan szolgáltatásmegrendelés, amely alapján az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás nyújtásával összefüggő hasznosítási jog meghatározott időre történő átengedése, vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt.[252] Ehhez képest szolgáltatásmegrendelésnek minősül a második Kbt. értelmében az – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.[253] A közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: harmadik Kbt.) – az uniós jog és az uniós bírói jog fejlődésével összhangban – módosított a szolgáltatási koncessziókat illető

[248] Lásd: első Kbt. 2. §.
[249] Lásd: második Kbt. 21. §, 167. § (1) bekezdés, 242. § (1) bekezdés.
[250] D.740/16/2010.KDBH.
[251] Fővíz.Ít.3.Kf.27.517/2008/9.
[252] Második Kbt. 242. (4) bekezdés.
[253] Második Kbt. 27. §.

korábbi szabályozáson. A harmadik Kbt. egyértelművé tette, hogy a szolgáltatási koncesszió is a közbeszerzés tárgya,[254] azonban megfogalmazott néhány kivételt: főként olyan esetekben, amikor a koncesszió célja közszolgáltatói (közszolgáltatási) tevékenység biztosítása.[255] Szintén a kivételek közé sorolta a harmadik Kbt. a szolgáltatási koncessziót, amennyiben az a Koncessziós tv. hatálya alá tartozott.[256] A harmadik Kbt. értelmében a szolgáltatási koncesszió olyan szolgáltatásmegrendelés, amelynek alapján az ajánlatkérő a szolgáltatás nyújtásának jogát (hasznosítási jog) meghatározott időre átengedi; ellenszolgáltatása a hasznosítási jog vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt; és ahol a hasznosításhoz kapcsolódó kockázatokat teljes egészében vagy legalább jelentős részben a nyertes ajánlattevő viseli.[257] A szolgáltatás megrendelésének fogalma a második Kbt.-hez képest nem változott: a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.[258] A jelenleg is hatályos Kbt. szövegezésekor a jogalkotó az uniós jogot és az uniós joggyakorlatot is beépítette a normaszövegbe – tekintettel az irányelvi jogharmonizációs kötelezettségre. A hatályos Kbt. mind a szolgáltatási koncesszió, mind pedig a szolgáltatás megrendelésének fogalmán pontosított. Ennek értelmében szolgáltatási koncessziónak tekintjük a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződést, amelynek keretében az ajánlatkérő a szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek-e a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti

[254] Lásd: harmadik Kbt. 7. § (1) bekezdés.

[255] Lásd: harmadik Kbt. 9. § (1) bekezdés h) pont és j) pont. Megjegyzem, hogy a j) pontot külön kivételként kezelte a harmadik Kbt., ugyanakkor meglátásom szerint az ott megfogalmazott autóbusszal végzett menetrend szerinti személyszállítást és villamossal végzett helyi közforgalmú vasúti szolgáltatást közszolgáltatásnak kell tekinteni.

[256] Lásd: harmadik Kbt. 9. § (1) bekezdés i) pont.

[257] Lásd: harmadik Kbt. 7. § (6) bekezdés.

[258] Lásd: harmadik Kbt. 7. § (4) bekezdés.

kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetők figyelembe.[259] Ehhez képest a hatályos Kbt. alapján a szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.[260] Az egyes Kbt.-k tételes jogi fogalomvariánsait a 7. táblázat szemlélteti.

A koncesszió és a szolgáltatási koncesszió fogalmiságának kérdéséhez a hatályos Koncessziós tv. nem ad sokat, ugyanakkor a 3/A. §-a – a harmadik Kbt. normaszövegének szöges ellentettjeként – nem a Kbt. alkalmazhatóságát zárja ki olyan koncessziók esetében, amelyek a Koncessziós tv. hatálya alá tartoznak, hanem a Koncessziós tv. saját magát a Kbt. szubszidiárius normájává teszi azáltal, hogy akképpen fogalmaz, hogy amennyiben a koncessziós szerződés egyúttal a Kbt. hatálya alá is tartozik, úgy a Koncessziós tv. -t a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.[261] Következésképpen ilyen esetekben a koncessziós jogszabály a Kbt. mögöttes joganyagává válik. Kiemelendő, hogy a Koncessziós tv. egyébként is egy kerettörvény, amely legfőképpen a koncesszióköteles tevékenységek folytatására vonatkozó alapvető, valamennyi ágazatra irányadó közös kötelező szabályokat tartalmazza, ugyanakkor – az eltérő tevékenységek sajátosságai miatt – az ágazati törvények állapítják meg az egyes speciális részletszabályokat.[262] Egyben megjegyzendő, hogy 3/A. §-t a 2014-es uniós irányelvi csomag elfogadása következtében megalkotott új közbeszerzési törvény (azaz a hatályos Kbt.) 199. § (6) bekezdése emelte a Koncessziós tv. szövegébe. Mindezek eredményeképpen nem egy – a Koncessziós tv. szerinti – koncessziós pályázatot kell kiírni, hanem a Kbt. szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni. A koncessziós pályázatra a Koncessziós tv. által előírt további rendelkezései a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárásban megfelelően alkalmazandók azzal, hogy a pályázatok elbírálása alatt nyilvánvalóan a közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás eredményéről szóló döntés meghozatala értendő.[263]

[259] Kbt. 8. § (6)–(7) bekezdés.
[260] Kbt. 8. § (4) bekezdés.
[261] Koncessziós tv. 3/A. §.
[262] Lásd: második Kbt. 21. §, 167. § (1) bekezdés, 242. § (1) bekezdés.
[263] Lásd: második Kbt. 21. §, 167. § (1) bekezdés, 242. § (1) bekezdés.

7. táblázat. *A szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés (szolgáltatásmegrendelés) konceptusának alakulása az egyes Kbt.-k tükrében*

	Második Kbt.	**Harmadik Kbt.**	**Kbt.**
Szolgáltatási koncesszió	„A szolgáltatási koncesszió olyan szolgáltatásmegrendelés, amely alapján az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás nyújtásával összefüggő hasznosítási jog meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt."	„A szolgáltatási koncesszió olyan szolgáltatásmegrendelés, amelynek alapján az ajánlatkérő a szolgáltatás nyújtásának jogát (hasznosítási jog) meghatározott időre átengedi, és ellenszolgáltatása a hasznosítási jog vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, ahol a hasznosításhoz kapcsolódó kockázatokat teljes egészében vagy legalább jelentős részben a nyertes ajánlattevő viseli."	„A szolgáltatási koncesszió a Kbt. szerinti ajánlatkérő által, írásban megkötött visszterhes szerződés, amelynek keretében az ajánlatkérő a szolgáltatás nyújtását rendeli meg, az ajánlatkérő ellenszolgáltatása a szolgáltatás hasznosítási jogának meghatározott időre történő átengedése vagy e jog átengedése pénzbeli ellenszolgáltatással együtt, amely együtt jár a szolgáltatás hasznosításához kapcsolódó működési kockázatnak a koncessziós jogosult általi viselésével. Akkor tekinthető úgy, hogy a koncessziós jogosult viseli a működési kockázatot, ha bizonytalan, hogy megtérülnek a koncesszió tárgyát képező építmény vagy szolgáltatás létrehozása és üzemeltetése során eszközölt beruházásai, illetve felmerült költségei. A koncessziós jogosult lehetséges vesztesége nem lehet csupán névleges vagy elhanyagolható. A működési kockázat keresleti kockázatból, kínálati kockázatból vagy e két kockázat együtteséből adódhat, és fennállásának megítéléséhez csak a koncessziós jogosult által nem befolyásolható tényezőkből eredő kockázatok vehetőek figyelembe."
Szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés (szolgáltatásmegrendelés)	A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.	A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan visszterhes szerződés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.	A szolgáltatás megrendelése – árubeszerzésnek és építési beruházásnak nem minősülő – olyan beszerzés, amelynek tárgya különösen valamely tevékenység megrendelése az ajánlatkérő részéről.

Forrás: a szerző szerkesztése a második Kbt. 27. §, 242. (4) bekezdés, harmadik Kbt. 7. § (4) és (6) bekezdés, Kbt. 8. § (4) és (6)–(7) bekezdés alapján

4.4. A KONCESSZIÓ, SZOLGÁLTATÁSI KONCESSZIÓ FOGALMÁNAK ALAKULÁSA A HONI JOGALKALMAZÓI AKTUSOK TÜKRÉBEN

A honi bírói döntésekkel kapcsolatban érdemes megemlíteni a Fővárosi Ítélőtábla egy 2009-es döntését[264] a kockázatviseléssel összefüggésben, amelyben a bíróság hangsúlyozta, hogy szemben egy szolgáltatásmegrendeléssel a koncesszió jogosultja – legalább részben – nem közvetlenül az ajánlatkérőtől jut bevételhez, hanem az adott szolgáltatás nyújtásából származó jövedelemre szerez jogot. Mindemellett a koncesszió jogosultjához telepítődik a tevékenység folytatásához kapcsolódó kockázatviselés is, míg szolgáltatásmegrendelés esetében az a megrendelőn marad. A második Kbt. szerinti szolgáltatási koncesszió fogalommeghatározásából következik, hogy annak a nyereség nem tartalmi eleme, ezért a nyereség vagy veszteség a szolgáltatási koncesszióval összefüggésben nem értelmezhető.[265]

Egy 2012-es ítéletében a Fővárosi Törvényszék[266] a szolgáltatási koncesszió hasznosítási jog fogalmi elemének ellenszolgáltatási jellegével foglalkozott, és megállapította, hogy a szolgáltatási koncesszió esetében visszterhes szolgáltatás alatt a polgári jogi értelemben vett visszterhes szolgáltatás értendő; és a szolgáltatás akkor minősül visszterhesnek, ha olyan ellenszolgáltatás áll az egyik szolgáltatással szemben, amely a szolgáltató fél érdekeinek kielégítésére irányul. Következésképpen az ellenértéknek minősülő hasznosítási jog kifejezés szolgáltatási koncesszió esetében a polgári jogi visszterhességgel összefüggésben értelmezendő, vagyis ellenérték lehet az olyan hasznosítható, értékesíthető jog, amire az egyik fél azért kötelezi magát, mert annak fejében saját maga részére, saját érdekeinek kielégítésére rendelt szolgáltatást.[267]

A fogalmi tisztázások végett adalékként a honi hatósági jogalkalmazói gyakorlatból kiemelem a Közbeszerzési Döntőbizottság (a továbbiakban: KDB) 2011-es két határozatát. E határozatok mellett a szolgáltatási koncesszió témájában született még néhány KDB-határozat, ugyanakkor a szolgáltatási koncesszió és szolgáltatásmegrendelés közötti különbségeket e két 2011-es határozat mutatja leginkább.[268] Érdemes tisztázni, hogy e két KDB-határozat a fentebb is említett 2014-es uniós

[264] Főv.Ít.3.Kf.27.441/2008/7. Ezt az ítéletet egyébként a D.406/11/2008.KDBH-hoz kapcsolódóan hozta meg a Fővárosi Ítélőtábla.

[265] Főv.Ít.3.Kf.27.441/2008/7; lásd ehhez még: Főv.Ít.3.Kf.27.484/2010/5.

[266] Főv.Tv.27.K.31.218/2012/13.

[267] Főv.Tv.27.K.31.218/2012/13.

[268] D.718/17/2004.KDBH; D.8/16/2006.KDBH; D.616/17/2006.KDBH; D.729/9/2006.KDBH; D.348/6/2007.KDBH; D.537/6/2007.KDBH; D.406/11/2008.KDBH; D.24/9/2009.KDBH;

szolgáltatási koncesszióra vonatkozó jogalkotást megelőzően született, ugyanakkor adekvát módon összefoglalja a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatásmegrendelés közötti különbségeket. A szolgáltatási koncesszióval összefüggésben a KDB kiemelte, hogy a szolgáltatási koncesszió lényegében nem más, mint magántőke bevonásával megvalósuló közfeladatellátás. Ilyen esetben a koncesszió jogosultja – azaz a koncesszor – a szolgáltatás hasznosítási joga fejében átveszi a szolgáltatás működésének felelősségét, és viseli a működésből fakadó kockázatokat. A hasznosítási jog átengedése következtében a koncesszor nem feltétlenül jogosult pénzbeli ellenszolgáltatásra is, sőt a hasznosítási jog átengedése következtében elsősorban nem pénzbeli ellenszolgáltatásra jogosult közvetlenül. A koncesszió jogosultját pénzbeli ellenszolgáltatás csupán közvetett módon, a hasznosítási jog hasznosításából származó bevétel révén illeti meg.[269] Ezt hangsúlyozza egyébként a Bizottság fentiekben hivatkozott közleménye is, tudniillik a koncesszió jogosultját (koncesszor) nem az ajánlatkérő – azaz a koncesszióba adó –, hanem a szolgáltatás használóitól, igénybevevőitől a nyújtott szolgáltatás ellenértékeként beszedett díj formájában fizetik ki.[270] Ezzel összefüggésben Gyulai-Schmidt Andrea kiemeli, hogy

> „ez a hárompólusú jogviszony adja a koncessziós konstrukció alapját a nemkoncessziós beszerzésekhez képest. Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő a hasznosítási jog átengedésével mentesül a pénzbeli ellenszolgáltatás egészben vagy részben történő megfizetése alól, a hasznosítás kockázata fordított arányban részben vagy egészben átterhelődik a koncessziós jogosultra, aki nem láthatja előre, hogy ráfordításai a koncessziós idő alatt valóban megtérülnek-e."[271]

Lényegi eleme tehát a szolgáltatási koncessziónak, hogy a hasznosításból fakadó működési felelősséget és működési kockázatot az átengedett hasznosítási jog fejében a koncesszor átvállalja.[272] Továbbá megállapítható, hogy a szolgáltatási koncessziós szerződések szolgáltatásmegrendeléshez képesti speciális rendeltetése a szolgáltatás kiszervezésében ragadható meg.[273]

D.77/10/2009.KDBH; D.320/16/2009.KDBH; D.92/32/2009.KDBH; D.740/16/2010.KDBH; D.267/19/2011.KDBH; D.1000/15/2011.KDBH; D.411/9/2012.KDBH.

269 D.267/19/2011.KDBH; D.1000/15/2011.KDBH; lásd még: D.8/16/2006.KDBH.

270 COM 2000/C 121/02.

271 Gyulai-Schmidt 2015: 1040; vö. Németh 2016: 76–77.

272 D.267/19/2011.KDBH; D.1000/15/2011.KDBH; lásd még: D.8/16/2006.KDBH.

273 D.1000/15/2011.KDBH.

4.5. A KONCESSZIÓ, SZOLGÁLTATÁSI KONCESSZIÓ ÉS A SZOLGÁLTATÁSMEGRENDELÉS KÖZÖTTI LEGFŐBB DISTINKCIÓK

A honi és uniós jogforrások, valamint a jogalkalmazási aktusok áttekintését követően megkísérlem szemléltetni a koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatásmegrendelés közötti fő különbségeket. Alapvetően eljárási (alaki) és anyagi jogi distinkciókról szólhatunk. Ami az eljárási (alaki) jogi különbségeket illeti, azokat a koncesszió és a szolgáltatási koncesszió vonatkozásában a 8. táblázatban szemléltetem. (A szolgáltatásmegrendelés eljárási jogi értelemben egyszerűen elválasztható a másik két jogintézménytől, így annak a táblázatban történő szerepeltetése nem indokolt. Amennyiben a szolgáltatásmegrendelés a Kbt. hatálya alá tartozik, úgy arra a Kbt. rendelkezései alkalmazandók.) Mivel e distinkciók alapvetően eljárási jogi természetűek, ezért hangsúlyozom a Koncessziós tv. 3/A. §-ának jelentőségét és a Koncessziós tv. szubszidiárius jellegét. Következésképpen a legfontosabb kérdés mindig annak eldöntése, hogy a Koncessziós tv. szerinti koncessziós pályázatot vagy a Kbt. szerinti közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell-e lefolytatni. A koncesszió és a szolgáltatási koncesszió közötti eljárási különbségeket éppen ezért a Koncessziós tv. szerinti pályázati eljárás és a Kbt. szerinti közbeszerzés vagy koncessziós beszerzési eljárás különbségeiben ragadhatjuk meg. Fontosnak tartom nyomatékosítani, hogy a koncessziós beszerzési eljárások és a közbeszerzési eljárások névileg is különváltak, amit tükröz a hatályos Kbt. betűje is.[274] A Kbt. ugyanis immár – a 2014/23/EU-irányelv hatására – párhuzamos rendszerben szabályozza a közbeszerzési és a koncessziós eljárásokat. Ennek okán a szolgáltatási koncesszió megkötése érdekében az ajánlatkérő szervezetek koncessziós beszerzési eljárást kötelesek lefolytatni a közbeszerzési eljárás helyett. Kiemelendő, hogy bár a jogszabály nem tekinti közbeszerzési szerződésnek a lefolytatott koncessziós beszerzési eljárás eredményeként megkötött koncessziós szerződést, a Kbt. 8. § (1) bekezdése pontatlanul mégis közbeszerzésnek minősíti azt.[275] E pontatlanságot emeli ki Gyulai-Schmidt Andrea is.[276] Emellett Várhomoki-Molnár Márta hangsúlyozza, hogy ezen szerződések hosszú távú, összetett műszaki, pénzügyi, gazdasági, jogi feltételeket tartalmazó volta okán a szolgáltatási koncesszióra vonatkozó szerződés megkötése során indokolt a felek számára történő nagyobb mozgástér biztosítása. E rugalmasság

[274] Kbt. 4. § (1) bekezdés.
[275] Kbt. 8. § (1) bekezdés.
[276] Gyulai-Schmidt 2016 (lásd: 637–638).

8. táblázat. *A koncesszió és a szolgáltatási koncesszió közötti eljárási (alaki) jogi distinkciók*

Koncesszió	**Szolgáltatási koncesszió**
A döntést hozó a pályázatok elbírálásáról emlékeztetőt készít. Az emlékeztetőnek tartalmaznia kell 1. a beérkezett pályázatok adatainak az összefoglalását; 2. a legkedvezőbb pályázat elfogadásának részletes indokait; 3. a kikötött biztosítékok megfelelőségének értékelését; 4. a koncessziós díj megfizetésének módjára és mértékére vonatkozó adatok ismertetését (amennyiben az ágazati törvény ellenszolgáltatásként koncessziós díj fizetését írja elő); 5. az államnak vagy az önkormányzatnak a jogosult által fizetett koncessziós díjjal vagy más módon ellentételezett – vagyoni és vagyoni értékű (elkerült kiadások, megszerzett jogok) pozíciójára vonatkozó adatokat és számításokat – és a jogosultnak a koncesszióval érintett piacon – a koncessziós szerződés révén – előálló pozíciójának adatait és jellemzését; 6. a pályázat nyertesének, társaság esetén a közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezőnek a nyilatkozatát arról, hogy a koncesszióval érintett területen milyen tulajdoni részesedése van; 7. valamint mindazt az adatot, amelyet az ágazati törvény elrendel, továbbá amelyet a koncessziós szerződésben érintett bármelyik fél szükségesnek tart.	A döntést hozó az ajánlatokról összegzést készít. Az ajánlatokról készített összegzés tartalmi elemei megegyeznek az elbírálásról készített emlékeztető tartalmi elemeivel, azzal, hogy az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevőnek a koncesszióval érintett területen található tulajdoni részesedésével kapcsolatos nyilatkozatot utólag csatolja.
A koncessziós szerződés megkötésére az állam vagy az önkormányzat pályázatot köteles kiírni (kivéve a szerződésnek a Nvt. szerinti meghosszabbítását, valamint a szerencsejáték- és dohánykoncesszióra vonatkozó egyes, a Koncessziós tv. szerinti szerződések megkötését). A pályázat főszabály szerint nyilvános, kivéve, ha a zártkörűséget honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdek teszi szükségessé (honvédelmi vagy nemzetbiztonsági érdek esetén az illetékes miniszter az Országgyűlés illetékes bizottságának a véleményének kikérését követően dönt), illetve zártkörű a pályázat, ha az önkormányzat a törzsvagyon részét képező tereken, parkokon és egyéb közterületeken létesített építmény tekintetében írja ki a pályázatot.	Közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni a Kbt. szerint.
A nyilvános pályázati felhívást legalább két országos napilapban, illetőleg az önkormányzati pályázatot a helyi napilapban is meg kell hirdetni a pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam kezdő napját legalább harminc nappal megelőzően. Zártkörű pályázat esetén az érdekelteket egyidejűleg, közvetlenül kell a pályázatra felhívni.	Közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni a Kbt. szerint.
A pályázatok benyújtására nyitva álló időtartam nem lehet kevesebb hatvan napnál. Az állam, illetőleg az önkormányzat nevében eljáró személy, illetve szerv a beérkezett pályázatokat – ha az ágazati törvény ennél rövidebb határidőt nem állapít meg – a pályázatok benyújtására előírt időtartam lejártát követő kilencven napon belül köteles elbírálni.	Közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárást kell lefolytatni a Kbt. szerint.

Forrás: a szerző szerkesztése a Koncessziós tv. 3/A. §, 4. §, 8. §, 9/A. § (1)–(2) bekezdése alapján

egyébként az eljárás számos elemében megmutatkozik, így többek között abban is, hogy az ajánlatkérő maga dönthet az eljárási cselekmények sorrendjéről, az eljárás felépítéséről, valamint szabadabban határozhatja meg az alkalmassági feltételeket, és számos információ közlése az eljárás későbbi szakaszában is lehetséges.[277] Sue Arrowsmith hangsúlyozza ugyanakkor, hogy e feltételek más közbeszerzési szerződéseknél is rendre tetten érhetők anélkül, hogy a fél elegendő kockázatot viselne a koncesszióvá minősítéshez; ennélfogva nem szakmai okokat vél felfedezni az irányelvi szabályozás hátterében, hanem inkább történelmi-politikai okokat.[278]

A szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés fogalmi elemeit tekintve számos hasonlóságot mutat. Éppen ez okozza a nehézséget a két jogintézmény közötti különbözőségek felismerésében, ugyanis szolgáltatási koncesszió esetében is egy olyan 1. a Kbt. szerinti ajánlatkérő szervezet által 2. írásban megkötött visszterhes szerződésről beszélünk, amelynek 3. tárgya a Kbt. szerinti szolgáltatás. A szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés (szolgáltatásmegrendelés) közötti legfőbb anyagi jogi különbségeket éppen ezért négy szempont köré csoportosíthatjuk, nevezetesen: 1. a jogviszony időtartama; 2. a jogviszony alanyainak száma; 3. az ellenszolgáltatás jellege és tartalma; 4. a jogviszony tárgyához kapcsolódó kockázat viselésének miként. A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti distinkciókat a 9. táblázat szemlélteti.

[277] Várhomoki-Molnár 2016 (lásd: 87).
[278] Arrowsmith 2017 (lásd: I. 211–212).

9. táblázat. *A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás megrendelése közötti anyagi jogi distinkciók*

Koncesszió	**Szolgáltatási koncesszió**	**Szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés (szolgáltatásmegrendelés)**
Főszabály szerint harmincöt év (ágazatonként eltérő lehet).	Határozott idejű lehet. Ha az öt évet meghaladja, akkor az ajánlatkérőnek számításokkal kell alátámasztani, hogy a szerződés időtartama nem haladja meg azt az időtartamot, amely alatt – ésszerű feltételezések alapján – a koncessziós jogosult számára megtérülnek a szolgáltatás megvalósítása érdekében, illetve a szerződés teljesítéséhez kapcsolódóan annak időtartama során eszközölt befektetései és a befektetett tőke ésszerű hozamot tud termelni.	Lehet határozott és határozatlan.
Többalanyú jogviszony.	Többalanyú jogviszony.	Általában kétalanyú jogviszony.
Koncesszió és szolgáltatási koncesszió között főként az eljárási (alaki) jogi szabályozás szintjén találunk különbségeket (lásd 8. táblázat). Anyagi jogi értelemben a koncesszió és szolgáltatási koncesszió közötti különbséget a Kbt. tárgyi és alanyi (személyi, szervi) hatálya adja meg, ugyanis amennyiben a koncessziós szerződés a Kbt. hatálya alá is tartozik, úgy a Kbt. szabályai megfelelően irányadóak. Egyebekben a szolgáltatási koncesszióval kapcsolatban írtak igazak a koncesszióra is.	Visszterhes szerződés, de szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként a hasznosítás jogát engedi át meghatározott időre a koncesszió jogosultjának. A hasznosítási jog – mint ellenszolgáltatás – mellett nyújtható pénzbeli ellenszolgáltatás is. Ugyanakkor ez csupán járulékos jellegű. A szolgáltatás használóitól beszedett díj a koncesszió jogosultját illeti meg, és ez a bevétel az ellenszolgáltatás részét képezi.	Visszterhes szerződés, de szolgáltatás megrendelése esetén az ajánlatkérő ellenszolgáltatásként pénzbeli szolgáltatást teljesít a nyertes ajánlattevő részére. Hasznosítási jog ellenszolgáltatásként történő átengedéséről csupán árubeszerzés kapcsán beszélhetünk, szolgáltatás megrendelése esetén nem. Szolgáltatás megrendelése esetén a pénzbeli ellenszolgáltatás nem járulékos jellegű, hanem a fő szolgáltatás az ajánlatkérő részéről. Tekintettel arra, hogy hasznosítási jog ellenszolgáltatásként történő átengedéséről csupán árubeszerzés kapcsán beszélhetünk, a szolgáltatás megrendelése esetén nincs hasznosításból eredő díjbevétele a nyertes ajánlattevőnek.
	A hasznosítás jogának átengedésével együtt az ajánlatkérő átadja a működési kockázatot (keresleti és kínálati kockázat) a koncesszió jogosultjának. A kockázatvállalás lehet részleges kockázatvállalás is.	Szolgáltatás megrendelése esetén a nyertes ajánlattevő nem visel működési kockázatot, a kockázat az ajánlatkérőnél marad.

Forrás: a szerző szerkesztése

5.

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI JOG (HULLADÉKJOG) HELYE A HONI JOGRENDSZERBEN[279]

A hulladékgazdálkodás interdiszciplináris jellegű terület, amely jellegét eklatánsan példázza, hogy a gyakorlatban a műszaki tudományok területén végzett szakemberek (környezetmérnök, vegyészmérnök) mellett a közigazgatás-tudomány, az állam- és jogtudomány, de még a (köz)gazdaságtudomány területén diplomázott szakemberek is foglalkoznak vele. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy bár a körforgásos gazdaság szerepe egyre erősödik a fejlett államokban és az Európai Unió tagállamaiban egyaránt, a tudománynak még nem sikerült ezen interdiszciplinaritást teljes mértékben lekövetnie. Jól mutatja az EU téma iránti elhivatottságát, hogy öt éven belül (2015-ben és 2020-ban) két, a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési tervet is elfogadott.[280] Mindemellett a 2015. december 2. napján kiadott COM (2015) 614 final, a körforgásos gazdaságra vonatkozó cselekvési tervhez kapcsolódóan 2018. január 16. napján a Bizottság újabb csomagot terjesztett elő, amelynek tartalma

[279] Jelen fejezet bevezetése az alábbi munkán alapszik: Iván 2023a. A bevezetés a hivatkozott publikáció 75–76. oldalain közölt szöveg átvétele.

[280] Lásd: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Closing the loop. An EU action plan for the Circular Economy.* 2015. december 2. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv]; *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe.* 2020. március 11. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv]. A cselekvési tervek mellett megemlítendő az úgynevezett zöld megállapodás is. *Communication from the Commission – The European Green Deal.* 2019. december 11. [A Bizottság közleménye – Az európai zöld megállapodás].

három közlemény,[281] egy jelentés[282] és egy javaslat.[283] A hulladékgazdálkodás interdiszciplinaritásának oka tehát a paradigmaváltásban, nevezetesen a lineárisról a körforgásos gazdasági modellre történő átállásban, továbbá a hulladékgazdálkodás tárgyában, azaz a hulladékban keresendő. Elméleti szinten főként a műszaki és gazdasági tudományok művelői foglalkoztak tudományos igénnyel a hulladékgazdálkodással. Nem véletlenül, hiszen a körforgásos gazdaságra történő átállás számos gazdasági potenciállal is kecsegtet, amihez elengedhetetlen a minél jobb minőségű hulladék „előállítása" vagy éppen a kevésbé jó minőségű hulladék minél hatékonyabb kezelése. Mindezek elengedhetetlen kelléke az újfajta technológiák, *know-how*-k kidolgozása és a rendszerre történő adaptálása, esetlegesen a rendszer technológiához történő igazítása. Ezekkel egyidejűleg természetesen megjelenik az állam szervező, szabályozó, jogérvényesítő és végrehajtó funkciója (amiképpen azokról az előző fejezetben szóltam) gyakorlati szinten. Elméleti szinten ugyanakkor a jog-, állam- és közigazgatás-tudomány homlokterébe csupán később, a gyakorlatban történő térnyerést követően kerül a hulladékgazdálkodás (a későbbiekben látni fogjuk, hogy a hulladékgazdálkodással e három tudományág mily csekély mértékben foglalkozott eleddig). E különbségek adódnak az egyes tudományterületek

[281] COM (2018) 28 final; *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – On a monitoring framework for the circular economy.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körforgásos gazdaság nyomonkövetési keretrendszeréről]; *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – On the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körforgásos gazdaságról szóló csomag végrehajtásáról: a vegyi anyagokkal, a termékkel és a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok közötti kapcsolódási pontok kezelésének lehetőségei].

[282] *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – On the impact of the use of oxo-degradable plastic, including oxo-degradable plastic carrier bags, on the environment.* 2018. január 16. [A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az oxidatív úton lebomló műanyagok, többek között az oxidatív úton lebomló műanyag hordtasakok használatának környezeti hatásáról].

[283] *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on port reception facilities for the delivery of waste from ships, repealing Directive 2000/59/EC and amending Directive 2009/16/EC and Directive 2010/65/EU.* 2018. január 16. [Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hajókról származó hulladékok leadására alkalmas kikötői fogadólétesítményekről, a 2000/59/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2009/16/EK-irányelv és a 2010/65/EU-irányelv módosításáról].

elmélet-gyakorlat dichotómiájához való viszonyulásának sajátosságaiból is, hisz míg a gazdasági és műszaki tudományok – főként a „fejlesztési nyomás" hatására – elsősorban empirikus úton, folyamatosan próbálnak műszaki szempontból „fejlődésben lenni", gazdasági szempontból pedig racionalizálni, addig a jog-, állam- és közigazgatás-tudomány – hangsúlyozandóan a gazdasági élet vonatkozásában, azaz a gazdasági igazgatás tárgyát képező területeken (kiváltképp kiemelve a technológiai jogi kérdéseket[284] is érintően) bekövetkező változásokat – általában csupán leköveti és az újdonságok megjelenése után szabályozza, majd e területek ezt követően vagy ezzel egyidejűleg kerülnek a jog-, állam- és közigazgatás-tudomány oktatásának/kutatásának érdeklődési körébe. A „kivétel erősíti a szabályt" maximája alapján megjegyzendő ugyanakkor, hogy például a környezetjog és a hulladékjog esetében pont az elővigyázatosság elve (beleértve a BAT – *best available technology* – elvét)[285] és a megelőzés elve generálisan szolgálja azt a célt, hogy a jog ne pusztán „kullogjon" egyes (gazdasági-technológiai) események után, hanem elébe menjen, mint amiképpen azt látni fogjuk a következő alfejezetekben.

5.1. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI JOG SZAKIRODALMA ÉS JOGÁGI KAPCSOLÓDÁSAI[286]

A szakirodalmi hiátus okán kísérletet teszek a hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog rendszertani elhelyezésére. A hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog: 1. különös jog *(ius speciale)* vagy egyedi jog *(ius singulare)*, így sem a közjognak, sem a magánjognak részét nem képező önálló „terület"; 2. a közjogba és a magánjogba tartozó vegyes szakjog, „keresztülfekvő", „ölelkező," vagy kvázi jogág, komplex jogterület; 3. a közjogba (közigazgatási jogba) tartozó jogterület és nem önálló jogág; 4. a magánjogba (dologi jogba) tartozó, de közjogi jellegű jogi normák által szabályozott jogterület, és nem jogág. A hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog jogrendszerbeli elhelyezését illetően támaszkodom a Koi Gyula által bányászati igazgatás témában írt tanulmányra. Ezt nem azért teszem, mert a bányajog (bányászati igazgatás) és a hulladékgazdálkodási jog (hulladékgazdálkodási igazgatás) között átjárhatóságot látok, hanem azért, mert a hulladékgazdálkodási jog nem képezte

[284] Vö. Gartner-féle hype görbe. A görbe fejlődési ciklusaira lásd 1995-től: http://bit.ly/4eoj4Df

[285] Vö. a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 6. §.

[286] Jelen alfejezet az alábbi munkán alapszik: Iván 2023a. Az alfejezet a hivatkozott publikáció második, harmadik, negyedik és ötödik (76–80.) oldalain közölt szöveg (beleértve az ábrát) átvétele.

a magyar közjogászok, szakigazgatási jogászok, gazdasági közigazgatással foglalatoskodók vizsgálódása tárgyát, és emellett a bányajog jogrendszerbeli helyének vitatott volta okán valamennyi rendszertani megoldást számba vette a hivatkozott tanulmány.[287]

A jogág-jogterület kérdéskörhöz adalékként megjegyzem, hogy az utóbbi évtizedekben végbemenő robbanásszerű fejlődés/növekedés az élet minden területén kifejtette hatását, ami egyes társadalmi, gazdasági és jogi változásokat irányzott elő. A társadalom és a gazdaság egymás komplementerei abban az értelemben, hogy bármelyiket is éri változás, az a másikra hatást gyakorol, ami szükségszerűen alakítja mind a társadalmi, mind a gazdasági élet viszonyait. A jog és a jogi viszonyok jellemzően a társadalmi és gazdasági tényezők alakulása és egymásra gyakorolt hatása következtében – szükségszerűen mindezeket követően – alakul, idomul a társadalmi és gazdasági élet viszonyaihoz, mintegy lekövetvén és jogi keretek közé „terelvén" azokat. E változások, reakciók és ellenreakciók mentén alakulnak ki új önálló jogágak, új, önálló jogterületek, vagy éppen válnak a jogterületek jogággá. Jogág „[a] jogrendszer elkülönült része, azoknak a jogszabályoknak a csoportja, amelyek a jogi koherencia keretében jogdogmatikailag elkülönültek a más tartalmú jogi előírások csoportjától".[288] Azaz jogágnak az azonos vagy hasonló jogviszonyokat, társadalmi viszonyokat, élethelyzeteket azonos vagy hasonló módszerekkel szabályozó jogszabályok összességét és az egyes jogi normák egymással összefüggő csoportját értjük, amely a jogrendszer viszonylagosan elkülönült részeként értelmezhető.[289] Mindezek tükrében ahhoz, hogy a hulladékgazdálkodási jogot (hulladékjogot) rendszertanilag elhelyezzük, szükséges annak szakirodalmi feltárása is.

A honi hulladékgazdálkodási jog vagy hulladékjog és annak szakirodalma nem tekint hosszú múltra vissza, és nem olyan régóta került a jog és közigazgatás-tudomány látókörébe, következésképpen egyelőre kevés írás született e tárgykörben. A szocialista időszak előtti szakirodalomban[290] nem találkozhatunk a hulladékgazdálkodás kérdéskörével a közigazgatási jog különös részét érintő írásokban. Hasonló eredményre jutunk a szocialista szakirodalmat[291] vizsgálva is, hiszen az akkor még

[287] Koi 2019 (lásd: 207).

[288] [AA] 1999b.

[289] Vö. Szilágyi 2003 (lásd: 321–322).

[290] Concha 1905: 257–431; Magyary 1942; Márffy 1925: 492–624, 1926: 492–624; Boncz 1876 (lásd: 123–192); Egyed 1927 (lásd: 137–141); Kmety 1897 (lásd: 510–586); Kmety 1902 (lásd: 597–691); Kmety 1905 (lásd: 512–606); Kmety 1907 (lásd: 540–615); Récsi 1855 (lásd: 1–194); Tomcsányi 1933 (lásd: 246–340, ugyanis főként itt foglalkozik gazdasági igazgatási kérdésekkel a szerző, úgymint iparjog, őstermelésügy, vízjog, halászati jog stb.).

[291] Berényi–Madarász–Szatmári 1970; Berényi et al. 1972; 1982; Berényi 1985.

államigazgatási jog különös része nem foglalkozott a hulladékgazdálkodási joggal. A rendszerváltást követő időszak szakirodalmának[292] ugyancsak nem került homlokterébe a hulladékjog. Végezetül pedig megállapíthatjuk, hogy a legújabb szakirodalom[293] sem foglalkozott a hulladékgazdálkodás kérdéskörével a szakigazgatás vagy a közigazgatási jog különös része tekintetében. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy ne születtek volna, vagy ne születnének a hulladékgazdálkodással kapcsolatban jogi munkák, de azok főként vagy a hulladékgazdálkodás egy-egy részterületére, problémájára fókuszálnak (úgy, mint Baranyai–Németh 2018; Baranyai 2018; Bándi 1995; 2002a; 2002b; 2002c; 2002d; 2005b; 2012; 2017b;Bende 2022a; 2022b; Boros 2021a; 2021b; 2021c; Boros et al. 2021; Csák 2011; 2014a; 2014b; 2014c; 2014d; Csák–Marinkás 2019a; 2019b; 2019c; Feik 2020; 2021; Fodor 1997; 2001; 2012; 2016; Fülöp 2018; Kardos 2012; Pump 2011; 2012; Szamek 2016; 2017.); vagy a hulladékgazdálkodást közszolgáltatási – azaz nem kifejezetten szakigazgatási – szempontból vizsgálják (Bándi 1997; Fodor–Gyurkó 2019; Pump 2007; 2016.); vagy éppen rendszertanilag nem a szakigazgatások körébe, hanem egy másik jogág vagy jogterület – nevezetesen a környezetvédelmi jog (környezetjog) különös részeként – részjogterületeként foglalkozik a hulladékgazdálkodási joggal.[294] Éppen ezért kijelenthető, hogy átfogó – a hulladékgazdálkodást mind anyagi, mind eljárási, mind pedig szervezeti jogi szempontból vizsgáló – munka még nem született hazánkban. Megjegyzendő, hogy a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási része nem azonosítható a teljes hulladékgazdálkodással, és – mint látni fogjuk – a koncesszióba adás nem csak és kizárólag a szűk értelemben vett közszolgáltatást érinti, így vizsgálódásom a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás tárgykörén túlmutat, és nem csupán egy-egy hulladékgazdálkodási jogi problematikával, hanem a hulladékgazdálkodási joggal átfogóan foglalkozom.

[292] Berényi et al. 1994; Ficzere–Forgács 1999; 2005; Bende-Szabó et al. 2008; Kóbor 2008; 2010; 2011; Bencsik 2012; Bencsik–Rózsás 2018; Rózsás 2014; Nyitrai 2004; 2005; 2008.

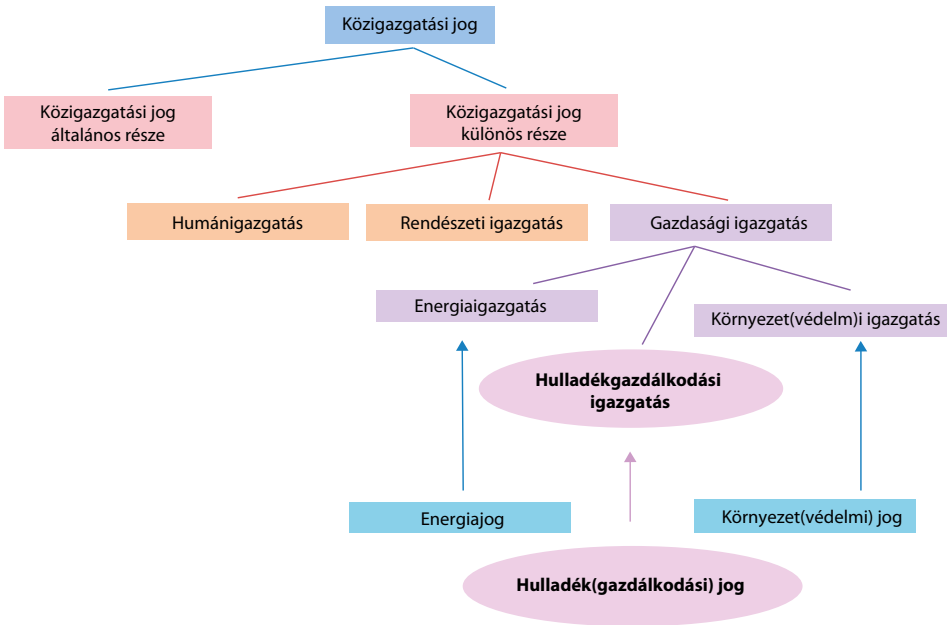
[293] Lapsánszky 2013b; Nyitrai 2014; 2020; Boros et al. 2019; Lapsánszky 2020.

[294] Bakács 1992 (lásd: 68–77); lásd ehhez Bándi Gyula egyik fő művét, amelynek valamennyi kiadása – az első és az utolsó is – foglalkozott a hulladékgazdálkodással mint a környezetvédelmi jog különös részével vagy a környezetjog egyes szabályozási területeivel és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó uniós szabályozással: Bándi 1999 (lásd: 394–407); Bándi 2000 (lásd: 292–314 és 444–459); Bándi 2002e (lásd: 415–447); Bándi 2004 (lásd: 417–450); Bándi 2006a (lásd: 456–489); Bándi 2011 (lásd: 474–492); Bándi 2014 (lásd: 466–483); Csák 2008; Csák–Olajos 2022; Fodor 2014 (lásd: 258–279).

Mint láthattuk, a szakirodalom a hulladékgazdálkodási jogot (hulladékjogot) – ami a rendszertani besorolást illeti – főként a közszolgáltatások vonatkozásában vagy a környezetvédelmi jog (környezetjog) különös részeként értelmezi. Említettem, hogy a közszolgáltatás-szervezéssel kapcsolatos írások kizárólag a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási részével foglalkoznak, míg a hulladékgazdálkodási jognak a nem közszolgáltatási része, azaz a piaci alapon működő része is tárgyát képezi, tehát a csak közszolgáltatás-szervezési szempontú besorolás nem fedi le a hulladékjog teljes spektrumát. Ami a hulladékgazdálkodási jog környezetvédelmi jog különös részi (kauzális környezetjogi) besorolását illeti, természetesen a hulladékgazdálkodási jog tárgya, azaz maga a hulladék természeténél fogva érinti a környezetet, akkor is, ha illegális hulladékként kerül elhelyezésre, és akkor is, ha a hulladékgazdálkodás rendes mederben zajlik, azaz a jogszabályoknak megfelelően történik a hulladék gyűjtése, válogatása, szállítása, tárolása, a hulladékkal történő kereskedelem. A környezetvédelemnek éppen ezért feladata és célja is, hogy megfelelő anyagi, tárgyi és jogi eszközök révén biztosítsa a hulladékgazdálkodási tevékenység környezettel történő összeegyeztethetőségét. Éppen ezért szokás a kauzális (ártalmakhoz kötődő) környezetjog, nem pedig a mediális (környezeti elemeknek, médiumoknak megfelelő felosztású), vitális (élő környezeti elemet védő), zonális (egyes környezethasználatokat térben elkülönítő) környezetjog részeként tárgyalni a hulladékjogot.[295] Megjegyzem mindemellett, hogy amennyiben egy jogág különös részéhez szeretnénk besorolni a hulladékgazdálkodási jogot, úgy a közigazgatási jog különös részét képező energiajog (energiaigazgatás mint szakigazgatás) is megemlítendő, bár a hulladékgazdálkodás nem abban az értelemben tartozik az energiajog körébe, mint a távhő, gáz, víz, villamos energia, egyéb megújuló energiák stb. Hisz míg e területek teljes mértékben az energiajog részét képezik, addig a hulladékgazdálkodási jognak csak egy meghatározott szegmense, méghozzá az, amelyik a hulladékgazdálkodási jog tárgyát (azaz a hulladékot) érinti. Mindezek alapján az energiajog részét a hulladékgazdálkodási jognak azon szegmense képezi, amelyik kifejezetten a hulladék energetikai hasznosítására vonatkozik, tehát az energetikai hasznosításra vonatkozó hulladékjogi normaanyag.

A fentiekben írtak alapján megállapítható, hogy a hulladékgazdálkodási jog, hulladékjog – annak ellenére, hogy a tárgyát képező hulladék a dologi jog szerves

[295] Vö. Horváth 2012 (lásd: 115–116).



9. ábra. *A hulladékgazdálkodási jog és a hulladékgazdálkodási igazgatás helye a közigazgatási jog rendszerében*
Forrás: a szerző szerkesztése

része – leginkább a közigazgatási jog különös részéhez, azaz a szakigazgatások (azon belül is a gazdasági igazgatás) körébe tartozó önálló jogterület, amely rendszertanilag egyidejűleg a kauzális környezetjog szerves része is. A hulladékgazdálkodási jog és a hulladékgazdálkodási igazgatás jogrendszerben történő elhelyezését a 9. ábra sematikusan szemlélteti.

5.2. A HULLADÉKJOG ÉS A KÖRNYEZETJOG KAPCSOLATA

Amiképpen azt fentebb említettem, a hulladékjog az ártalmakkal foglalkozó kauzális környezetjog rendszertanának részét képezi. Véleményem szerint a kauzális környezetjog részét képező területek közül egyedül a hulladékjog az, amelyik önálló jogterületként (vö. géntechnológia, zaj-, rezgés-, sugárzás elleni védelem stb.) is értelmezhető a közigazgatási jog különös részén belül. Éppen ezért jelen fejezetben szükséges szólnom az egészséges környezethez való jogról, a környezetjog és a hulladékjog alapelvi rendszeréről és szabályozási módszertanáról egyaránt.

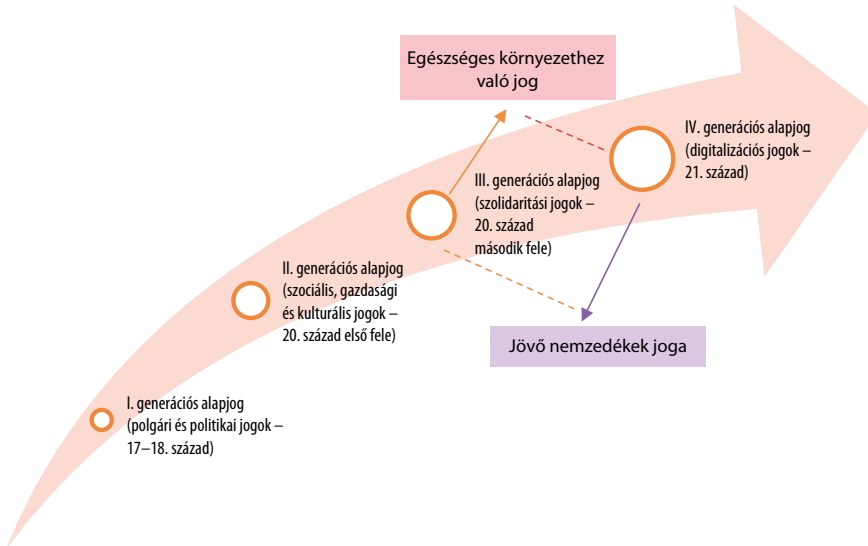
5.2.1. Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek joga

Az egészséges környezethez való jog számos állam alkotmányában[296] megtalálható. Az egészséges környezethez való jog az alapjogi katalógus alapján a harmadik generációs alapjogok közé sorolandó, és erősen áthatja a negyedik generációs alapjogok egy jelentős részét. A jövő nemzedékek joga[297] kapcsán inkább elmondható, hogy már a negyedik generációs alapjogok körébe tartozik. A harmadik és negyedik generációs jogok az első és második generációs jogokhoz képest – a globalizációs folyamatok okán – inkább kollektív jogoknak tekintendők, semmint egyéni jogoknak. Ennek oka alapvetően az, hogy a globalizációs kihívások már nem csupán az individuumot, hanem az emberiség egészét mint kollektívát érintik, és az egyén szintjén lényegében kezelhetetlenek, azaz az emberi élet és így az egész emberi faj fennmaradását is hivatottak szolgálni. Éppen ezért e jogok globális jellege az állami intézményvédelmi oldalon is tetten érhető. Mindemellett fontos hangsúlyozni, hogy a harmadik és negyedik generációs jogok megsértése nem minden esetben érzékelhető azonnal és közvetlenül, így a jogsérelem azonnali orvoslási kényszert sem hoz létre, ugyanakkor számtalan esetben – kiváltképp az egészséges környezethez való joggal összefüggésben – a sérelem hosszabb távon realizálódik, és nem minden esetben orvosolható az eredeti állapot helyreállításával.[298] A harmadik generációs jogok jellemzően szolidaritási típusú jogokat foglalnak magukban,

[296] A zárójelben feltüntett évszámok mutatják, mikor jelent meg az egészséges környezethez való jog az adott ország alkotmányában: Görögország (1975) lásd a görög alkotmány (el: *Σύνταγμα της Ελλάδος*) 24. cikke; Pápua Új-Guinea (1975) lásd a pápua új-guineai alkotmány (en: *Constitution of the Independent State of Papua New Guinea*) preambulumának 4. pontját; Portugália (1975) lásd a portugál alkotmány (pt: *Constituição da República Portuguesa*) 66. cikke; Spanyolország (1978) lásd a spanyol alkotmány (es: *Constitución Española*) 45. cikke; Peru (1979) lásd a perui alkotmány (es: *Constitución Política del Perú*) II. fejezete (67. cikk); Brazília (1988) lásd a brazil alkotmány (pt: *Constituição da República Federativa do Brasil*) 6. fejezete; Norvégia (1992) lásd a norvég alkotmány (nr: *Kongeriket Norges Grunnlov*) 112. cikke; Argentína (1994) lásd argentin alkotmány (es: *Constitución de la Nación Argentina*) 41. cikke; Svájc (1999) lásd a svájci alkotmány (ch.: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*) 4. szakasza; Uruguay (2004 lásd az uruguayi alkotmány (es: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*); Franciaország (2005) lásd Környezetvédelmi karta, alkotmánnyal egyenértékű jogforrás, (fr: *Charte de l'environnement*) 2–3. cikke; Ecuador (2008) lásd az ecuadori alkotmány (es: *Constitución de la República del Ecuador*) 2. szakasza; Bolívia (2009) lásd a bolíviai alkotmány (es: *Constitución Política del Estado*) V. fejezet 1. szakasza; Jamaika (2011) lásd a jamaikai alkotmány (en: *Constitution of Jamaica*) 3. fejezete; Belize (2011) lásd a belizi alkotmány (en: *Constitution of Belize*) preambulumának e) pontját.

[297] Részletesebben lásd Weiss 1989; 1992.

[298] Vö. Iván 2023a: 84.



10. ábra. *Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek jogának helye az alapjogok rendszerében*
Forrás: a szerző szerkesztése

úgymint a békéhez való jog, a fejlődéshez való jog, a humanitárius segítséghez való jog vagy éppen az egészséges környezethez való jog. Ehhez képest a negyedik generációs jogok a digitializációs és technológia hozta kihívások globális jogait tartalmazza: információs szabadsághoz és adatbiztonsághoz kapcsolódó jogok, géntechnológiával összefüggő jogok stb. A jövő nemzedékek joga már a negyedik generációs jogokhoz tartozik, de az egészséges környezethez való joggal szoros kapcsolatban áll. Az egészséges környezethez való jog a harmadik generációs jogok csoportjába sorolandó. Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek jogának alapjogi strukúrájára lásd a 10. ábrát.

A következőkben vázlatosan bemutatom azokat a jogforrásokat, amelyek jelentős szerepet játszottak az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek joga tartalmának fejlődésében. Ezek alapvetően nemzetközi jogi jogforrások: 1. emberi jogi katalógusok, amelyekben önállóan az egészséges környezethez való jog nem feltétlenül jelenik meg, de egy-egy alapjogból levezethető; 2. *soft law* jellegű dokumentumok; 3. környezetvédelmi tárgyú – de nem globális, inkább partikuláris hatályú – szerződések; végezetül 4. nemzetközi jogi esetjog.

Az uniós jogról (beleértve az esetjogot) csak érintőlegesen szólok, ugyanis annak jogfejlesztő szerepe akár az egészséges környezethez való jog, akár a jövő nemzedékek joga kapcsán elenyésző, és jellemzően a belső piac vonatkozásában

közelíti meg a kérdést. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Alapjogi Charta) IV. címének 37. cikke a környezetvédelemmel összefüggésben kiemeli, hogy „[a] magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat".[299] Az EUSZ kiemeli, hogy „[a]z Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul."[300] Tehát a gazdasági növekedést és versenyképességet az EU a környezet minőségének védelmével és ezen túlmenően annak javításával kívánja elérni. Az unió ez irányú igényét egyébként a külső tevékenysége kapcsán is kiemeli az EUSZ. A környezetvédelmi hatáskör egyébiránt megosztottnak minősül, azaz az egyes uniós tagállamok csak abban az esetben gyakorolhatják ezeket a környezetvédelem tekintetében, ha az unió nem gyakorolja hatáskörét, vagy lemond annak gyakorlásáról. Az EUMSZ továbbá általános követelményként, azaz általánosan alkalmazandó rendelkezésként kiemeli, hogy „[a] környezetvédelmi követelményeket – különösen a fenntartható fejlődés előmozdítására tekintettel – be kell illeszteni az uniós politikák és tevékenységek meghatározásába és végrehajtásába".[301] Az EUMSZ továbbá egy külön cím alatt foglalkozik a környezet kérdéskörével, és meghatározza azon négy célkitűzést, amelyek eléréséhez az Unió környezetpolitikája hozzájárul. E célkitűzések az alábbiak: 1. a környezet minőségének megőrzése, védelme és javítása; 2. az emberi egészség védelme; 3. a természeti erőforrások körültekintő és észszerű hasznosítása; 4. és végezetül a regionális vagy világméretű környezeti problémák leküzdésére, és különösen az éghajlatváltozás elleni küzdelemre irányuló intézkedések ösztönzése nemzetközi szinten.[302] Végezetül az EUMSZ rendelkezik olyan alapvető elvekről is, amelyek az uniós környezetpolitika eléréséhez elengedhetetlenek, úgymint az elővigyázatosság és a megelőzés elve, a környezeti károk elsődlegesen a forrásuknál történő elhárításának elve, valamint a szennyező fizet[303] elve.[304]

[299] Alapjogi Charta 37. cikk.
[300] EUSZ 3. cikk (3) bekezdés.
[301] EUMSZ 11. cikk.
[302] EUMSZ 191. cikk (1) bekezdés.
[303] (2) bekezdés.
[304] Jelen bekezdés az alábbi munkán alapszik: Iván 2023a. A bekezdés a hivatkozott publikáció 80–81. oldalain közölt szöveg átvétele.

A nemzetközi jogi jogforrások kapcsán fontos áttekinteni az Egyesült Nemzetek Szövetsége (a továbbiakban: ENSZ), valamint az Európa Tanács (a továbbiakban: ET) égisze alatt létrejött dokumentumokat, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB) és a Szociális Jogok Európai Bizottsága (a továbbiakban: SZJEB) joggyakorlatát, amelyeket a 10. táblázat szemléltet.

10. táblázat. *Az egészséges környezethez való jog tartalmának fejlődése a nemzetközi jogforrások tükrében*

ENSZ-jogforrások	**A jogforrások vonatkozó rendelkezése**
	Az emberi jogok hivatalos katalógusai
1948 – Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata	25. cikk: Minden személynek joga van saját maga és családja egészségének és jólétének biztosítására alkalmas életszínvonalhoz, ezen belül élelemhez, ruházathoz, lakáshoz, orvosi ellátáshoz, valamint a szükséges szociális szolgáltatásokhoz, továbbá joga van a szociális biztonsághoz, ha munkanélküliség, betegség, rokkantság, özvegység, öregség, vagy tőle független más körülmények miatt elveszíti a megélhetését.
1966 – Gazdasági, szociális és kulturális jogok egyezségokmánya	7. cikk: Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát az igazságos és kedvező munkafeltételekhez, amelyek különösen az alábbiakat biztosítják: […] biztonságos és egészséges munkakörülményeket. 12. cikk: 1. Az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze. 2. Az Egyezségokmányban részes államok által a jog teljes megvalósítása érdekében teendő intézkedéseknek különösen az alábbiakra kell kiterjedniük: a) a halvaszületés, a csecsemőhalálozás csökkentése, valamint a gyermekek egészséges fejlődése érdekében szükséges intézkedések; b) a környezet és az ipar egészségügyének minden vonatkozásban történő megjavítása.
1989 – Gyermekek jogairól szóló egyezmény	24. cikk: 1. Az Egyezményben részes államok elismerik a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen. […] 2. Az Egyezményben részes államok erőfeszítéseket tesznek a fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, és alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy […] c) küzdjenek a betegség és a rosszultápláltság ellen, az egészségügyi alapellátás keretében is, különösen a könnyen rendelkezésre bocsátható technikák felhasználásával, valamint tápláló élelmiszerek és ivóvíz szolgáltatásával, figyelembe véve a természeti környezet szennyezésével járó veszélyeket és kockázatokat; […] e) tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására, a szoptatás előnyeire, a környezet higiéniájára és tisztántartására, a balesetek megelőzésére vonatkozó alapvető ismeretekről, továbbá megfelelő segítséget nyújtsanak ezen ismeretek hasznosításához.
2007 – Őslakosok jogairól szóló nyilatkozat	26. cikk: Az őslakosoknak joguk van a környezet megőrzéséhez és védelméhez, valamint földjeik és erőforrásaik termékenységéhez.

ENSZ-jogforrások	A jogforrások vonatkozó rendelkezése
2021 – Emberi Jogi Tanács határozata 2022 – ENSZ Közgyűlésének határozata	Biztonságos, tiszta, egészséges és fenntartható környezethez való jog elismerése.
***Soft law* jellegű dokumentumok**	
1972 – Stockholmi konferencia	1. számú alapelv: Az embernek alapvető joga van a szabadsághoz, egyenlőséghez és a megfelelő életfeltételekhez egy olyan minőségű környezetben, amely emberhez méltó és egészséges életre ad lehetőséget, ugyanakkor pedig ünnepélyes kötelezettsége, hogy e környezetet a jelen és a jövő nemzedékek számára megóvja és javítsa.
1992 – Rio de Janeiró-i konferencia	1. számú alapelv: Az emberek állnak a fenntartható fejlődés középpontjában. Joguk van az egészséges és produktív életre a természettel harmóniában.
Környezetvédelmi típusú nemzetközi szerződések	
1998 – Aarhusi egyezmény	A környezeti és emberi jogok összekapcsolása.

ET-jogforrások	A jogforrások vonatkozó rendelkezése
1950 – Emberi jogok európai egyezménye	2. cikk: Élethez való jog. 6. cikk: Tisztességes tárgyaláshoz való jog. 8. cikk: Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog. 10 cikk: Véleménnyilvánítás szabadsága 13. cikk: Hatékony jogorvosláshoz való jog
1961 – Európai Szociális Karta	I. rész 3. bekezdés: Minden dolgozónak joga van a biztonságos és egészséges munkafeltételekhez 11. cikk: Az egészség védelméhez való jog

EJEB-jogesetek	Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos jogfejlesztő tartalom
1980 – **Arrondale-ügy** (itt még Emberi Jogok Európai Bizottsága – nincs jogköre „valódi" ítélethozatalra)	A kérelmező azzal fordult a Bizottsághoz, hogy évek óta nem tudja lakását értékesíteni a Gatwick repülőtér bővítése és új kifutópályák építése következtében, ezért a légügyi hatóságnak is felajánlotta megvételre. A Bizottság megállapította, hogy bár a zajt és az ebből eredő kárt nem maga a hatóság okozta, ugyanakkor a repülőtér és a kifutók megfelelő tervezéséért és építéséért felelősséggel tartozik. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)

EJEB-jogesetek	Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos jogfejlesztő tartalom
1994 – **López Ostra-ügy**[305]	A kérelmezők lakása közvetlen közelében illegális szilárd és folyékony hulladékkezelő létesítmény volt található. Nem feledkezve meg az érdekelt állam számára nyitva álló cselekvési (mérlegelési) lehetőségekről, az EJEB úgy találta, hogy az államnak nem sikerült megfelelő egyensúlyt találnia a város gazdasági jóléte – hogy tehát legyen hulladékkezelő létesítménye – és a kérelmező azon igénye között, hogy megfelelően élvezze az otthon, illetve a magán- és családi élet tiszteletét. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)
1998 – **Guerra és társai ügy**[306]	420 fő Manfredoniában élő lakos nyújtott be panaszt egy kemikáliákkal foglalkozó üzem szennyezésével kapcsolatban, amely kapcsán az EJEB kimondta, hogy a toxikus anyagok kibocsátása a családi és magánélet veszélyét jelenti. (AzEmberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)
2002 – **Öneryıldız-ügy**[307]	Az államnak nem csupán tartózkodnia kell az élet szándékos és illegális kioltásától, hanem biztosítania is kell az élethez való jogot általában, és ez olyan kötelezettséget is ró az államra, amely meg kell tegyen olyan intézkedéseket, amelyek a joghatósága alatt élők életének megóvásához szükségesek. A hatóságok magatartása tekintetében nem indokolt különbséget tenni a tevékenység, a mulasztás vagy gondatlanság között, amikor azt kell vizsgálni, hogy megfeleltek-e kötelezettségeiknek. Tehát az lehet aktív vagy passzív tevékenység is. (Az Emberi jogok európai egyezményének 1. cikke sérült.)
2003 – **Hatton-ügy**[308]	Az állam felelőssége környezeti ügyekben akképpen is megmutatkozhat, hogy nem szabályozza megfelelően a magángazdaságot. Bár explicite az Emberi jogok európai egyezményében nincs kimondva a tiszta és csendes környezetre vonatkozó jog, az egyén hivatkozhat rá, amennyiben közvetlenül és súlyosan érintett a zaj vagy más szennyezés által. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)
2004 – **Taşkın-ügy**[309]	Taşkın aranybánya-engedélyezéssel foglalkozott, amely bánya szennyezése és zajkibocsátása számos lakos életét megnehezítette. Kifejezetten követelményként jelenik meg a bírósághoz fordulás lehetősége a döntések, tevékenységek és mulasztások ellen. (Az Emberi jogok európai egyezményének 6. és 13. cikke sérült.)

[305] 58. pont.
[306] 58. pont.
[307] 62–63. és 65. pont.
[308] 96. és 119. pont.
[309] 119. pont.

EJEB-jogesetek	Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos jogfejlesztő tartalom
2005 – **Moreno Gómez-ügy**[310]	A magán- és családi élet védelme magában foglalja az otthon és a levelezés védelmét is. Az otthon általában az a hely, amely fizikailag körülírható, és ahol fejlődik a magán- és családi élet. Az egyénnek joga van otthonának tiszteletben tartására, nem pusztán a tényleges fizikai terület vonatkozásában, hanem a fizikai terület csendes élvezetében. Az otthon tiszteletben tartásához való jog megsértése nem korlátozható konkrét vagy fizikai sérelmekre (például: arra nem jogosult személy egy másik személy otthonába történő belépése), hanem olyan sérelmek is beletartoznak, amelyek nem konkrétak és nem fizikaiak: például: a zaj, a szennyezőanyag-kibocsátás, szag vagy a zavarás egyéb formája. Egy súlyos jogsértés a személy otthonának tiszteletben tartására vonatkozó jogát sértheti meg, hiszen az otthon előnyeinek élvezetében akadályozza. Ez ügyben a közigazgatási szervek abbéli mulasztása jelent meg, hogy nem léptek fel a kérelmező jogainak harmadik személy általi megsértése kapcsán. Következésképpen az EJEB úgy ítélte meg, hogy az állam nem teljesítette pozitív irányú kötelezettségét a kérelmező otthonához és magánéletéhez való jogának biztosítása érdekében. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)
2005 – **Fadayeva-ügy**[311]	A magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog érintettsége megállapításához a környezeti zavarással összefüggésben be kell bizonyítani, hogy egyrészt történt tényleges beavatkozás a felperes magánszférájában, másrészt, hogy a súlyosság bizonyos szintjét is elérték. A környezetszennyezés káros hatásai el kell hogy érjenek egy minimális szintet. A környezetvédelem egyre növekvő módon került a közérdeklődés homlokterébe. Következésképpen az államok számos megoldást fogadtak el az ipari tevékenységek káros hatásainak csökkentésére. Ugyanakkor minden ilyen ügyben a nemzeti hatóságok nyilvánvaló mulasztását, hibáját kell megtalálni, amikor a különböző magánérdekek közötti versengő érdekek egyensúlyának kialakítására törekednek. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)
2009 – **Tatar-ügy**[312]	Az engedélyezési folyamatban nem adtak megfelelő lehetőséget sem az eljárás megismerésére, sem pedig a döntésbe való beleszólásba, továbbá nem voltak megfelelő tanulmányok és vizsgálatok, illetve a jogorvoslathoz való jogot sem biztosították. (Az Emberi jogok európai egyezményének 6. és 10. cikke sérült.)

[310] 53., 57. és 62. pont.
[311] 68–70. és 92. pont.
[312] 68–70. és 92. pont.

EJEB-jogesetek	Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos jogfejlesztő tartalom
2013 – **Bor-ügy**[313]	Az EJEB kiemeli, hogy az Emberi jogok európai egyezménye explicite nem biztosít kifejezett jogot a csendes környezethez, ugyanakkor, amennyiben egy egyént közvetlen módon és súlyosan érint valamilyen zaj, akkor felmerülhet a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog sérelme. Vizsgálandó az állam arra vonatkozóan fennálló pozitív kötelezettsége, hogy minden észszerű és megfelelő intézkedést megtegyen e jog biztosítása érdekében. Megfelelő egyensúlyt kell teremteni az egyén, illetve a közösség egészének versengő érdekei között, és az állam bizonyos terjedelmű mérlegelési jogkörrel rendelkezik mindkét kontextusban. (Az Emberi jogok európai egyezményének 8. cikke sérült.)

SZJEB-jogesetek	Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos jogfejlesztő tartalom
2007 – **Marangopoulos-ügy**	A SZJEB az egészség védelméhez való jogot úgy értelmezi, mint amely magában foglalja az egészséges környezethez való jogot. (Az Európai Szociális Karta I. rész 3. bekezdése és 11. cikke sérült.)
2011 – **FIDH-ügy**	A SZJEB szerint az egészség védelméhez való jog kiegészíti az Emberi jogok európai egyezményében deklarált magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot. A súlyos környezetszennyezés hátrányosan befolyásolhatja az egyének jólétét, így megvalósítja e jog sérelmét. A SZJEB figyelembe veszi, hogy azon esetekben, amikor az előzetes tudományos értékelés arra utal, hogy észszerűen feltételezhető, hogy az emberi egészségre várhatóan káros hatások jelennek meg, az államok elővigyázatossági intézkedéseket kell hogy tegyenek, az egészség védelméhez való jog magas szintű érvényesítésének megfelelően. (Az Európai Szociális Karta 11. cikke sérült.)

Forrás: a szerző szerkesztése Bándi – Tahyné Kovács 2022 alapján

Az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek jogának honi fejlődésében jelentős szerepet töltöttek be a fentiekben hivatkozott nemzetközi jogi jogforrások, jóllehet a jogfejlesztésben kulcsszereplőnek bizonyult az Alkotmánybíróság, amely jogfejlesztő tevékenységet a 11. táblázat ismertet.

[313] 24., 27–28. pont.

11. táblázat. *Az egészséges környezethez való jog fejlődéstörténete az Alkotmánybíróság gyakorlatában*

Kronológia	Tartalom alakulása
996/G/1990. ABH	„Az egészséges környezethez való alkotmányos jog elismerését megvalósító és érvényesítésére szolgáló alanyi jogok összességét is csak a törvényhozás és – a maga területén – a bírói gyakorlat, nem pedig alkotmánybírósági alkotmányértelmezés határozhatja meg. A vizsgált alapjog sajátosságai főleg az Alkotmány által biztosított egyéb alapjogok különböző csoportjaival való összevetéssel és az azoktól történő elhatárolással körvonalazhatók. E módszer alkalmazásával megállapíthatjuk, hogy »az egészséges környezethez« mindenkit megillető alapjog sajátosságai, vagyis az alapjogok egyéb csoportjaitól megkülönböztető ismérvei a következők: a) a védelmi jellegű szabadságjogoktól eltérően nem az állami beavatkozástól mentességre, nem is meghatározott tartalmú tevékenységre vagy attól való tartózkodásra jogosít, mint például az egyesülési jog, a gyülekezési jog, a vallásszabadság stb., b) nem minősül a közhatalom gyakorlásában való érdemi közreműködésre felhatalmazó olyan jogosítványnak, mint pl. az aktív és passzív választójog, az országos és helyi népszavazásban való részvétel joga, a közhivatal viselésének joga, c) nem tekinthető törvényben meghatározandó állami oktatási, egészségvédelmi, szociális ellátásra jogosító, ún. szolgáltatási alapjognak sem. d) A felsoroltakon is túllépő sajátos vonása a 18. §-ban rögzített alapjognak, hogy az alkotmányi szövegezés az »egészséges« jelzőn kívül nem határozza meg ennek az alapjognak lényeges tartalmi elemeit és nem írja elő a vonatkozó törvényi szabályozás kétharmados többségű elfogadását sem. Ebből pedig önként következik, hogy a törvényalkotó a vonatkozó egyszerű többségű törvényi szabályozás tartalmának megválasztásában viszonylag tág mérlegelési lehetőséggel rendelkezik. e) A 18. §-ban megállapított jog a hazai épített és természetes környezet egészséges minőségének állami biztosítására jogosítja az egyéneket és a közösségeket. Az egészséges környezetnek az ember, az élővilág, a biológiai sokféleség fennmaradása, a szárazföld, a vizek és a légtér oltalma, valamint a fenntartható fejlődés elérése szempontjából fennálló létfontossága és globalitása miatt a vizsgált alapjogra vonatkozó alkotmányértelmezés keretében nem mellőzhető a nemzetközi jogi összefüggések figyelembevétele sem."[314]
64/1991 (XII. 17.) ABH	„[...] Az államnak általában, személytelenül, statisztikai sokaságként »mindenki« számára kell az élet védelméről intézményesen gondoskodnia. Közlekedési szabályokat, környezetszennyezési kibocsátási határértékeket, műszaki biztonságtechnikai előírásokat nem szükséges törvényben meghatározni, jóllehet mindezek érintik az élethez való jog objektív oldalát, az abból következő állami kötelességeket."[315]

[314] 996/G/1990. ABH 3. pont és Ádám Antal és Zlinszky János különvéleményének 4–5. pontjai.
[315] 64/1991 ABH indokolás C) rész.

28/1994 (V. 20.) ABH	„[…] Az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan [visszalépés tilalma]. […] A legszorosabb kapcsolat az élethez való joggal áll fenn: a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része: az emberi élet természeti alapjainak fenntartására vonatkozó állami kötelességet nevesíti külön alkotmányos »jogként«. […] A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az »emberiség« és a »természet« lehetne. […] A környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. […] A környezethez való jog érvényesítése, s ezen belül a helyrehozhatatlan természeti károk megelőzése megköveteli az eredeti védelmi szint helyreállítására kötelező, ellentmondásmentes törvényi szabályozást."[316]
27/1995 (V. 15.) ABH	„A környezethez való jogból következik, hogy az épített környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje jogilag kötetlen hatósági döntésekkel nem csökkenthető [visszalépés tilalma]."[317]
48/1997 (X. 6.) ABH	„[…] A természetben okozott károk véges javakat pusztítanak, sok esetben jóvátehetetlenek, a védelem elmulasztása visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg. Emiatt a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő olyan minőségi és mennyiségi hullámzást megengedni, mint a szociális és kulturális jogokéban, ahol a körülmények megkívánta megszorítások később orvosolhatók. E sajátosságok miatt a környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzésnek elsőbbsége van, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne [visszalépés tilalma]."[318]
11/2005 (IV. 5.) ABH	„Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. A másik oldalról nézve: ugyanezen szempontoktól függően az adott fajta közhatalmi beavatkozás alkotmányos lehetősége a tulajdonjogba más és más."[319]

316 28/1994 ABH 1. pont és indokolás III. rész 3. a) és c) pontok, illetve V. rész 5. pont.
317 27/1995 ABH indokolás II. rész 4. pont.
318 48/1997 ABH indokolás III. rész.
319 11/2005 ABH indokolás IV. rész 1. pont.

50/2007 (VII. 10.) ABH	„[…] A tulajdonhoz való jog az Alkotmány 13. § (1) bekezdése értelmében alapvető jog. Az alkotmányi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. A szükséges és arányos korlátozásnak, illetve a tulajdonjog lényeges tartalmának ugyanis nincs polgári jogi megfelelője. A tulajdonjog részjogosítványai – amelyek még a polgári jog szerint sem mindig a tulajdonost, s egyes esetekben törvénynél fogva nem őt illetik – nem azonosíthatók a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával."[320]
106/2007 (XII. 20.) ABH	„[…] megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot alapjognak tekinti, ezért a korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – […] szükségességi/arányossági tesztet kell alkalmazni. […] Ha az állam e törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van. Kellő súlyú alkotmányos indok más alapjog védelme vagy alkotmányos cél érvényesülése lehet [visszalépés tilalma]."[321]
16/2015 (VI. 5.) ABH	„[…] Az Alaptörvény jelentős előrelépése a kötelezetti kör kiterjesztése. Amíg az Alkotmány alapján a környezetvédelemben csak az állami kötelezettségek voltak hangsúlyosak, addig az Alaptörvény »mindenki« – így a civil társadalom és minden egyes állampolgár – kötelezettségéről is beszél. […] A korábban bemutatott és jelen alaptörvényi környezetben is irányadó alkotmánybírósági gyakorlat alapján nyilvánvaló, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen [visszalépés tilalma]."[322]
3114/2016 (VI. 10.) ABH	„[…] a »zajvédelmi jogszabályok az emberi környezet és egészség megóvása érdekében állapítanak meg zaj- és rezgésvédelmi szabályokat.« E határozat szerint a »határértékek meghatározásának elsődleges indoka, alapvető célja az emberre már káros rezgések és zajok korlátozása, az egészség védelme«."[323]
3223/2017 (IX. 25.) ABH	„A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le [visszalépés tilalma]."[324]

[320] 50/2007 ABH indokolás III. rész 3.1. pont.
[321] 106/2007 ABH indokolás III. rész 2. pont
[322] 16/2015 ABH [92], [106] pontok.
[323] 3114/2016 ABH [58] pont.
[324] 3223/2017 ABH [29] pont.

28/2017 (X. 25.) ABH	„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből […] önálló, az állami védelemre vonatkozó tartalmi követelmények is levezethetőek. A P) cikk (1) bekezdése mintegy hipotetikus örökséggel ruházza fel a jövő nemzedékeket. A P) cikk (1) bekezdésében szereplő »nemzet közös öröksége« megfogalmazás a Biológiai Sokféleség Egyezmény szerinti »emberiség közös ügye«, illetőleg a madárvédelmi irányelvben szereplő »európai népek öröksége« és az élőhelyvédelmi irányelvben szereplő »természeti örökség« koncepció konkretizálásának tekinthető. Eszerint ugyanis a magyar állampolgárok és a magyar állam azt vállalja, hogy az állam intézményrendszere a jövő nemzedékek számára is biztosítja a P) cikk (1) bekezdésében nem taxatív módon rögzített értékek védelmét. Mindez a nemzetközi jogban létező »emberiség közös ügyéhez« képest konkretizált kötelezettségvállalásnak tekinthető. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése alapján a jelen generációt három fő kötelezettség terheli: a választás lehetőségének megőrzése, a minőség megőrzése és a hozzáférés lehetőségének biztosítása. A választás lehetőségének biztosítása azon a megfontoláson alapul, hogy a jövő nemzedékek életfeltételei akkor biztosíthatóak leginkább, ha az átörökített természeti örökség képes a jövő generációk számára megadni a választás szabadságát problémáik megoldásában ahelyett, hogy a jelenkor döntései kényszerpályára állítanák a későbbi generációkat. A minőség megőrzésének követelménye szerint törekedni kell arra, hogy a természeti környezetet legalább olyan állapotban adjuk át a jövő nemzedékek számára, mint ahogy azt az elmúlt nemzedékektől kaptuk. A természeti erőforrásokhoz való hozzáférés követelménye szerint pedig a jelen nemzedékei mindaddig szabadon hozzáférhetnek a rendelkezésre álló erőforrásokhoz, amíg tiszteletben tartják a jövő generációk méltányos érdekeit. […] Azáltal, hogy az Alaptörvény külön is nevesíti a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségét, ez olyan alkotmányos értékké vált a magyar jogrendben, melyre a jogalkotónak az egyes ágazati politikák körébe tartozó szabályozás megalkotása során is tekintettel kell lennie. A fajok sokszínűsége megőrzésének kötelezettsége nem csupán azért fontos, mert azok az emberi tevékenység használatába állítható, kiaknázható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem azok önmagukban is értékesek és védelemre méltóak. […] A környezet megóvása érdekében, és ekként mind az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerinti sarkalatos törvény elfogadásakor, mind pedig a Natura 2000 területekre vonatkozó részletszabályozás kialakítása során (ideértve azok állami tulajdonból történő értékesítését és az értékesítést követő jogi helyzetét is) ugyanis a jogalkotónak az elővigyázatosság elvére is tekintettel kell lennie, melynek értelmében az államnak kell igazolnia azt, hogy a tudományos bizonytalanságra is figyelemmel, a környezet állapotának romlása egy adott intézkedés következményeként bizonyosan nem következik be."[325]

[325] 28/2017 ABH [31]–[33], [35] és [75] pontok.

3104/2017 (V. 8.) ABH	„A[z Alaptörvény] P) cikk (1) bekezdése az egészséges környezethez való alapvető jog intézményvédelmi garanciáinak olyan pillére, amely a természetes és épített környezet, a nemzet közös, természeti és kulturális öröksége értékeinek védelmét, fenntartását és a jövő nemzedékek számára való megőrzését az állam és mindenki általános alkotmányos felelősségeként állapítja meg és Alaptörvényből fakadó kötelességévé teszi. […] A műemlékvédelem körében tehát az állam arra vállal kötelezettséget, hogy teherbíróképessége függvényében milyen értékeket kíván a jövő nemzedékek számára megőrizni, amely alkotmányos értelemben osztja az egészséges környezethez való jog körében megállapított visszalépési tilalmat."[326]
3223/2017 (IX. 25.) ABH	„A visszalépés tilalmának elvéből az is következik, hogy az egyedi ügyekben eljáró jogalkalmazóknak is tekintettel kell lenniük ezen, az Alaptörvényből fakadó elv érvényesülésére a jogszabályok alkalmazása során, ekként a környezet és természet védelmének jogszabályokkal garantált szintje egyedi hatósági döntéssel nem rontható le [visszalépés tilalma]."[327]
13/2018 (IX. 4.) ABH	„[…] A nemzet közös örökségébe tartozó vagyontárgyakkal való felelős gazdálkodás egyik Alaptörvényben nevesített célja, nevezetesen a jövő nemzedékek szükségleteinek meghatározása nem politikai kérdés, azt mindenkor tudományos igénnyel lehet és kell meghatározni, az elővigyázatosság és megelőzés elvének érvényesülésére is figyelemmel."[328]
17/2018 (X. 10.) ABH	„[…] Az elővigyázatosság és a megelőzés elve miatt az a kérdés, hogy van-e esély a károsodás bekövetkeztére. E tekintetben a természet és a környezet alkotmányjogi védelme funkcionálisan azonos gyökerű: védi az (emberi) élet feltételeit. A környezet orvosolhatatlan károsodása jellemzően hosszú távú folyamatok eredményeként áll elő. A léptéket nem lehet általánosan rögzíteni: néhány évtized, egy emberöltő, egy évszázad vagy még hosszabb idő is szükséges lehet bizonyos környezeti károsodások bekövetkeztéhez. A természeté azonban akár rövid távon is végbemehet. Ez a különbség tehát a természet és a környezet alkotmányjogi védelme között az alapjog funkciójával összhangban értelmezve az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését. A zajvédelem tehát az értelmezési tartományon belül található, azaz a környezetvédelem egyéb területeivel azonos sorban helyezkedik el az alapjogi védelem továbbfejlesztett értékrendszerében. Ezen az alapon már elvégezhető a zaj elleni védelemre szolgáló jogintézmények alkotmányossági felülvizsgálata. Az Alkotmánybíróság feladat- és hatáskörébe tartozó alkotmányossági kérdés ugyanis a védelem intézményesített, azaz jogszabályokkal biztosított szintje csökkentésének a megítélése, nem pedig a zajjal kapcsolatos szakmai-tudományos ismeretek igazolása vagy cáfolása."[329]

[326] 3104/2017 ABH [37] és [40] pontok.
[327] 3223/2017 ABH [29] pont.
[328] 13/2018 ABH [15] pont.
[329] 17/2018 ABH [91] és [98] pont.

3196/2020 (VI. 11.) ABH	„Az ivóvízhez történő hozzáférés biztosítása a XXII. cikk (1) bekezdésén túlmenően az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdésének egyik nevesített elemét is képezi, ekként az állam kötelezettségei az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása tekintetében meghaladják a XXII. cikk (1) bekezdése szerinti államcélokkal szemben támasztott követelményeket. Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése rendelkezik a testi és lelki egészséghez való jogról, míg a (2) bekezdés értelmében – a testi és lelki egészséghez való jog egyik Alaptörvényben is nevesített részjogosítványaként – az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása az állam Alaptörvényben is nevesített intézményvédelmi kötelezettségei közé tartozik. […]Az ivóvízhez való hozzáférés biztosítása az állam objektív, intézményvédelmi kötelezettsége oldaláról nézve azt jelenti, hogy az állam köteles arról gondoskodni, hogy megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet juttasson mindenki számára."[330]
14/2020 (VII. 6.) ABH	„Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a public trust környezeti és természeti értékekre vonatkozó koncepciójának alkotmányjogi megfogalmazásán alapul, melynek lényege, hogy az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A természeti és kulturális erőforrások jövő nemzedékek számára történő megőrzésének magyar Alaptörvényben található szabálya ily módon az újonnan kialakult és megszilárdult univerzális szokásjog részének is tekinthető, és kifejezi az alkotmányozó elköteleződését a környezeti, természeti és kulturális értékek fontossága és megőrzése iránt. […] az alapvető jogok biztosa a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesével együtt kiemelt intézményes szerepet játszik a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális értékek védelmében és jövő generációk számára történő megőrzésében. A P) cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket ugyanis önmagukért is védeni, illetőleg a jogalanyisággal nem rendelkező jövő generációk számára is megőrizni rendeli, adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is."[331]

[330] 3196/2020 ABH [10]–[11] pontok.
[331] 14/2020 ABH [22] és [35] pont.

25/2021 (VIII. 11.) ABH	„A műemlékek védelme vonatkozásában ezen túl nyomatékkal értékelte az Alkotmánybíróság, hogy a kulturális örökség megőrzéséhez fűződő állami kötelezettség fő célja egyrészt a jelenkor számára történő megismerhetővé tétel, másrészt a jövő nemzedékek számára megőrzés. Ezt alapul véve a kulturális örökség fogalmi körébe tartozó elemek vonatkozásában a fenti kötelezettség alapjogi tükörképe „kultúrához való jogként" is aposztrofálható, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdésében deklarált művelődéshez való jog. Míg az államnak kötelezettsége [az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből és XI. cikk (2) bekezdéséből következően] a kulturális jog gyakorlásához szükséges feltételrendszer kialakítása, addig az állampolgároknak joguk van azok igénybevételére. Vagyis a műemlék védettségi szintjére vonatkozó visszalépés vizsgálatakor értékelni kell, hogy a kulturális örökség megismeréséhez, az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdéséből következő alapjog és a P) cikk (1) bekezdéséből fakadó állami garancia biztosított-e."[332]

Forrás: a szerző szerkesztése

A fentiekben hivatkozott nemzetközi jogi jogforrásoknak és a honi alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelő szellemben készült az Alaptörvény szövege is. A Nemzeti hitvallás hetedik fordulata ugyanis rögzíti, hogy „[f]elelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit". E fordulat szoros összefüggést mutat az Alaptörvény P), Q), illetve a XX. és XXI. cikkeivel, így többek között az egészséges környezethez való joggal, a jövő nemzedékek jogával és a fenntarthatósággal is. Az Alaptörvény rendhagyó preambuluma e hetedik fordulatának alanyi köre indeterminált, azaz alanyisága – miképpen az az utánunk jövő nemzedékre vonatkozik – nehezen definiálható. Ennek ellenére a jövő nemzedékek jogai védelmének objektív intézményvédelmi oldalát az Alaptörvény erősíti azáltal, hogy a P) cikkében kimondja:

> „[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."

A jövő nemzedékek fordulat nem csupán a gyermekeket, hanem valamennyi leszármazónkat magában foglalja. Az Alaptörvény Nemzeti hitvallásának fentebb említett hetedik fordulatában a fenntartható fejlődés követelményének triásza (társadalmi fenntarthatóság, gazdasági fenntarthatóság és környezeti fenntarthatóság) is megjelenik. E fordulattal összefüggésben normatív szinten az Alaptörvény

[332] 25/2021 ABH [66] pont.

Q) cikke kiemeli, hogy „Magyarország [...] az emberiség fenntartható fejlődése érdekében együttműködésre törekszik a világ valamennyi népével és országával". A fenntarthatóság szoros kapcsolatban áll az egészséges környezethez való joggal, hisz, mint láttuk, a triász egyik eleme, tehát maga a fenntarthatóság követelménye a környezet (és annak valamennyi összetevőjének) fenntartására is vonatkozik. A környezet (és összetevői) fenntartása és megőrzése a jövő nemzedékek létfeltételeinek alapja. A társadalmi és gazdasági fenntarthatóságról alapvetően csak e követelményi triász teljesülése esetén beszélhetünk, következésképpen ez a triász legfontosabb komponense. Az egészséges környezethez való jogot az Alaptörvény XXI. cikke mondja ki, és egyúttal rendelkezik a károkozásért való helyreállításának vagy a helyreállítás költségviselésének kötelességéről is. Meglehetősen előremutató az Alaptörvény azon rendelkezése, amely értelmében szennyező hulladékot elhelyezés (kvázi lerakással történő ártalmatlanítás) céljából Magyarország területére tilos behozni. Önmagában azt gondolhatnánk, hogy egy ilyen szabályt nem feltétlenül szükséges alkotmányos szinten deklarálni. Ennek oka az unió belső piacának alapját képező négy szabadság elvében gyökerezik, ugyanis a közép-kelet-európai államokra az egyes nyugati tagállamok hulladéklerakóként tekintenek, és a sokszor olcsó lerakási díj fejében nem a hulladékképződés helyén, hanem más államban lerakással ártalmatlanítják a hulladékot. Lényegében azt mondhatjuk, hogy az egyes uniós determinációkat (például lerakási célszámot) pénz ellenében teljesítik azáltal, hogy fizetnek azért, hogy egy másik állam hulladéklerakóját terheljék. Ezzel egyébként a közép-kelet-európai tagállamok célszám-nemteljesítésének lehetőségét és így az úgynevezett műanyagadó mértékét növelik, míg a saját célszám-nemteljesítés lehetőségét és a műanyagadó mértékét csökkentik.

5.2.2. A környezetjog és a hulladékjog alapelvi rendszere

A környezet- és hulladékjogi alapelvek egy egymással korreláló, organikusan egymásra épülő és folyamatosan fejlődő rendszer részét képezik. A 12. táblázat röviden szemlélteti azokat a nemzetközi és uniós mérföldköveket, amelyek a Kvt. és a Ht. alapelvrendszerének fejlődése kapcsán relevanciával rendelkeztek. Az egészséges környezethez való joghoz képest az egyes ENSZ-hez köthető konferenciák és jogforrásokon túl az uniós jog mellett az EUB joggyakorlatának is meghatározó szerepe volt az egyes alapelvek tekintetében.

12. táblázat. *A nemzetközi és EU-jog alapelvi rendszerének fejlődése*

ENSZ-konferenciák és -jogforrások	**Alapelvi tartalom**
1972 – Stockholmi konferencia	1. az egészséges és emberhez méltó környezethez mindenkinek joga van 2. támogatni kell a fejlődő országokat fejlesztéseikben, lemaradásuk behozásában 3. az erőforrások észszerű felhasználása érdekében a környezetvédelem szempontjait integrálni kell a fejlesztési döntésekbe 4. tervszerűség (a gazdasági és környezeti érdekek összehangolása érdekében) 5. a környezetvédelem oktatásának és kutatásának fontossága, illetve támogatása 6. az államok szuverén joga saját környezetpolitikájuk alapján hasznosítani természeti erőforrásaikat, de ezzel nem okozhatnak kárt más állam területén 7. az államoknak egymással együtt kell működniük a környezet védelmében, a szabályozás fejlesztésében 8. a fejlett országok előírásai (határértékei) nem alkalmazhatók automatikusan a fejlődőkre a költségek, az értékarányok és a természeti adottságok eltérése miatt
1982 – Természetvédelmi Világkarta	1. elővigyázatosság elve
1992 – Rio de Janeiró-i konferencia	1. a fenntartható fejlődés jegyében a jövő generációk szükségleteit is biztosítani kell 2. fokozott figyelmet kell fordítani a szegényebb és egyben a környezeti hatásoknak leginkább kiszolgáltatott országok szükségleteinek 3. a globális összetartozás (a közös, de megkülönböztetett felelősség elve) amelynek jegyében az államok közösen, de környezetszennyezésük arányában felelnek a földi ökoszisztéma megőrzéséért 4. a magánszemélyek részére részvételi és információs jogokat kell biztosítani a döntések meghozatalában 5. a környezeti adottságok és a környezetvédelmi szabályok összhangja 6. a szennyező fizet 7. hatásvizsgálat
1998 – Aarhusi egyezmény	1. környezeti információhoz való hozzáférés 2. részvétel környezeti ügyekben való döntéshozatali eljárásokban
2002 – Johannesburgi konferencia	1. a fenntartható fejlődés három pillére (gazdasági fejlődés, társadalmi fejlődés és környezetvédelem)
2012 – Rio de Janeiró-i konferencia	1. zöldgazdaság (fenntartható fogyasztás, termelési minták stb.)

ENSZ-konferenciák és -jogforrások	Alapelvi tartalom
2015 – Párizsi konferencia	1. a globális átlaghőmérséklet emelkedésének jóval 2 °C alatt tartása az iparosodás előtti szinthez képest, majd az erőfeszítések folytatásaként a hőmérséklet emelkedésének 1,5 °C alatt tartása az iparosodás előtti szinthez képest, elismerve, hogy ez jelentősen csökkenti az éghajlatváltozás kockázatait és hatásait 2. az éghajlatváltozás kedvezőtlen hatásaihoz történő alkalmazkodás képességének növelése, az éghajlatváltozással szembeni ellenálló képesség és az alacsony üvegházhatású gázkibocsátással járó fejlődés elősegítése, miközben ezek a folyamatok nem fenyegetik az élelmiszergyártást 3. a pénzáramlások következetessé tétele, hogy az alacsony üvegházhatású gázkibocsátással járó és az éghajlattal szemben rugalmas fejlődési lehetőségek felé haladjanak

EU-jogforrások	Alapelvi tartalom
1973 – Környezeti Akcióprogram[333]	1. a szennyező fizet elve
1986 – Egységes Európai Okmány	1. a megelőzés 2. a keletkezés helyén való fellépés 3. a szennyező fizet 4. az integráció alapelve (a környezetvédelmi követelmények az uniós politikáinak részét kell hogy képezzék) 5. a környezetvédelem és az egészségvédelem összekapcsolása 6. a döntéshozatal megalapozása
1992 – Maastrichti Szerződés	1. szubszidiaritás 2. a kiegyensúlyozott és fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés 3. elővigyázatosság
1997 – Amszterdami Szerződés	1. a környezetvédelem magas szintje 2. a környezetminőség javítása
2007 – Alapjogi Charta	1. a magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat
2009 – Lisszaboni Szerződés	1. az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan kiegyensúlyozott gazdasági növekedésen, árstabilitáson és magas versenyképességű, teljes foglalkoztatottságot és társadalmi haladást célul kitűző szociális piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul

[333] 9. fejezet. Ezen akcióprogram egyébként az egy évvel korábbi OECD-ajánláson alapult (vö. *Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies.* 1972. május 26. [A környezetvédelmi politikák nemzetközi gazdasági vonatkozásaira vonatkozó alapelvek]).

EU-jogesetek	Alapelv
1983 – C-174/82. – Sandoz-ügy 1998 – C-180/96. – BSE-ügy 2002 – T-13/99. – Pfizer-ügy 2002 – T-74/00., T-76/00., T-83/00., T-84/00., T-85/00., T-132/00., T-137/00. és T-141/00. – Artegodan-ügy 2003 – C-236/01. – Monsanto-ügy 2021 – C-473/19. – C-474/19. – Föreningen Skydda Skogen-ügy	elővigyázatosság elve
1998 – C-321/96. – Mecklenburg-ügy 2003 – C-233/00. – Bizottság kontra Francia Köztársaság ügy 2006 – C-216/05. – Bizottság kontra Írország ügy 2015 – C-71/14. – East Sussex-ügy	tájékozódás, tájékoztatás, nyilvánosság elve (információhoz való jog)
1992 – C-2/90. – Bizottság kontra Belga Királyság ügy 2021 – C-473/19. – C-474/19. – Föreningen Skydda Skogen-ügy	megelőzés elve
1999 – C-293/97. – Standly és Metson ügy 2009 – C-254/08. – Hotel Futura és társai ügy 2020 – C-297/19. – Kreis Nordfriesland-ügy	felelősség elve (beleértve a helyreállítás és a szennyező fizet elvét)
1989 – C-380/87. – Cinisello Balsamo-ügy 1992 – C-2/90. – Bizottság kontra Belga Királyság ügy 2005 – C-176/03. – Bizottság kontra Tanács ügy	szubszidiaritás elve
1984 – C-302/86. – „dán palack”-ügy 2004 – C-463/01. – „német palack”-ügy 2008 – T-75/06. – Bayer CropScience-ügy 2002 – T-13/99. – Pfizer-ügy 2002 – T-74/00., T-76/00., T-83/00., T-84/00., T-85/00., T-132/00., T-137/00. és T-141/00. – Artegodan-ügy 2019 – C-752/18. – Freistaat Bayern-ügy	arányosság elve
1998 – C-203/96. – Dusseldorp-ügy 2005 – C-6/03. – Land Rheinland-Pfalz-ügy	legkisebb szigor klauzulája
2007 – T-182/06. – Holland Királyság kontra Bizottság ügy	védzáradék

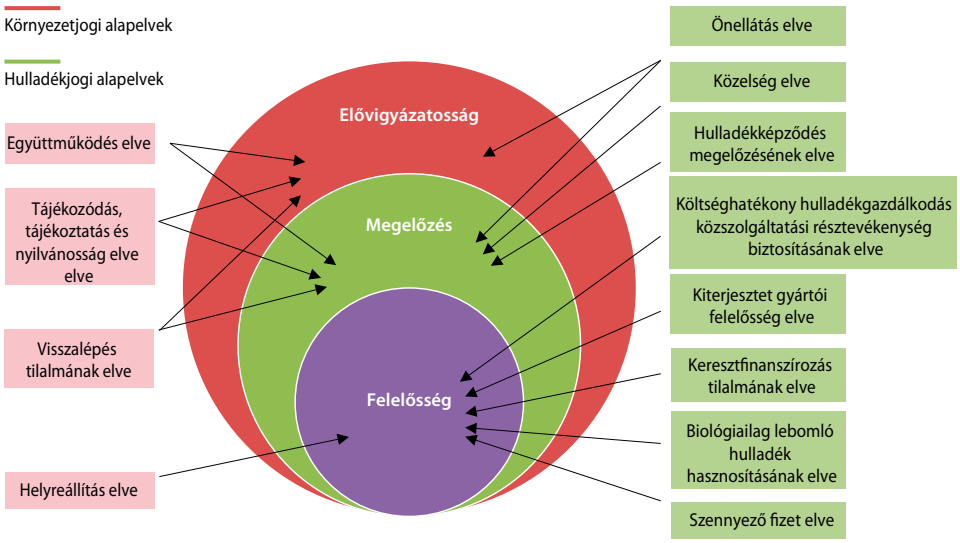
Forrás: a szerző szerkesztése Fodor 2014 alapján

A környezetvédelmi alapelvstruktúra – a német szakirodalom alapján[334] – három „fő alapelv” mentén írható le, amelyet a 11. ábra szemléltet. E rendszerbe beilleszthetők a környezetjog egyéb alapelvei, valamint a hulladékjogi alapelvek egyaránt.

A Kvt. garanciális szabályként, általános jelleggel előírja, hogy „[a] környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékképződés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni”.[335] E norma túlmutat a környezetjogi alapelveken, hisz a hulladékjoggal összefüggésben is megfogalmaz követelményeket, és lényegében egy egységes körforgásos ökoszisztéma igényét körvonalazza.

[334] Kloepfer 2016 (lásd: 163); Erbguth–Schlacke 2015 (lásd: 55).

[335] Kvt. 6. § (2) bekezdés.



11. ábra. *A környezetjog és a hulladékjog alapelvi struktúrája*
Forrás: a szerző szerkesztése BÁNDI 2022a alapján (különös tekintettel lásd: 39)

Az elővigyázatosság[336] elve[337] már a környezethasználat megszervezésére és végzésére ír elő követelményeket, aminek értelmében a tevékenységet akképpen kell megszervezni, hogy az a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, emellett megelőzze a környezetszennyezést, valamint zárja ki a környezetkárosítás lehetőségét.[338] Az elővigyázatosság elvének jelentősége abban a felismerésben gyökeredzik, hogy a környezeti ökoszisztéma működéséről pusztán részismeretekkel rendelkezünk, és ez a tudomány és technológia fejlődésével sem fog lényegében változni. A korábban ártalmatlannak hitt környezetterhelésről később kiderülhet, hogy súlyos továbbgyűrűző következményei lettek. Következésképpen azt sem tudhatjuk biztosan, hogy mennyiségi értelemben mekkora az a terhelés, amely hatására a környezet még képes regenerálódni. A Ht. köréből példaként szolgálhat az elővigyázatosság elvére az a szabály, hogy veszélyes hulladékot sem hígítani, sem összekeverni nem lehet annak érdekében, hogy annak eredeti koncentrációja a veszélyes hulladékká minősítő határérték alá csökkenjen.[339]

[336] Elsőként nemzetközi dokumentumban a *World Charter for Nature*-ben jelent meg (Természetvédelmi Világkarta).
[337] Az elővigyázatosság elvére részletesebben lásd BÁNDI 2013.
[338] Kvt. 6. § (1) bekezdés.
[339] Ht. 56. § (2) bekezdés.

A megelőzés elvének lényege abban ragadható meg, hogy a káros környezeti hatásokat, valamint a káros környezeti hatások következményeit már csak azért is szükséges elkerülni, mert a megelőzés olcsóbb és hatékonyabb, mint a káros környezeti hatások következményeinek orvoslása.[340] Éppen ezért a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldás, továbbá egyes ágazati jogszabályokban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technika (technológia – BAT) alkalmazandó.[341] A megelőzés elve következésképpen arra épít – amiképpen arra Fodor László[342] is rámutat – miszerint a környezeti hatások elkerülhetők, ha olyan megoldást (technológiát, eljárást stb.) választanak, amelyik nem jár a környezetre káros hatással. Már az Alkotmánybíróság egy korai ítélete is kiemeli a megelőzés primátusát tekintettel arra, hogy a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása az eredeti állapotot nem képes helyreállítani.[343]

A harmadik alapelv a környezetjog rendszerében a felelősség elve. A felelősség elve – mint látni fogjuk – a helyreállítás elvét egy lépéssel megelőzi, ugyanis tartalma szerint a környezethasználó lényegében valamennyi olyan tevékenységéért, amely a környezetre hatást gyakorol, felelősséggel tartozik.[344] A környezetet ért hatás lehet egyaránt negatív és pozitív, de a felelősség fogalma magában foglalja a helytállást is, amely értelemszerűen a negatív környezeti hatások kapcsán értelmezhető. Emellett amennyiben a felelősségre vonás valamilyen eredményt is megkíván, úgy az eredmény és a magatartás közötti kauzális viszony fennállása is vizsgálandó, hisz az oksági láncolat hiánya a felelősségre vonást ellehetetleníti.[345] A Kvt.-ben lefektetett felelősség elvi normája lényegében egy „keret-kategorikus jogi norma", ugyanis az egyes felelősségtípusokat más ágazati jogszabályokban vagy a Kvt. egyéb normái között találhatjuk. Ezt támasztja alá a Kvt. 101. §-a is, amely helyesen egy komplex jogágokon átívelő felelősségi rendszer mellett tör pálcát, tudniillik a környezethasználó a Kvt.-ben és más jogszabályokban meghatározott módon büntetőjogi, szabálysértési jogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért. Amint azt az utolsó fejezetben látni fogjuk, e komplex felelősségi rendnek megfelelően alakították át a hulladékjog felelősségi struktúráját és a hozzá kapcsolódó közigazgatási intézményrendszert.

340 Vö. Zoltán 1994 (lásd: 208).

341 Kvt. 6. § (3) bekezdés. Mindezek érvényesítése érdekében a környezethasználat feltételeit, valamint korlátozó vagy tiltó rendelkezéseket jogszabály előírhat, illetve megállapíthat (lásd: Ht. 7. §).

342 Fodor 2014: 83.

343 Lásd: 28/1994 ABH.

344 Kvt. 9. §.

345 A környezetjogi felelősségre részletesebben lásd Csák 2012; Bándi 2005a.

A felelősség elvéhez[346] szorosan kapcsolódik a helyreállítás elve, jóllehet a helyreállítás már a felelősségre vonhatóság egyik konkrét – inkább közigazgatási jogi, semmint büntetőjogi – alakzata valójában, ugyanis a környezethasználó köteles haladéktalanul befejezni a környezetet veszélyeztető vagy károsító tevékenységét mindamellett, hogy köteles gondoskodni a tevékenysége által bekövetkezett környezetkárosodás megszüntetéséről, valamint a károsodott környezet helyreállításáról *(in integrum restitutio)*.[347] Az elővigyázatosság és megelőzés elve pont azért kiemelkedő jelentőségű, mert az eredeti környezeti állapot sokszor nem, vagy csak részben állítható vissza, mindamellett hogy az akár teljes, akár részbeni visszaállítás több évtizedbe vagy évszázadba is kerülhet. A felelősség és helyreállítás elveihez ugyancsak igazodik a hulladékjogi szabályozás, például a kiterjesztett gyártói felelősség[348] vagy a hulladékhatóság eredeti állapot helyreállítására vonatkozó szankciója[349] kapcsán. A helyreállításért jellemzően a negatív környezeti hatásokat okozó környezethasználó a felelős, ugyanakkor a kármentesítés (például a rozsdaövezetek rekultivációja) – annak költségeire is tekintettel – jellemzően állami feladat, amelyhez uniós források is társulnak.[350]

Az együttműködés elve[351] alapján a Kvt. lényegében a potenciálisan a környezetre hatást gyakorolni képes valamennyi jogalanyt az együttműködésre ösztönzi (az együttműködés nemcsak kötelezettség, hanem jog is), azaz lényegében minden jogalanyt, hisz bárki képes a környezetre hatást gyakorolni. A Kvt. éppen ezért igen magas absztrakciós szintet határoz meg az együttműködésre kötelezett jogalanyi körben. Ide sorolja: az állami szerveket, a helyi önkormányzatokat, a természetes személyeket és szervezeteiket, a gazdálkodást végző szervezeteket és érdekvédelmi szervezeteiket, valamint bármely más egyéb intézményt is.[352] E szereplők kötelesek a környezet védelmében együttműködni azzal, hogy együttműködési joguk kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának valamennyi szakaszára.[353] Azon túlmenően, hogy a Kvt. fogalmaz meg az együttműködés kapcsán jogokat és kötelezettségeket, erre a helyi önkormányzatok is jogosultak önkormányzati rendeletben.[354] Ezen túlmenően is állami feladatként deklarálja a Kvt. a környezetvédelem

[346] A felelősség elvére részletesebben lásd Fodor 2020.
[347] Kvt. 8. §.
[348] Ht. 30/A.–30/C. §-ok.
[349] Ht. 84. § (1a) bekezdés b) pont.
[350] Vö. Fodor 2014: 87.
[351] Az együttműködés elvére részletesebben lásd Bándi 2006b.
[352] Az együttműködési kötelezettség kapcsán lásd: 675/B/2005 ABH.
[353] Kvt. 10. § (1) bekezdés.
[354] Kvt. 10. § (2) bekezdés.

érdekében – kiváltképp a szomszédos országokkal – kötendő együttműködési, tájékoztatási, segítségnyújtási megállapodásokat, ugyanakkor garanciális szabály, hogy más országok környezeti értékeire, az országhatárokon átterjedő környezetterhelésre, a környezetveszélyeztetés csökkentésére, a környezetszennyezés és -károsítás megelőzésére nemzetközi szerződés hiányában is figyelemmel kell lenni.[355]

A környezetjogi elvek kapcsán végezetül szólnom kell a tájékozódás, a tájékoztatás és a nyilvánosság elvéről. Garanciális szabálynak tekintendő a Kvt. azon rendelkezése, amelynek értelmében a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé kell hogy tegyék a környezet és egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése végett. Következésképpen az egyes ágazati jogszabályokban meghatározott környezeti információkat mint közérdekű adatokat mindenkinek joga van megismerni.[356] Ezen alapelv magában foglalja az állami szervek, önkormányzatok, a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, továbbá az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek azon kötelezettségét, hogy a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérik, valamint igény esetén hozzáférhetővé teszik, rendelkezésre bocsátják a rendelkezésükre álló környezeti információt és a környezeti információk külön ágazati jogszabályban meghatározott körét, továbbá közzéteszik a birtokukban levő vagy a számukra tárolt információk jegyzékét. E szervek kötelesek biztosítani a nyilvánosság, illetve a környezeti információt igénylők számára, hogy tudomást szerezzenek a környezeti információ megismerésére vonatkozó jogosultságaikról, valamint kötelesek elősegíteni a környezeti információhoz való hozzájutást. A tájékoztatási kötelezettség magában foglalja a környezethasználó azon kötelezettségét, hogy az általa okozott környezetterheléssel, környezet-igénybevétellel, valamint környezetveszélyeztetéssel összefüggő adatokról kérelemre bárkinek tájékoztatást adjon, amely kötelezettség megszegése esetén a törvényességi felügyeletet ellátó szerv intézkedése kezdeményezhető.[357]

[355] Kvt. 11. §.

[356] Kvt. 12. § (1)–(2) bekezdés.

[357] Kvt. 12. § (3)–(4) és (9) bekezdés. Ezen alapelv keretében a jogalkotó számos egyébként eljárási normát is elhelyezett. Vö. „A környezetbe történő kibocsátással kapcsolatos információ megismerését nem lehet arra hivatkozva megtagadni, hogy az személyes adat, üzleti titok, adótitok, fokozottan védett növény vagy állat élőhelyére, kimerülőben lévő természeti erőforrások lelőhelyére, fokozottan védett földtani természeti érték előfordulási helyére vonatkozó adat. Ha a megkeresett szerv nem rendelkezik a kért környezeti információval, az információ megismerésre vonatkozó igényt köteles a környezeti információval rendelkező szervnek megküldeni és erről az igénylőt értesíteni vagy tájékoztatni, hogy a kért információt mely környezeti információval

A visszalépés tilalmát[358] nem szokás a környezetjogi alapelvek között feltüntetni, önmagában nem is a környezetjog hívta életre, hanem más alapjogokhoz kapcsolódó követelményként jelent meg. Így e helyütt a környezetjogi alapelvek exkurzusaként tekintjük át. A visszalépés tilalmának lényege, hogy amennyiben az állam korábban már elfogadott egy jogszabályt egy meghatározott alapjog védelme érdekében, akkor az a jogszabály nem módosítható akképpen, hogy az alapjog védelmi szintje a korábbi, erősebb védelmi szinthez képest gyengüljön.[359] A visszalépés tilalma a honi alkotmánybírósági gyakorlatnak köszönhetően vált alapelvi szintű környezetvédelmi eszközzé.[360] A legfontosabb mérföldköveket a 13. táblázat szemlélteti.

13. táblázat. *A visszalépés tilalmának fejlődéstörténete az Alkotmánybíróság gyakorlatában*

Kronológia	Tartalom alakulása
28/1994 (V. 20.) ABH	A természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen, ugyanakkor a védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest nem lehet aránytalan. A környezet elért védelme korlátozhatatlan.[361]
27/1995 (V. 15.) ABH	Jogilag kötetlen hatósági döntéssel nem csökkenthető a környezet jogszabályban biztosított védelmi szintje.[362]
48/1997 (X. 6.) ABH	Az állam az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphet vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.[363]
106/2007 (XII. 20.) ABH	Az állam, ha törvényben egyszer már biztosította a magasabb védelmi szintet, akkor főszabály szerint nem léphet vissza, illetve csak akkor, ha annak kellő súlyú alkotmányos indoka van.[364]

rendelkező szervtől igényelheti. A környezeti információval rendelkező szerv az információ megismerésre vonatkozó igény beérkezésétől számított öt napon belül felhívja az igénylőt az igénye pontosítására, ha az túlzottan általános vagy tartalma alapján a megismerni kívánt környezeti információ nem állapítható meg. Az olyan végleges vagy azonnal végrehajthatóvá nyilvánított határozatot, valamint a környezetvédelmi hatósági szerződést a környezetvédelmi hatóság honlapján nyilvánosságra kell hozni, amelynek végrehajtása jelentős környezeti hatással jár" [lásd: Kvt. 12. § (5)–(8) bekezdés].

358 A visszalépés tilalmára részletesebben lásd Bándi 2017a; 2017c; 2021; Fodor 2005; 2006a; 2006b; Prieur 2012.

359 United Nations: *World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability. 2nd Preparatory Meeting.* Buenos Aires, 2012. április 23–24.

360 Vö. Bándi 2022b: 163.

361 28/1994 ABH indokolás III. 3. és IV. pont.

362 27/1995 ABH indokolás II. 4. pont.

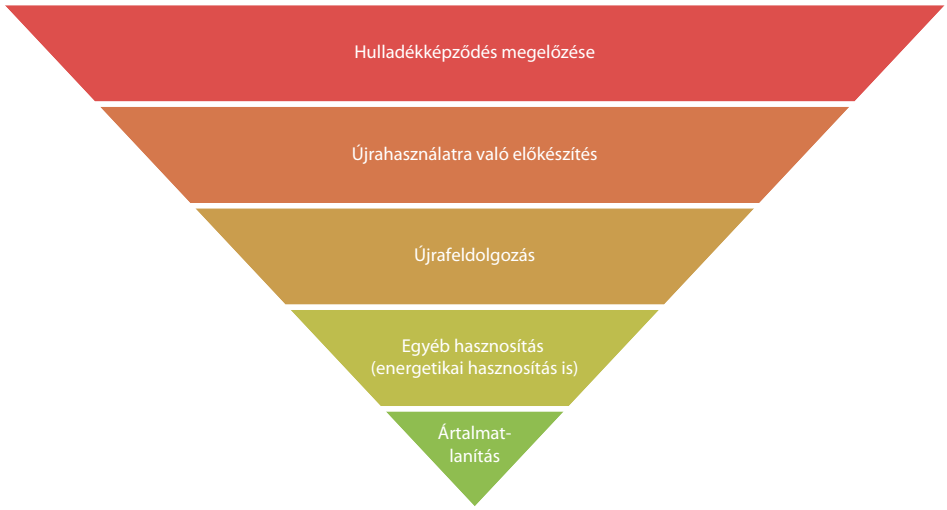
363 48/1997 ABH indokolás III.

364 106/2007 ABH indokolás III. 2. pont.

Kronológia	Tartalom alakulása
16/2015 (VI. 5.) ABH	Az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz, megállapítható, hogy az olyan szervezetalakítási szabályozás, amely kevésbé hatékony védelmet eredményez, alaptörvény-ellenes helyzetet idéz elő.[365]
3223/2017 (IX. 25.) ABH	Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a visszalépés tilalma immáron közvetlenül az Alaptörvényből fakad. A visszalépés tilalmának *(non-derogation)* mint az állam környezeti szabályozásra vonatkozó többletkötelezettségének egyaránt vonatkoznia kell a környezeti anyagi jogi, eljárásjogi és az intézményrendszerre vonatkozó szervezeti szabályozásra. A visszalépés tilalma ekként akkor is sérülhet, ha az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett az anyagi jog érvényesítését biztosító szervezeti vagy eljárási szabályozás gyengül. Ugyancsak sérülhet a visszalépés tilalma akkor, ha a szabályozás tárgyának jogi helyzete változik meg a környezet védelme szempontjából kedvezőtlenül, adott esetben akár az anyagi jogi szabályozás változatlansága mellett. Ahhoz, hogy a visszalépés tilalma maradéktalanul érvényesülhessen, éppen ezért elengedhetetlen egy olyan jogalkotói és jogalkalmazói szemléletmód, amely a rövid távú, gyakran gazdasági szempontú megközelítéssel szemben az érintett életviszonyok sajátosságaiból következő hosszabb távú, gyakran kormányzati ciklusokon is átívelő, folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet érvényesíti. Amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy az nem valósít meg visszalépést, akkor vizsgálni kell a visszalépés alkotmányosságát, oly módon, hogy az elővigyázatosság elvére is figyelemmel az államnak a szükségesség és arányosság tekintetében más alapvető jog érvényesülésével, azzal érdemben összemérve kell indokolnia az egyszer már elért környezetvédelmi szinttől való visszalépést.[366]
28/2017 (X. 25.) ABH	Az Alaptörvény örökségkoncepciója folytán, a visszalépés tilalmából következően a P) cikkben foglalt állami kötelezettségeket kiüresítené, ha az állam védelmi kötelezettségét a jövő nemzedékek örökségének állapotára való tekintet nélkül – akár a természeti erőforrások leromlott állapotban való „átadásával" is – teljesíthetné. Az Alaptörvény P) cikkéből tehát a természeti kincsek állapotára vonatkozó, abszolút jellegű, tartalmi zsinórmérték is következik, amely objektív követelményeket támaszt az állam mindenkori tevékenységével szemben.[367]
13/2018 (IX. 4.) ABH	A jogalkotónak kell azt igazolnia, hogy valamely tervezett szabályozás nem valósít meg visszalépést, és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást, illetőleg nem teremti meg egy ilyen károkozás elvi lehetőségét sem.[368]
4/2019 (III. 7.) ABH	Amennyiben egy adott szabályozás az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg a XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozik, és visszalépést valósít meg a védelmi szintben, az Alkotmánybíróságnak vizsgálnia kell, hogy a visszalépésben megnyilvánuló korlátozás igazolható-e az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően, azaz azonosítható-e olyan alapvető jog vagy alkotmányos érték, amelynek védelme a korlátozást indokolja, és amennyiben igen, úgy megállapítható-e a visszalépés szükségessége, illetőleg arányosság.[369]
14/2020 (VII. 6.) ABH	Önmagában az a tény, hogy az Európai Unió jogának valamely rendelkezéseiből adott esetben nem következik a Natura 2000 területek vonatkozásában korábban biztosított védelmi szint megtartásának kötelezettsége, még nem teszi egyben automatikusan kötelezővé, és ezáltal szükségessé a védelmi szint csökkentését.[370]

Forrás: a szerző szerkesztése

[365] 16/2015 ABH indokolás 110. pont.
[366] 3223/2017 ABH indokolás 27–28. pontok.
[367] 28/2017 ABH indokolás 28. és 32. pontok.
[368] 13/2018 ABH 62. pont.
[369] 4/2019 ABH indokolás 44. pont.
[370] 14/2020 ABH indokolás 6. pont.



12. ábra. *A hulladékhierarchia sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése a Ht. 7. § (1) bekezdése alapján

A hulladékjogi alapelvek a környezetjogi elvek rendszerébe illeszkednek, és azokkal együtt értelmezendők. A kauzális környezetjog részeként a hulladékjog az általánosnak tekinthető környezetjogi elvekhez képest ágazatspecifikus elveket tartalmaz.

Bár nem a Ht. alapelvei között szerepel, mégis az egyik legfontosabb garanciális szabálynak tekintendő, továbbá számos környezetjogi alapelvvel összefügg: a hulladékhierarchia, amelynek az alapelvek között szerepeltetése éppen ezért indokolt. A hulladékhierarchia-koncepció az elővigyázatosság és a megelőzés elvén alapszik, célja a körforgásos gazdaságra történő átállás előmozdítása. A hulladékgazdálkodási tevékenység megszervezése során éppen ezért az alábbi erősorrend alkalmazandó: elsődleges kell hogy legyen a hulladékképződés megelőzése, ezt követi a hulladék újrahasználatra való előkészítése és a hulladék újrafeldolgozása. Amennyiben ezek közül egyik sem lehetséges, úgy következik a hulladék egyéb hasznosítása (például: energetikai hasznosítása), végül pedig az ártalmatlanítás (például: lerakás). A hulladékhierarchia sematikus ábráját a 12. ábra szemlélteti.

A megelőzés[371] elvéhez kapcsolódik a hulladékgazdálkodás egyik legfontosabb princípiuma, nevezetesen a hulladékképződés megelőzésének elve, amelynek lényege, hogy

[371] A Ht. értelmezésében a megelőzés olyan intézkedés, amely az anyag vagy termék hulladékká válását megelőzően csökkenti a) a hulladék mennyiségét (például: a termékek újrahasználatával vagy a termékek élettartamának meghosszabbításával) b) a képződött hulladék környezetre és

„ad 1. elő kell segíteni, hogy a megelőzés a hulladékhierarchia legmagasabb szintjeként az erőforrás-hatékonyság fejlesztését és a hulladék környezetre gyakorolt hatásának csökkentését eredményezze; ad 2. elő kell mozdítani az olyan innovatív gyártási, üzleti és fogyasztási modelleket, amelyek csökkentik a veszélyes anyagok jelenlétét az anyagokban és termékekben, ösztönöznek a termékek élettartamának növelésére és előmozdítják az újrahasználatot, olyan újrahasználati és javítási hálózatok létrehozása és támogatása révén, mint a szociális jellegű vállalkozások által üzemeltetett hálózatok, a visszaváltási díjas, vagy újratöltő rendszerek, a termékek újragyártását, felújítását és adott esetben rendeltetésük módosítását ösztönző intézkedések, vagy megosztásalapú platformok révén; ad 3. fel kell hívni a fogyasztók figyelmét a hulladékképződés megelőzésének jelentőségére; ad 4. ösztönözni kell, hogy a fogyasztók tevőlegesen működjenek közre az erőforrás-hatékonyság javításában, illetve ennek részeként folyamatos kommunikációs és képzési lehetőségeket kell biztosítani a fogyasztók részére a hulladékképződés megelőzését és a hulladékelhagyást övező kérdésekkel kapcsolatos tudatosság növelésére, [végezetül] ad 5. ha szükséges, intézkedni kell a visszaváltási díjas rendszerek használata és mennyiségi célértékek felállítása, valamint a gyártók magatartását meghatározó gazdasági ösztönzők bevezetése érdekében."[372]

Az önellátás elve alapvetően a körforgásos gazdaságra történő átálláshoz szükséges honi hulladékgazdálkodási infrastruktúra-hálózat kialakítását és szuverenitását hivatott biztosítani. Ennek értelmében biztosítani kell, hogy hazánkban az unió tagállamaival együttműködésben

„a hulladék ártalmatlanítására, illetve a vegyes hulladék hasznosítására alkalmas hulladékgazdálkodási létesítmények önálló hálózata jöjjön létre és működjön, figyelembe véve a földrajzi adottságokat, valamint azt, hogy bizonyos hulladék esetében különleges hulladékgazdálkodási létesítményekre van szükség; az önellátás elve nem jelenti azt, hogy Magyarországnak a hasznosító létesítmények teljes skálájával kell rendelkeznie."[373]

A közelség elve szorosan összefügg az önellátás elvével, ugyanis a közelség elve értelmében biztosítani kell, hogy a fentiekben említett

---

emberi egészségre gyakorolt káros hatásait, vagy c) az anyagok és a termékek veszélyesanyag-tartalmát [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 40. pont].

372 Ht. 3. § (1) bekezdés a) pont.

373 Ht. 3. § (1) bekezdés c) pont.

„[szuverén infrastruktúra-]hálózat lehetővé tegye a hulladék egyik legközelebbi, a célnak megfelelő hulladékgazdálkodási létesítményben és a leginkább alkalmas módszerek, valamint technológiák segítségével történő hasznosítását vagy ártalmatlanítását, figyelembe véve a környezeti adottságokat, a környezeti és gazdasági hatékonyságot, az elérhető legjobb technikát, valamint az adott hulladék különleges kezelési igényét."[374]

Hangsúlyozandó, hogy sem az önellátás elve, sem pedig a közelség elve nem jelenti azt, hogy Magyarország a hasznosító létesítmények teljes spektrumával kell hogy rendelkezzen.[375]

A szennyező fizet elvét a Ht. külön nevesíti az alapelvek között. A szennyező fizet elvének lényege, hogy mind a hulladéktermelő, mind a hulladékbirtokos, továbbá mind a hulladékká vált termék gyártója a hulladék kezeléséért, illetve a hulladékgazdálkodás költségeinek megfizetéséért egyaránt felelős.[376]

A kiterjesztett gyártói felelősség elve lényegében egy uniós determináció teljesítése okán került a Ht. alapelvi rendszerébe, és mint látni fogjuk, a koncesszió lényeges eleme. A kiterjesztett gyártói felelősség szorosan kapcsolódik a szennyező fizet elvhez. Lényegében a szennyező fizet elvének alanyi köréből a gyártóra nézve ír elő szigorúbb követelményeket. A nem gyártó hulladéktermelők (más néven fogyasztók) hulladéktermelése ugyanis lényegében a gyártók által gyártott termék „fogyasztásának" következménye. Példának okáért: minél hosszabb egy termék életciklusa, a fogyasztó annál kevésbé kényszerül arra, hogy rövid időn belül újat vásároljon. A kiterjesztett gyártói felelősség értelmében

„a gyártó felelős [egyrészt] a termék és a technológia jellemzőinek a megelőzés és a hulladékgazdálkodás követelményei szempontjából történő kedvező megválasztásáért (ideértve: a felhasznált alapanyagok megválasztását, a termék külső behatásokkal szembeni ellenálló képességének, élettartamának és újrahasználhatóságának, javíthatóságának, továbbá a termék előállításából és felhasználásából származó, illetve a termékből képződő hulladék hasznosításának és ártalmatlanításának megtervezését); [másrészt] a visszavitt termék visszaváltásáért, visszavételéért, a termékből származó hulladék átvételéért, gyűjtéséért, amelyek az e tevékenységekért vállalt pénzügyi felelősséget is magukban foglalják".[377]

[374] Ht. 3. § (1) bekezdés d) pont.
[375] Ht. 3. § (1) bekezdés d) pont.
[376] Ht. 3. § (1) bekezdés e) pont.
[377] Ht. 3. § (1) bekezdés b) pont.

A Ht. alapelvi szinten mondja ki – igazodva az uniós követelményekhez – a biológiailag lebomló hulladék[378] hasznosításának elvét. Mint a későbbiekben látni fogjuk, ez azért is fontos, mert a koncesszor köteles a háztartásokban képződő biohulladék[379] (amelynek a biológiailag lebomló hulladék is a részét képezi) elkülönített gyűjtését biztosítani. Az alapelv értelmében „a biológiailag lebomló hulladék elkülönített gyűjtését és hasznosítását annak érdekében kell elősegíteni, hogy „[egyrészt] a hasznosítás után a természetes szervesanyag-körforgásba minél nagyobb tisztaságú anyag kerüljön vissza; [másrészt,] hogy a hulladéklerakókon lerakásra kerülő települési hulladék biológiailag lebomló tartalma csökkenjen."[380]

A koncessziós rendszer egyik alapeleme – és koncesszori kötelezettség[381] – a „rezsicsökkentés" fenntartása. Éppen ezért a jogalkotó alapelvi szintre emelte a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység biztosításának elvét. Az alapelv értelmében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet (az állami hulladékgazdálkodási közfeladat közszolgáltatási részét) akképpen kell biztosítani, tervezni és fejleszteni – „a költséghatékony környezetvédelmi célok megválasztásával és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet igénybe vevő lakosság fizetőképessége szerint fenntartható üzemeltetési költségekre figyelemmel […]"[382] –, hogy az e körbe tartozó feladatok ellátása a lehető legkisebb mértékben tegye szükségessé a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj emelését.[383]

Végezetül szólnom kell a keresztfinanszírozás tilalmának elvéről. A keresztfinanszírozás tilalma értelmében „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység díját úgy kell megállapítani, hogy az egyaránt fedezetet nyújtson a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység indokolt költségeire, ráfordításaira, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó (koncesszor) koncessziós társaság e tevékenységével kapcsolatos ésszerű nyereségére […]";[384] ugyanakkor kiemelendő, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási

[378] Biológiailag lebomlónak minősül „minden szervesanyag-tartalmú hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható, ideértve a biohulladékot is" [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 4. pont].

[379] Biohulladéknak minősül „a biológiailag lebomló, kerti vagy parkból származó hulladék, valamint a háztartásban, irodában, étteremben, nagykereskedelmi, étkeztetési, vendéglátóipari és kiskereskedelmi létesítményben képződő élelmiszer- és konyhai hulladék, továbbá az élelmiszer-feldolgozó üzemekben képződő hasonló hulladék" [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 3. pont].

[380] Ht. 3. § (1) bekezdés f) pont.

[381] Vö. Ht. 53/B. § (10) bekezdés a) pont.

[382] Ht. 3. § (1) bekezdés g) pont.

[383] Ht. 3. § (1) bekezdés g) pont.

[384] Ht. 3. § (1) bekezdés h) pont.

résztevékenységen kívül eső egyéb, gazdasági tevékenységei költségeinek, ráfordításainak fedezetét az észszerű nyereség nem tartalmazhatja.[385]

5.2.3. A környezetjog és a hulladékjog szabályozási módszertana

Kauzális környezetjogi kapcsolódása okán a hulladékjog szabályozási módszertana lényegében deriválható a környezetjogi szabályozás módszertanából.

A környezetvédelmi szabályozás kapcsán szükséges megemlíteni 1. a környezetjog integrációját; 2. az állami befolyás mértékét; 3. valamint a környezethasználat elfogadható mértékét. A környezetvédelmi szabályozás módszertanát a 14. táblázat foglalja össze.

1. A környezetjog integrációja[386] (vö. korábbi időszakra jellemző szektorális[387] szabályozás)[388] kapcsán megkülönböztetünk a) külső integrációt; b) belső integrációt és c) materiális integrációt. a) Külső integrációról beszélünk, ha a környezetvédelem az integrálódó – azaz a rész *(kvázi pars pro toto)* – szerepét tölti be az egyes szakigazgatásokhoz (vízügyi igazgatás, hulladékgazdálkodás, energiaigazgatás stb.) képest, amelyek így az egésznek tekintendők. A környezeti érdekeket tehát figyelembe kell venni, és azok át kell hogy hassák a más szakigazgatási szabályozási tárgykörök egészét. b) Amennyiben viszont a szakigazgatás az integrálódó, tehát maga a rész, akkor a környezetvédelem tölti be az egész (kvázi *totum pro parte*) szerepét, és belső integrációról beszélünk. Ebben az esetben a környezetjog nem elégszik meg azzal, hogy csupán egyes környezeti elemeket érintő hatásokat külön-külön szabályozzon, hanem e hatások egységes kezelését kísérli meg.[389] c) A materiális integráció magában foglalja az eljárási integrációt (például egyes szakigazgatási hatósági eljárások összevonása), az anyagi jogi integrációt (például szakigazgatási hatósági előírások), valamint a hatásköri vagy szervezeti integrációt (például környezetvédelmi hatáskörök összevonása, hatóság és szakhatóság együttműködése). E ponton szükségesnek tartom megjegyzni, hogy az „új" hulladékgazdálkodási hatóság felállítása, amely a korábi környezetvédelmi hatóságokból vált ki, bár dezintegrációnak tűnhet, de közigazgatási szervrendszeri szinten a járási és kormányhivatalok része, azaz a különválás valójában csak a körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében, azt

[385] Ht. 3. § (1) bekezdés h) pont.

[386] Részletesebben lásd Schröder 2000 (lásd: 481–482).

[387] Részletesebben lásd Röckinghausen 1998 (lásd: 7 és 47).

[388] A szektorális szabályozás lényege abban ragadható meg, hogy szektoronként kezeli a környezeti problémákat, azaz egyrészt a környezetvédelmi érdekek az egyes szakigazgatási szektorok sajátosságaihoz igazodva, másrészt pedig önállóan ugyan, de a környezetvédelmen belüli egyes részterületek sajátosságainak megfelelően jelennek meg (vö. Fodor 2014: 49).

[389] Részletesebben lásd Fodor 2014: 47–49; Bándi 2022b: 145–149.

14. táblázat. *A környezetvédelmi szabályozás módszertana*

Környezetjog integrációja	külső integráció	–	–
	belső integráció		
	materiális integráció	eljárási jogi integráció	
		anyagi jogi integráció	
		hatásköri/szervezeti integráció	
Állami befolyás mértéke (közvetlen-közvetett)	közigazgatás közvetlen beavatkozása	–	–
	gazdasági (piaci) szabályozás	díjak és adó jellegű eszközök	kibocsátási díjak
			környezethasználati díjak
			termékdíjak
			adó- és vámszabályozás
		támogatások	vissza nem terítendő támogatások
			kedvező kamatfelvétellel adott hitelek
			kamatok fizetéséhez adott támogatások
			hitelfelvétel megkönnyítése pénzügyi garanciavállalás útján
			adó- és vámkedvezmények
		kibocsátási jogok, engedélyek kereskedelme	buborékelven alapuló kereskedelem
			kiegyenlítési elven alapuló piacosítás
			kvóták, termelési maximumok
			kibocsátási jogok betétként történő kezelése
		árszabályozás	–
		felelősségi eszközök	
		állami tulajdon vagy állam által biztosított szolgáltatások	
		visszaválási rendszerek	
		biztosíték, kötelező felelősségbiztosítás vagy kötelező biztonsági alapok létrehozása	
	önszabályozás	önkéntes megállapodások	szabályozási megállapodások
			jogkövetési megállapodások
			szabványok
			magatartási kódexek
			mediáció
		környezetmenedzsment	–
		ökocímke, környezetbarát termékjelzés	
		Corporate Social Responsibility (CSR)	
Környezethasználat elfogadható mértékére vonatkozó szabályozás	mérték-rendelkezés	határérték	környezetminőségi érték
			kibocsátási vagy teljesítményérték
		közvetlen előírások	–
		listák	–
	környezethasználat technikája, technológiája (beleértve a BAT elvét)	–	–
	visszalépés tilalma		

Forrás: a szerző szerkesztése Bándi 2022b alapján.

biztosítandó történt.[390] Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása során – tekintettel az uniós jogharmonizációra és -egységesítésre – mind a belső, mind pedig a külső integrációra tekintettel volt a jogalkotó.

2. Az állami befolyásolás mértéke kapcsán három fontos területet különböztetünk meg: a) a közigazgatás direkt (közvetlen) beavatkozását; b) a gazdasági (piaci) szabályozást; valamint c) az önszabályozást. Az egyes eszközök egymás komplementerei, kiegészítik egymást, tehát nem tekinthető egyik sem jobbnak a másiknál.[391]

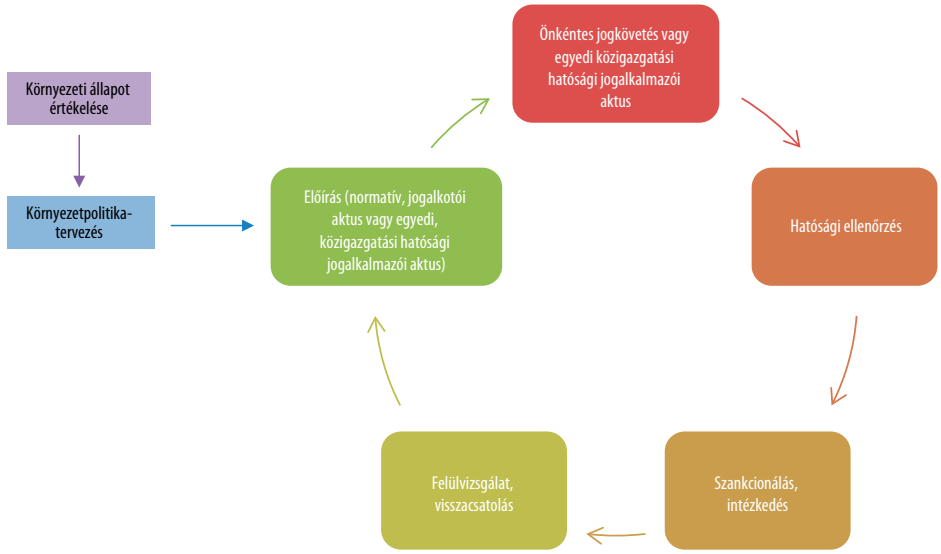
a) A közigazgatás direkt (közvetlen) beavatkozása a környezetvédelmi szabályozás rendszerében meglehetősen rugalmatlan eszköztárral rendelkezik, jóllehet az elérni kívánt cél szempontjából pontosabb a többi módszernél. Ebben az esetben a környezethasználat valamilyen külső sajátosságához igazítottan határozzák meg az elvárásokat (például kibocsátás mértéke). A belső törvényszerűségekre (például gazdaságosság) ugyanakkor nincs tekintettel a szabályozás, és az egyedi terhelés/igénybevétel beállítására akképpen törekszik, hogy a környezethasználók részére nem biztosít választási lehetőséget. Idetartoznak a különböző közigazgatási szervek által alkotott jogszabályok mint normatív aktusok, valamint az egyes normatív aktusok alapján hozott egyedi hatósági jogalkalmazói aktusok (engedélyek, tiltások, előírások, kötelezettségek, tervek, intézkedések, szankciók stb.).[392] A közigazgatás közvetlen beavatkozásának rendszerét a 13. ábra szemlélteti. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása kapcsán elég csak azt kiemelnünk – amiről az utolsó fejezetben is szólok –, hogy a közigazgatási szervek e feladat kapcsán már nem ténylegesen közfeladatellátók, hanem az egyedi jogalkalmazói aktusokkal (például engedélyezés, tiltás, korlátozás stb.) vagy éppen a hatósági ellenőrzés intézményével képesek kontrollálni a közfeladat-ellátást.

b) A gazdasági (piaci) szabályozás is valójában jogi szabályozáson alapul, de jóval rugalmasabb a fentiekben foglaltakhoz képest. A gazdasági (piaci) szabályozás rendszerét a 14. ábra mutatja be. Gazdasági szempontból a piaci alapú eszközök alkalmazásának indokoltsága az, hogy a gazdasági eszközök révén a piaci hiányosságok költséghatékony módon ellensúlyozhatók. Az tekinthető piaci hiányosságnak, ha teljességgel hiányzanak a piacok (közvagyon jellegűek a környezeti értékek), vagy ha nem megfelelően veszik figyelembe a gazdasági tevékenységek valódi vagy társadalmi költségét. Ilyen esetekben a közigazgatás beavatkozása indokolt lehet a hiányosságok ellensúlyozása érdekében, ugyanakkor ehhez képest a gazdasági (piaci) eszközöknek megvan az az előnye, hogy piaci jelzéseket használnak a piaci hiányosságok kezelésére. A gazdasági (piaci) eszközök az egyes gazdasági társaságok különbözőségeit

[390] Vö. 4/2019 ABH 27., 50., 59. pontjai.

[391] Vö. Lübbe-Wolff 2001.

[392] Fodor 2014: 50–51; Kerekes–Szlávik 2003 (lásd: 181).

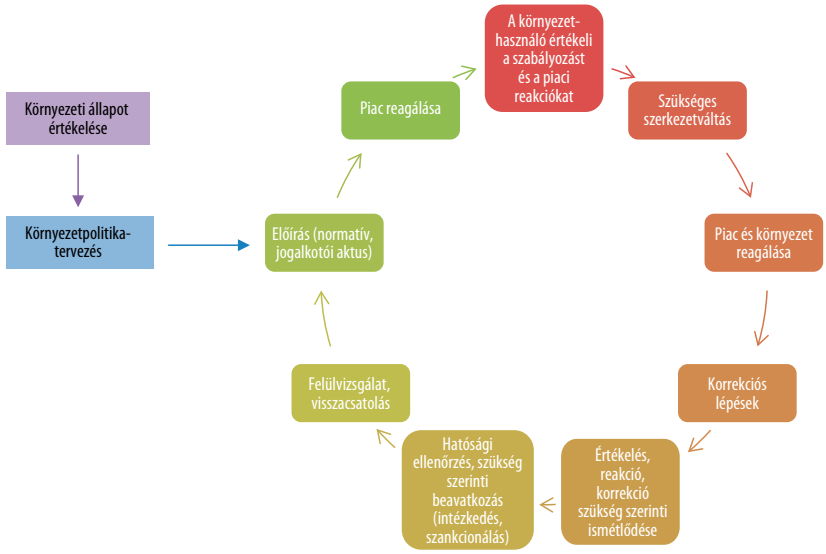


13. ábra. *A közigazgatás direkt (közvetlen) beavatkozásának sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése FODOR 2014: 51 és BÁNDI 2022b: 151. alapján

is figyelembe veszik, tehát jóval rugalmasabb eszköznek minősülnek (például a környezetvédelmi fejlesztésekre fordítandó költségeket jelentősen csökkenhetik). A gazdasági (piaci) alapú eszközök ugyanakkor nem jelentenek megoldást minden problémára, jóllehet rendelkeznek bizonyos előnyökkel a közigazgatási eszközökkel szemben: 1. javítják az árelőrejelzéseket (akképpen rendelnek értékeket a gazdasági tevékenységek külső költségeihez és hasznához, hogy azokat az egyes gazdasági szereplők figyelembe veszik, és a negatív környezeti és egyéb hatások csökkentése, valamint a pozitívok növelése érdekében változtatnak magatartásukon); 2. az ipar célkitűzéseinek elérése érdekében nagyobb rugalmasságot biztosítanak; 3. hosszú távon ösztönzik a gazdasági társaságokat arra, hogy technológiai fejlesztések révén csökkentsék a környezetre gyakorolt káros hatásokat („dinamikus hatékonyság"); 4. elősegítik a foglalkoztatást (környezetvédelmi adó- vagy a fiskális reform).[393]

A gazdasági (piaci) szabályozás számos eszközt tartalmaz: ba) díjak és adójellegű befizetések (kibocsátási díjak, környezethasználati díjak, termék- és EPR-díjak, adó- és vámszabályok); bb) támogatások (vissza nem térítendő támogatások, kedvező kamatfeltétellel adott hitelek, kamatok fizetéséhez adott támogatás, piaci hitelfelvétel megkönnyítése pénzügyi gatanciavállalás útján, adó- és vámkedvezmények); bc) kibocsátási jogok, engedélyek kereskedelme (buborékelven alapuló kereskedelem,

[393] COM (2007) 140. final.



14. ábra. *A gazdasági (piaci) szabályozás sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése BÁNDI 2022b: 154. alapján

kiegyenlítési elven alapuló piacosítás, termelési maximumok és kvóták, a kibocsátási jogok betétként történő kezelése); bd) árszabályozás; be) felelősségi eszközök; bf) állami tulajdon vagy az állam által biztosított szolgáltatások használata; bg) visszaváltási rendszerek; bh) biztosíték, kötelező felelősségbiztosítás vagy kötelező biztonsági alapok létrehozása.[394] A gazdasági (piaci) eszközöket alapvetően a piaci kudarcok felismerése, valamint az hívta életre, hogy a klasszikus közgazdaságtan a környezeti javakkal egyáltalán nem vagy nem megfelelően számolt, és ennek megfelelően a környezet szenved a negatív externáliáktól, amely negatív externáliák a termékek áraiban nem jelennek meg. A gazdasági szabályozás célja pedig, hogy beárazza e negatív externáliákat. A gazdasági eszközök magukra a gazdasági folyamatokra hatnak, és így közvetve, azokon keresztül érik el a környezeti mutatók javulását, hozzájárulván ezáltal a környezeti érdekek gazdasági érdekké válásához, azaz internalizálásához; más szóval ahhoz, hogy az egyes gazdasági szereplők a tevékenységük környezeti költségeivel is számoljanak, ezáltal eredményezvén a gazdasági struktúra kedvező változását is.[395] Az EUB a gazdasági (piaci) szabályozási eszközökkel kapcsolatban

[394] Részletesebben lásd BÁNDI 2022b: 304–309.
[395] Vö. FODOR 2014: 53; BÁNDI 2022b: 303.

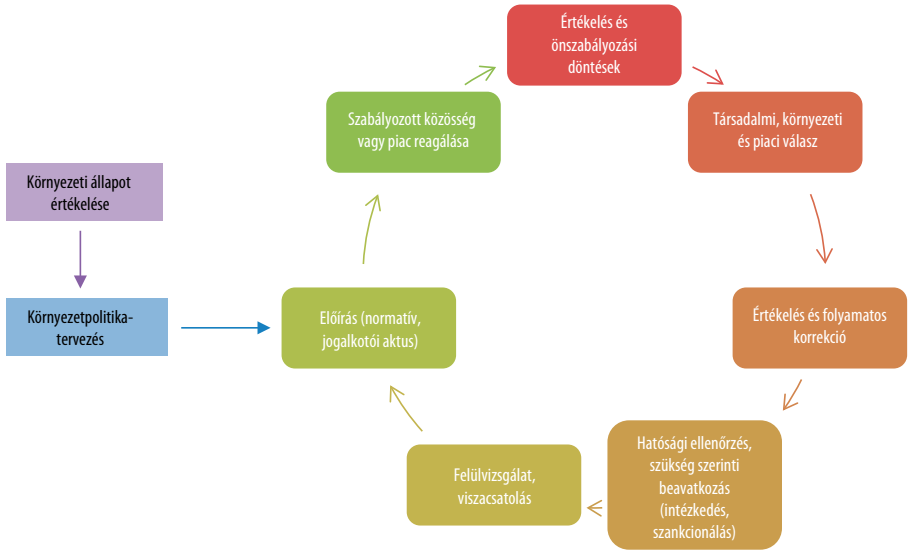
is alapvetően a négy szabadság elvéből (áruk szabad mozgása) kiindulva alakította joggyakorlatát.[396]

c) Önszabályozásról akkor beszélünk, ha a környezethasználóknak egy jól körülhatárolható, meghatározott csoportja önmagára, illetve tagjaira nézve határoz meg bizonyos követelményeket, következésképpen nem tekintendő önszabályozásnak, ha csupán egy környezethasználó vállal önként kötelezettséget. Az önszabályozás rendszerét a 15. ábra szemlélteti. Az önszabályozás alapján elfogadott szabályok egyaránt kiterjednek a környezetvédelmi követelmények tartalmára, teljesítésük vizsgálatára és értékelésére is. Maga a teljesítés önkéntes, tehát jogi értelemben véve nem minősül kötelezettségnek, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy szankciók ne társulhatnának az önszabályozás nem jogi jellegű – azaz önkéntes – kötelezettségeinek érvényrejuttatása érdekében. A tartalmi (például határérték vagy technológiai előírások) és eljárási szabályok (például ellenőrzés, tanúsítás) egyébként hasonlóak a közigazgatás közvetlen szabályozásához. Eltérés viszont a közhatalmi eszközök – közigazgatási jogi értelemben vett – hiánya (például korlátozás, kényszerítő intézkedés) és az önszabályozás struktúrája, hisz az egyes követelményeket belülről határozzák meg, míg a közigazgatás kvázi kívülről „avatkozik" be. Az önszabályozás így lehetővé teszi, hogy a követendő szabályokat az érintett ágazat gazdasági-műszaki sajátosságainak figyelembevételével határozzák meg. Az önszabályozás eszközei: ca) önkéntes megállapodások (szabályozási megállapodások, jogkövetési megállapodások, szabványok, magatartási kódexek, mediációk); cb) környezetmenedzsment; cc) ökocímke, környezetbarát termékjelzés; cd) CSR.[397] Az önszabályozás alapvetően azért „működőképes" rugalmas – és inkább a gazdasági (piaci) szabályozáshoz hasonló – szabályozási módszer, mert az adott ágazatbeli szereplők gazdasági (profitorientált) szempontjait kapcsolja össze a környezetvédelmi elvárásokkal és a költségcsökkentéssel.

3. A környezethasználat efogadható mértékére vonatkozó szabályozási módszer lényege, hogy miképpen határozható meg a környezethasználói magatartás (beleértve a szennyezést) jogilag elfogadható és elviselhető mértéke. Alapvetően kétféle megoldás létezik: egyrészt a) a mértékrendelkezés (határérték – környezetminőségi

[396] Vö. C-254/08. – Hotel Futura és társai ügy 19., 44., 54–55. pontja; a C-213/96. Outokumpu Oy ügy 30. pontja; a C-309/02. Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. és S. Spitz KG v Land Baden-Württemberg ügy 83. pontja; a C-173/05. Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügy 35., 37., 39–40. pontja; a C-201/08. Plantanol GmbH & Co. KG kontra Hauptzollamt Darmstadt ügy 35., 38–40. pontja; a C-335/16. VG Čistoća d.o.o. v Đuro Vladika és Ljubica Vladika ügy 26–27. pontja.

[397] Vö. Fodor 2014: 57; Bándi 2022b: 320.



15. ábra. *Az önszabályozás sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése BÁNDI 2022b: 156. alapján

érték, kibocsátási vagy teljesítményérték, közvetlen előírások, listák); másrészt b) a környezethasználat technikája, technológiája.

a) A mértérendelkezések, vagyis a standardok lényege, hogy valamilyen mennyiségi mutatókkal kívánják meghatározni a környezethasználat kvázi elfogadható mértékét (nomatív jogalkotási aktusok vagy egyedi hatósági jogalkalmazói aktusok). E standardok lehetnek környezetminőségi (immissziós) értékek (levegőterheltségi szint, szennyezőanyag-koncentráció szintje) vagy éppen teljesítmény-, kibocsátási (emissziós) értékek (jármű zajkibocsátása), de lehetnek közvetlen előírások (alkalmazási vagy biztonsági előírások) vagy éppen listák (védett állat- és növényfajok, veszélyes hulladékok) is.

b) Végezetül szükséges megemlíteni a környezethasználat technikáját, technológiáját is, amelynek lényege abban ragadható meg, hogy a környezethasználó köteles a tevékenységét – a tudomány mindenkori állása szerinti lehető – legkörnyezetkímélőbb technológia alkalmazásával megvalósítani (BAT).[398] Ez azért is fontos, mert gyakrolatilag a jövőre nézve fogalmaz meg olyan kötelezettséget, amelyet a mostban a követelmény megfogalmazója (kvázi jogalkotó, vö. Kvt. megelőzés elve, Ht. közelség elve) még nem is ismerhet.

[398] Vö. BÁNDI 2022b: 157–162.

5.3. A HULLADÉKJOG FOGALOMRENDSZERE

A hulladékfogalom – mint ahogy arra Bándi Gyula is több ízben utalt[399] – első, 1975-ös[400] megjelenése óta számos probléma forrása, tekintettel a fogalom nem éppen hézagmentes voltára. A fogalom egyébként az évek során nem sok tekintetben változott. A hulladék nem más, mint „bármely anyag vagy tárgy, amelytől birtokosa megválik, megválni szándékozik vagy megválni köteles".[401] Amiképpen arra Bende Tibor is utal,[402] az anyag vagy tárgy valójában a Ptk. 5:14. § szerinti dolog, azaz ami tulajdonjog tárgya lehet, végső soron idővel hulladékká válhat, hisz a dologi jelleg magában foglalja a hulladékképződés lehetőségét is. Éppen ezért nem elképzelhető, hogy birtokba nem vehető testi tárgy váljék hulladékká. A Ht. tárgyi hatálya egyébként a hulladék fogalmat némileg szűkíti azáltal, hogy bizonyos „anyagokat" nem tekint a Ht. alá tartozónak, és így a Ht. fogalomrendszerébe illeszkedő hulladéknak sem (például szennyvíz, állati melléktermék, radioaktív hulladék, hatástalanított robbanóanyag stb.).[403]

A hulladék fogalom tárgyát követően szükséges megvizsgálni azt az alanyi és cselekményi kört is, amelyet a fogalom még tartalmaz. A hulladékfogalom alanya egyrészt a hulladékbirtokos, másrészt a hulladéktermelő. A hulladékbirtokos maga a hulladéktermelő, valamint bármely jogalany (beleértve a természetes személyt, jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező társaságot), akinek vagy amelynek maga a hulladék a birtokában van.[404] A hulladéktermelő pedig lényegében bárki lehet, aki előkezelést, keverést vagy egyéb olyan kezelési műveletet végez, amely következtében a hulladék összetétele vagy jellege megváltozik[405] (bár alapvetően e tevékenységek csak engedély birtokában végezhetők, így jellemzően jogi személy). Emellett a Ht. ismeri az eredeti hulladéktermelő fogalmát is, aki nem más, mint az a jogalany (beleértve a természetes személyt, jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező társaságot), akinek tevékenységéből a hulladék képződik.[406] Ami a hulladékfogalom cselekményeit illeti, beszélhetünk „megválásról", „megválni szándékozásról" és „megválni kötelesről" (szubjektív hulladékfogalmi elemek).

[399] Vö. Bándi 2002f (lásd: 38); Bándi 2017b (lásd: 34).

[400] A hulladékról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikk a) pont.

[401] Ht. 2. § (1) bekezdés 23. pont. és a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: HKI-irányelv) 3. cikk 1. pont.

[402] Vö. Bende 2023: 46.

[403] Vö. Ht. 1. § (2)–(3) bekezdés és HKI-irányelv 2. cikk.

[404] Ht. 2. § (1) bekezdés 24. pont.

[405] Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont.

[406] Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont.

A hulladék mellett fontos szólni a melléktermékről is, ami semmiképpen sem tekinthető hulladéknak, jóllehet természete okán – jogszabályhelyi megalapozás nélkül – annak minősülne. A melléktermék[407] az a dolog (anyag vagy tárgy), amely egy olyan előállítási folyamat eredményterméke, amelynek elsődleges célja nem magának a dolognak (anyagnak vagy tárgynak) az előállítása, és vonatkozásában az alábbi konjunktív feltételek teljesülnek: 1. biztosított a további felhasználása; 2. közvetlenül – a szokásos ipari gyakorlattól eltérő feldolgozás nélkül – felhasználható, mégpedig az előállítást követően; 3. az előállítási folyamat szerves részeként történik az előállítása; 4. nem érinti hátrányosan sem a környezetet, sem pedig az emberi egészséget; valamint 5. további használata jogszerű (megfelel a termékre, a környezet- és egészségvédelemre vonatkozó jogszabályi előírásoknak).[408] A hulladékfogalom tartalmi értelemben vett alakulásához az uniós esetjog is hozzájárult, amelyet a 15. táblázatban összegzek. A hulladék és nem hulladék kérdéskört semitikusan a 16. ábra szemlélteti.

15. táblázat. *A hulladékfogalom alakulása az uniós esetjog tükrében*

Kronológia	Jogeset	Tartalom
1990	C-206/88. – C207/88. – Vessoso–Zanetti-ügy[409]	A hulladék fogalma nem értelmezhető akképpen, ami kizárná azokat a dolgokat (anyag vagy tárgy) a hulladékfogalom hatálya alól, amelyek egyébként gazdasági újrahasználatra alkalmasak.
1992	C-2/90. – Bizottság kontra Belga Királyság ügy[410]	A négy szabadság elv védelme érdekében a hulladékot alapvetően árunak tekintik, akár hasznosítható, akár nem (ez a megközelítés némileg oldotta a hulladékfogalmat a Vessoso–Zanetti-ügyhöz képest).
2002	C-9/00. – Palin Granit-ügy	Vizsgálni szükséges a dolog (anyag vagy tárgy) – további kezelés nélküli – hasznosításának valószínűségét. Amennyiben a birtokosnak anyagi előnye is származik a hasznosításból, a hasznosítás valószínűsíthető, éppen ezért nem tekinthető olyan dolognak, amelytől meg kívánnak válni.

[407] Ht. 8. § és HKI-irányelv 5. cikk.

[408] A melléktermékstátus fennállását a termék megfelelőségének és biztonságának ellenőrzéséért felelős hatóság, illetve piacának felügyeletéért felelős hatóság a hulladégazdálkodási hatóság szükség szerinti bevonásával ellenőrzi, és amennyiben nem felel meg a fentiekben kiemelt feltételeknek, a gyártó telephelye szerint illetékes hulladékgazdálkodási hatóságot tájékoztatják (vö. Ht. 8/A. §).

[409] 9. pont.

[410] 27–28. pont.

Kronológia	Jogeset	Tartalom
2003	C-114/01. – AvestaPolarit Chrome-ügy[411]	A melléktermék kikerül a hulladékfogalom köréből, és annak speciális jellemzői okán nem tekintendő hulladéknak, azaz nem minősül hulladéknak az a dolog (anyag vagy tárgy), amelyet „töltelékként" jogszerűen felhasználnak, és amely kapcsán megfelelő biztosítékot szolgáltatnak az anyag azonosítása és cél szerinti felhasználása tekintetében.
2004	C-457/02. – Niselli-ügy[412]	A melléktermék fogalmi köre pontosodik azáltal, hogy csak azok a dolgok (anyagok vagy tárgyak) minősülnek melléktermékeknek, amelyeket – a fentieken túl – ugyanazon termelési körbe történő előzetes feldolgozás nélkül újrafelhasználnak.
2008	C-188/07. – Erika-ügy[413]	Amennyiben a dolog (anyag vagy tárgy) újrafelhasználási lehetősége mellett megállapítható az is, hogy e tevékenység tényleges gazdasági előnnyel jár a birtokos számára, akkor magas az újrafelhasználás valószínűsége. Következésképpen a megválni szándékozás a birtokos részéről már nem valószínű, és egy véletlen esemény folytán történő megválás önmagában nem elegendő a hulladékként történő minősítéshez.
2019	C-624/17. – Tronex BV-ügy[414]	Valamely dolog (anyag vagy tárgy) előzetes átalakítási művelet nélküli ismételt felhasználásának valószínűségi foka releváns szempontnak tekintendő a hulladékként történő megállapíthatóság kapcsán, és amennyiben ezen túlmenően a birtokosnak gazdasági előnye is származik belőle, akkor az ismételt felhasználás valószínűsége magas.

Forrás: a szerző szerkesztése Bándi 2022b: 552–554. és Bándi 2002f: 38–40. alapján

A hulladékfajtákat (hulladékáramokat) lényegében főcsoportok szerint katalogizálja a hulladékjegyzékről szóló 72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet (a továbbiakban: Hulladékjegyzék rendelet), amely alapján húsz főcsoportot különböztethetünk meg.[415]

A hulladék fogalma mellett fontos szólni magáról a hulladékgazdálkodásról is, amely nem más,[416] „mint a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, az ilyen műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett

411 43. pont.

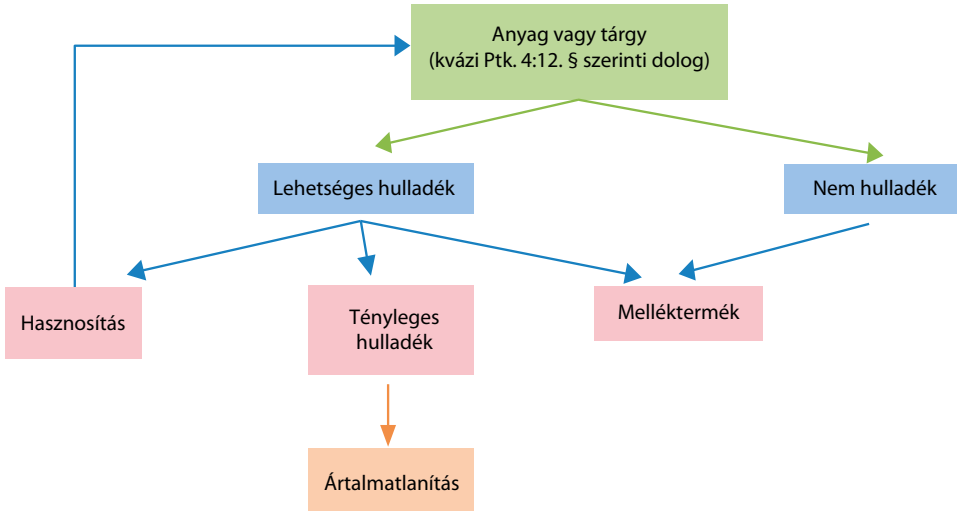
412 45. pont.

413 45., 59. pont.

414 39., 43. pont.

415 Hulladékjegyzék rendelet 1. számú melléklet.

416 Adalékként megjegyzem, hogy Vermes László értelmezésében „[h]ulladékgazdálkodás alatt azt a tudatos emberi tevékenységet értjük, amelynek során mindenekelőtt a hulladék keletkezésének megelőzését, kiküszöbölését, a hulladék mennyiségének csökkentését igyekszünk elérni, majd mindent elkövetünk a kiküszöbölhetetlenül keletkező hulladék minél nagyobb mértékű hasznosítása érdekében, és csak az ezután fennmaradó hulladékmennyiség megfelelő kezeléséről és ártalommentes elhelyezéséről gondoskodunk". Vermes 1998 (lásd: 13). E fogalommeghatározás főként a hulladékgazdálkodás – hulladékhierarchia mentén – elérni kívánt céljára szűkíti a fogalmat, nélkülözve annak tényleges gazdasági tartalmát.



16. ábra. *Hulladék versus nem hulladék*
Forrás: a szerző szerkesztése BÁNDI 2017b (különös tekintettel lásd: 35) alapján

tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása".[417] Szeretném hangsúlyozni, hogy e ponton csak a hulladékgazdálkodással kapcsolatos egyes tevékenységek fogalmát kívánom bemutatni, ugyanis a koncesszióval összefüggésben részletezésükre majd a későbbiekben kerül sor. Gyűjtésről akkor beszélünk, amikor „a hulladék összegyűjtésére a hulladékkezelő létesítménybe történő elszállítás céljából [kerül sor azzal, hogy] a gyűjtés magában foglalja a hulladék előzetes válogatását és előzetes tárolását is".[418] A szállítás „a hulladék telephelyen kívüli [mozgatását]" jelenti.[419]

Kezelési tevékenység alatt „hasznosítási vagy ártalmatlanítási [műveletet értünk], ideértve az e műveleteket megelőző előkészítést is".[420] A hasznosítás lényegében bármely olyan kezelési művelet (beleértve a válogatást), amelynek fő eredménye, hogy a hulladék hasznos célt szolgáljon azáltal, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként bizonyos konkrét funkciók betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként olyanképpen készítik elő a hulladékot, hogy e funkciót akár az üzemben, akár a gazdaság széles körében betölthesse.[421] Következésképpen hasznosításnak tekintendő az energetikai hasznosítás és az anyagában történő hasznosítás

[417] Ht. 2. § (1) bekezdés 26. pont.
[418] Ht. 2. § (1) bekezdés 17. pont.
[419] Ht. 2. § (1) bekezdés 41. pont.
[420] Ht. 2. § (1) bekezdés 36. pont.
[421] Ht. 2. § (1) bekezdés 20. pont.

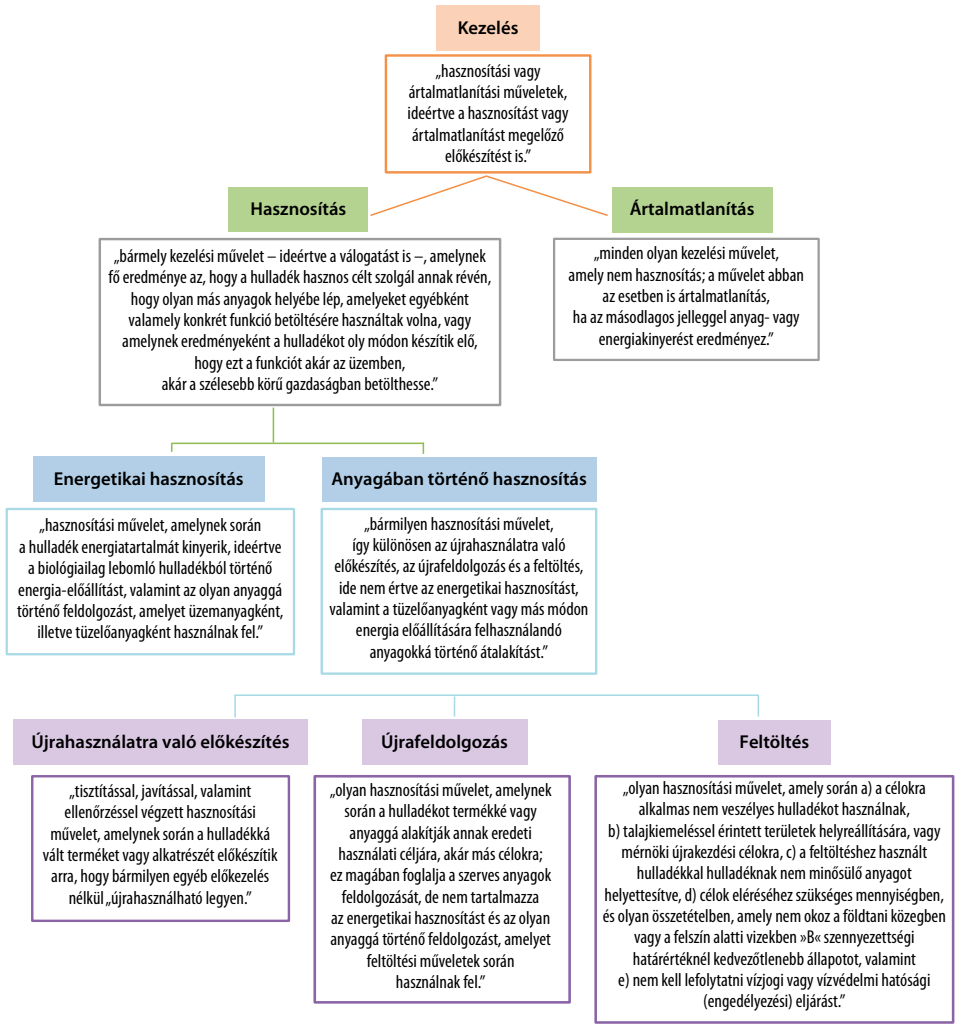
is. Előbbi olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladék energiatartalmát kinyerik (beleértve a biológiailag lebomló hulladékból történő energia-előállítást), továbbá az olyan anyaggá történő feldolgozás is idetartozik, amely során a hulladékot akár üzemanyagként, akár pedig tüzelőanyagként használják fel.[422] Anyagában történő hasznosításnak tekintendő lényegében bármely hasznosítási művelet, például: az újrahasználatra való előkészítés, az újrafeldolgozás, a feltöltés. Kizárt a fogalomkörből értelemszerűen ugyanakkor az energetikai hasznosítás és a tüzelőanyagként vagy más módon energia előállítására felhasználandó anyagokká történő átalakítás is.[423] Újrahasználat lényegében minden „olyan művelet, amelynek révén a hulladéknak nem minősülő terméket vagy alkatrészét újrahasználják arra célra, amelyre eredetileg szolgált".[424] Az újrahasználatra való előkészítés pedig „a tisztítással, javítással, valamint ellenőrzéssel végzett olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékká vált terméket vagy alkatrészét előkészítik arra, hogy bármilyen egyéb előkezelés nélkül újrahasználható legyen".[425] Az újrafeldolgozás mindezekhez képest

> „olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékot termékké vagy anyaggá alakítják annak eredeti használati céljára, akár egyéb célokra [fontos azonban hangsúlyozni, hogy ez az egyes szerves anyagok feldolgozását magában foglalja], de nem tartalmazza az energetikai hasznosítást, és az olyan anyaggá történő feldolgozást, amelyet feltöltési műveletek során használnak fel".[426]

Feltöltésről mint hasznosítási műveletről az alábbi feltételek együttes fennállása esetében beszélünk:

> „1. célokra alkalmas nem veszélyes hulladék [használata]; 2. talajkiemeléssel érintett területek helyreállítására, vagy mérnöki tájrendezési célokra [használnak]; 3. a feltöltéshez használt hulladékkal hulladéknak nem minősülő anyagot [helyettesítenek]; 4. a célok eléréséhez szükséges mennyiségben, és olyan összetételben [használnak], amely nem okoz a földtani közegben vagy a felszín alatti vizekben »B« szennyezettségi határértéknél kedvezőtlenebb állapotot; [továbbá] 5. nem kell lefolytatni vízjogi vagy vízvédelmi hatósági (engedélyezési) eljárást."[427]

[422] Ht. 2. § (1) bekezdés 8. pont.
[423] Ht. 2. § (1) bekezdés 1. pont.
[424] Ht. 2. § (1) bekezdés 45. pont.
[425] Ht. 2. § (1) bekezdés 46. pont.
[426] Ht. 2. § (1) bekezdés 44. pont.
[427] Ht. 2. § (1) bekezdés 12. pont.



17. ábra. *Kezelési műveletek*
Forrás: a szerző szerkesztése Ht. 2. § (1) bekezdés 1., 8., 12., 20., 36., 44., 45., 46. pontok alapján

Végezetül az ártalmatlanítás az a „kezelési művelet, amely nem hasznosítás; [ugyanakkor emellett] a művelet abban az esetben is ártalmatlanítás, ha az másodlagos jelleggel anyag- vagy energia kinyerést eredményez".[428] A kezelési műveleteket a 17. ábra szemlélteti.

[428] Ht. 2. § (1) bekezdés 1. pont.

6.

ÚTON A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG FELÉ

A körforgásos gazdaságra történő átállás az utóbbi évek egyik legnagyobb kihívása a modern demokratikus országokban. Az EU lényegében a nyugat zászlóshajójaként próbál élen járni e téren, jóllehet számos belső ellentmondás nehezíti az átállást, arról nem is beszélve, hogy az unió a közel 450 millió polgárával elegendő aktor lehet-e egy ilyen – az egész emberiséget érintő – kihívás megoldásában. Az ellentmondások kapcsán elég, ha csak arra gondolunk, hogy a négy szabadság elve alapján a fejlettebb nyugati államok a hulladékuk egy jelentős részét Kelet-Közép-Európában deponálják, így csökkentve a saját lerakási célszámukat, ami természetesen a másik oldalon a kelet-közép-európai térségbeli tagállamok lerakási arányszámának növekedését eredményezi. Emellett az uniós döntéshozók olyan plusz adókkal (lásd a későbbiekben: műanyagadó) kívánják „ösztönözni" a célszám-nemteljesítő tagállamokat, amelyek megfizetése aránytalan terhet ró a költségvetésükre.

6.1. LINEÁRIS GAZDASÁG VERSUS KÖRFORGÁSOS GAZDASÁG

2019-ben az ENSZ riasztó adatot közölt a nyersanyag-kitermeléssel összefüggésben. Ezek alapján a nyersanyag-kitermelés mintegy három és félszeresére nőtt 1970 és 2017 között, ugyanis míg 1970-ben 27 milliárd tonna nyersanyag termelődött ki globális szinten, addig 2017-ben ez a szám már 92 milliárdra nőtt. Természetesen az adatok alakulásához nagyban hozzájárult, hogy ez idő alatt a Föld lakossága megkétszereződött, és a globális bruttó hazai termék (a továbbiakban: GDP) megnégyszereződött.[429] A kitermelés 2000 óta jelentősen felgyorsult, és átlagosan évente 3,2%-kal növekedik.[430] A Világbank elemzése szerint világszinten évente több mint

[429] UNEP 2019 (lásd: 7–8).

[430] Országgyűlési Napló (2018–) 173. ülésnap (2020. december 1.) 126. felszólalás – Boros Anita, építésgazdaságért, infrastrukturális környezetért és fenntarthatóságért felelős államtitkár; Országgyűlési Napló (2018–) 173. ülésnap (2020. december 1.) 166. felszólalás – Boros Anita, építésgazdaságért, infrastrukturális környezetért és fenntarthatóságért felelős államtitkár.

2 milliárd tonna települési szilárd hulladék[431] keletkezik, amelynek legalább 33%-a nincs megfelelően kezelve. Mindemellett globálisan fejenként napi 0,74 kg hulladékot termelünk (e szám nagy ingadozást mutat, mert van, ahol csupán 0,11 kg ez az érték, míg másutt 4,54 kg).[432] Az EU-ban 2,5 milliárd tonna az összes gazdasági tevékenységből származó éves hulladéktermelés. Következésképpen egy évben öt tonna hulladék keletkezik fejenként. Ugyanakkor az uniós polgárok átlagosan közel fél tonna települési hulladékot termelnek évenként.

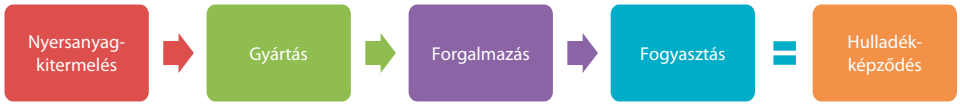
Ezen baljós számok megfékezése, a fenntarthatóság és az egészséges környezethez való jog, valamint a jövő nemzedékek életfeltételeinek biztosítása érdekében elengedhetetlen a már többször hangoztatott globális szintű szemléletváltás. Nem meglepő, hogy a hulladékgazdálkodás és a körforgásos gazdaság[433] a 21. század legjelentősebb hívószavai közé sorolandók (legalábbis a fejlett államok vonatkozásában mindenképp). A hulladékgazdálkodás és a körforgásos gazdaság *(reduce-take-make-use-reuse-recycle)* egymás komplementerei, sőt egymás attribútumai. A körforgásos gazdaság egyik legjelentősebb fogalmi eleme, az úgynevezett 3R *(reduce, reuse, recycle)*[434] nem megvalósítható egy hatékonyan megszervezett hulladékgazdálkodás nélkül. A körforgásos gazdasági modell lényege – a lineáris gazdasági modellhez *(take-make-use-dispose)* képest – pont az úgynevezett 3R-elv mibenlétében ragadható meg (a lineáris gazdaságra lásd a 18. ábrát, míg a körforgásos gazdaságra lásd az Ellen MacArthur Foundation-féle 19. „pillangó"-ábrát). A körforgásos gazdaság modelljének előfeltétele, hogy a hulladékra értékként tekint, és így a hulladék vagy

[431] A Világbank a számítás során települési szilárd hulladéknak tekintette a lakossági, a kereskedelmi és intézményi hulladékot, viszont az ipari, az orvosi, a veszélyes, az elektronikus, valamint az építési-bontási hulladékot nem.

[432] WB 2018 (lásd: 3).

[433] Előzményként megjegyzendő, hogy a körforgásos gazdaság rendszere nem köthető egyetlen szerzőhöz, inkább különböző irányzatokhoz, iskolákhoz. A körforgásos gazdaság kérdéskörével 1966-ban foglalkozott Kenneth Ewart Boulding is, ugyanakkor ő még nem körforgásos gazdaságként, hanem „ciklikus ökológiai rendszerként" *(cyclical ecological system)* hivatkozott rá. „The closed economy of the future might similarly be called the »spaceman« economy, in which the earth has become a single spaceship, without unlimited reservoirs of anything, either for extraction or for pollution, and in which, therefore, man must find his place in a cyclical ecological system which is capable of continuous reproduction of material form even though it cannot escape having inputs of energy." A jövő zárt gazdaságának tekintette az „űrhajós gazdaságot" *(spaceman economy)*, amivel párhuzamba állította a múlt nyílt gazdaságát, a „cowboygazdaságot" *(cowboy economy)*. Lásd Boulding 1966 (lásd: 3–4). A körforgásos gazdaság kapcsán még kiemelendő Allen Victor Kneese 1988-as cikke (Kneese 1988) és David William Pearce és Robert Kerry Turner 1990-ben napvilágot látott munkája (Pearce–Turner 1990, különös tekintettel lásd a kötet második fejezetét).

[434] Li et al. 2010 (lásd: 4274).

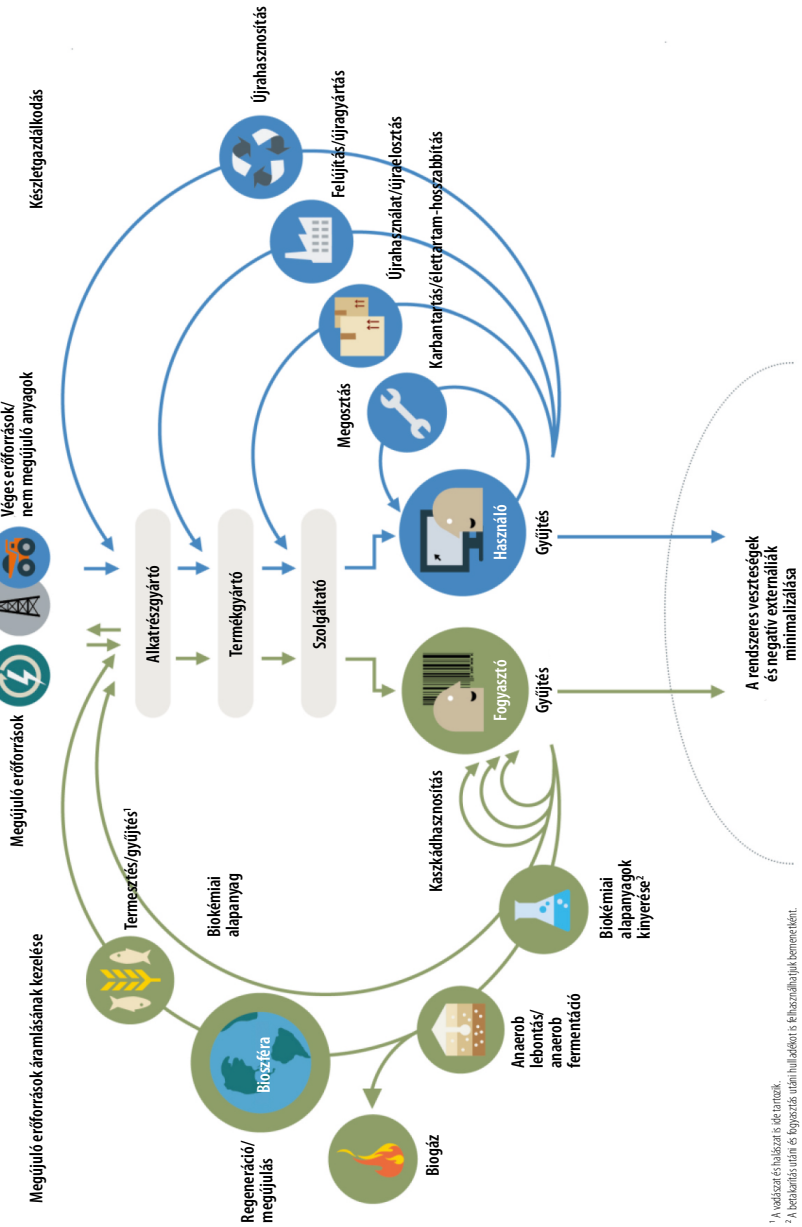


18. ábra. *A lineáris gazdasági modell sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése

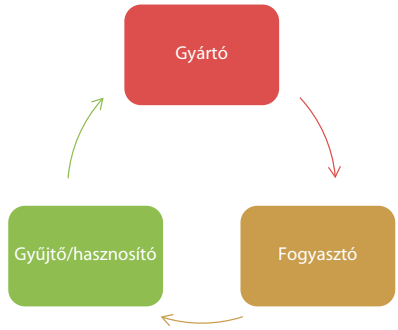
újrahasználatra való előkészítéssel, anyagában történő hasznosítással, vagy újrafeldolgozással visszavezethető a gazdasági körforgásba a hulladéklerakóba történő lerakás helyett. A körforgásos gazdaság lényege továbbá, hogy mind a termékek, mind az alapanyagok, mind pedig az erőforrások értékét a lehető legtovább megőrizzék a gazdaságban. Az átállás elengedhetetlen egy fenntartható, karbonszegény, éghajlatsemleges, erőforrás-hatékony és versenyképes gazdaság kialakításához. A körforgásos gazdaságra történő átállás mindemellett a hazai és az uniós versenyképességet is képes fokozni azáltal, hogy a vállalkozásokat megvédi az erőforrások szűkösségével, valamint az ingadozó árakkal szemben, továbbá új üzleti lehetőségeket kínál, és biztosítja a termelés-fogyasztás innovatív és hatékony kialakítását is. Ezzel egyidejűleg új munkahelyeket teremt[435] valamennyi képzettségi szinten, ezáltal is növelve a foglalkoztatást. Továbbá energiát takarít meg, valamint elősegíti az erőforrásoknak a Föld megújítására való képességének megfelelő ütemben történő felhasználását.[436]

Mint látható, a hatékony hulladékgazdálkodási rendszer elengedhetetlen feltétele a körforgásos gazdaságra történő átállásnak. A körforgásos gazdaságra történő átálláshoz szükséges megfelelő hulladékgazdálkodási rendszer kialakításához viszont nélkülözhetetlen a hulladékká válást megelőzően az egyes termelési folyamatok racionalizálása és a terméktervezés,[437] hisz a körforgásos gazdaság az adott termék életének a legelején kezdődik, s bár a hulladékká válással e modell szerint nem ér véget, a körforgásos gazdaságnak e pontja tekinthető a „fordulópontnak": amikor is a termék hulladékká válik – azaz korábbi rendeltetését betöltötte –, és azonos, hasonló vagy más rendeltetésű termék (esetleg energia) keletkezik belőle, köszönhetően annak anyagában történő hasznosításának (vagy energetikai hasznosításának). A körforgásos gazdaság mozgatórugója következésképpen a hulladékszegény termelés és fogyasztás, valamint a fogyasztást követően képződött hulladék körforgásban tartása. E folyamat alapvetően három kulcsszereplő relációjában értelmezhető (erre lásd: 20. ábra): a gyártó, a fogyasztó, illetve a gyűjtő és/vagy hasznosító (mint látni fogjuk,

[435] Az EU-ban 5%-kal nőtt a körforgásos gazdasághoz kapcsolódó munkahelyek száma 2012 és 2018 között, megközelítvén a 4 milliót, lásd: COM (2020) 98 final.
[436] Ehhez részletesebben lásd: COM (2015) 614 final; COM (2020) 98 final.
[437] Ellen MacArthur 2009.



19. ábra. *A körforgásos gazdasági modell ábrája*
Forrás: Ellen MacArthur 2009



20. ábra. *A körforgásos gazdasági modell három kulcsszereplője*
Forrás: a szerző szerkesztése

a koncessziós rendszerben maga a gyűjtési és hasznosítási tevékenység elválik egymástól). A gyártóval szemben elvárás a hulladékszegény gyártási folyamat megszervezése; a tartós és javítható (újrahasználatra előkészíthető) termék-előállítás; a termék tervezése során a hulladék hasznosítási lehetőségeinek figyelembevétele; a körforgás szervezése és az ezzel összefüggésben felmerülő többletköltségek finanszírozása és ellenőrzése; valamint a fogyasztó tájékoztatása; a hulladékszegény elosztási lánc kialakítása a gyártó és a fogyasztó között, ami elősegíti a képződött hulladék hasznosítási körbe történő visszacsatornázását. A fogyasztó részéről fontos a környezettudatos, megfontolt és átgondolt termékbeszerzés, valamint a képződött hulladék elkülönített gyűjtése a szelektív hulladékgyűjtő – és a 2023. július 1. napjától tesztüzemben, majd 2024. január 1. napjától bevezetett, az egy- és többutas italcsomagolásokra egyaránt kiterjedően, országos szintű kötelező visszaváltási – rendszerek igénybevételével. A gyűjtő és/vagy hasznosító szerepe egymás komplementere, ugyanis a hulladék adekvát gyűjtése és a hasznosítóhoz történő eljuttatása elengedhetetlen feltétele a hatékony anyagában és/vagy energetikailag történő hasznosításnak.

A körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében az EU az alábbi termékértékláncok[438] fontosságát hangsúlyozta: elektromos, elektronikus berendezések, akkumulátorok és járművek, csomagoláshoz használt anyagok, műanyagok (bár jelentős részét a csomagoláshoz is használják), textil, építő alapanyagok, élelmiszer, gumiabroncs. Nem véletlen, ugyanis e termékértékláncokból keletkezett hulladékok okozzák világszerte a legnagyobb kihívást az egyes államoknak.

[438] Ellen MacArthur 2009.

6.2. A KÖRFORGÁSOS GAZDASÁGRA TÖRTÉNŐ ÁTÁLLÁST CÉLZÓ UNIÓS DETERMINÁCIÓK

A fenti problémák – jellegüknél és méretüknél fogva – csak globálisan, több nemzet együttműködésével orvosolhatók. A körforgásos gazdaságra átállás elengedhetetlen egyébiránt a grandiózus uniós éghajlat-politikai célkitűzések teljesítéséhez, amelyek célja, hogy 2030-ra az 1990-es szinthez képest 55%-kal csökkenjen az üvegházhatású gázok (ÜHG) kibocsátása.[439] Az EU e problémákra jogalkotása – azon belül is főleg a jogharmonizációt célzó irányelvi instrumentumok – révén igyekszik válaszokat kínálni, aminek öt jól beazonosítható, egymással korreláló területét különböztethetjük meg. Végtére is ezek azok az uniós determinációk, amelyek az EU valamennyi tagállamát a körforgásos gazdaságra történő mielőbbi átállás irányába orientálják. 1. Az első terület az anyagáramokat, frakciókat (például: elektromos és elektronikus berendezések, elemek és akkumulátorok, elhasználódott járművek) vagy anyagáramcsoportokat, frakciócsoportokat (például: csomagolási hulladék, települési hulladék) is magában foglaló hulladékokra vonatkozó egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek (például: hasznosítás, ártalmatlanítás) tekintetében meghatározott célszámok – meghatározott határnapig történő – teljesítése; 2. a második a bizonyos hulladékáramok elkülönített gyűjtése kapcsán előírt kötelezően – meghatározott határnapig – teljesítendő célszámok; 3. a harmadik az egyes egyszer használatos műanyagtermékek forgalomba hozatalának betiltása, az egyes forgalomba hozott egyszer használatos műanyagtermékek jelölésére vonatkozó követelmények, az alacsonyabb fogyasztási cél meghatározása, az egyes egyszer használatos műanyagtermékekre vonatkozó figyelemfelkeltő intézkedések, a termékkövetelmények, valamint az italpalackok másodnyersanyag-tartalmára vonatkozó kötelező előírások; 4. a negyedik a 0,80 EUR/kg-os egységes lehívási kulcs bevezetése, amelyet az egyes tagállamoknak kell megfizetni az ott képződő, nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék tömege vonatkozásában (ezen intézkedésre valójában az első kettő terület kikényszerítésének eszközeként is tekinthetünk); 5. és végül meg kell említeni a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer (a továbbiakban: EPR-rendszer) 2023. január 5. (bizonyos esetekben – mint látni fogjuk – 2024. december 31.) napjáig történő kötelező bevezetését. E területek közös

[439] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our waste, our responsibility: Waste shipments in a clean and more circular economy.* 2021. november 17. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A mi hulladékunk, a mi felelősségünk: hulladékszállítás egy környezetbarát és körforgásosabb gazdaságban].

jellemzője, hogy mindegyik a körforgásos gazdaságra történő mielőbbi átállást és a hulladékgazdálkodás racionalizálását célozza.

Mint korábban említettem, jelen munka a koncessziós rendszer hatálybalépését megelőző időszakot és a koncessziós rendszer indulását hivatott vizsgálni. Éppen ezért a 2023. július 1. napját követő uniós jogalkotási aktusok elemzése jelen fejezetnek nem célja, hisz a jogalkotó és a döntéshozó sem ismer(het)te az újabb uniós jogot annak idején, amikor a koncesszióba adás mellett döntött. A célszámokra vonatkozó előírásokat az alábbi uniós irányelvek – és azok módosításai[440] – határozzák meg: 1. a HKI-irányelv, 2. az egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltását az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló európai parlament és a tanács 2019/904/EU-irányelv (a továbbiakban: SUP-irányelv); 3. a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: CSHI-irányelv); 4. a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: HLI-irányelv); 5. az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: WEEE-irányelv); 6. az elhasználódott járművekről szóló 2000/53/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: EJI-irányelv); 7. az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 2006/66/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (a továbbiakban: E&A-irányelv). Az irányelvi szabályozás módosulásának egyszerűbb áttekintését adja a 16. táblázat.

A célszámokra vonatkozó legújabb uniós irányelvi előírásokat egyrészt az Országgyűlés 2021. február 22-ei ülésnapján elfogadott – 2021. február 25. napján kihirdetett és lépcsőzetes hatállyal hatályba léptetett – az Eht.[441] és az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII.

[440] Lásd: az Európai Parlament és a Tanács 2018/852/EU-irányelve a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK-irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2018/851/EU-irányelve a hulladékokról szóló 2008/98/EK-irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2018/850/EU irányelve a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK-irányelv módosításáról; az Európai Parlament és a Tanács 2018/849/EU-irányelve az elhasználódott járművekről szóló 2000/53/EK-irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK-irányelv, valamint az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU-irányelv módosításáról.

[441] Az Eht.-t a jogalkotó az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló T/13958 törvényjavaslattal nyújtotta be az Országgyűlés elé, amelyet az Országgyűlés a 2021. február 22-i ülésnapon – lépcsőzetes hatálybaléptetéssel – fogadott el és 2021. február 25. napján hirdetett ki.

16. táblázat. *A célszámokat meghatározó irányelvek és azok módosításainak egymáshoz való viszonya*

Eredeti irányelv	**A módosító irányelv (a körforgásos gazdasági célokra vonatkozóan)**
CSHI-irányelv (elfogadták: 1994. december 20., hatályba lépett: 1994. december 31.)	2018/852/EU-irányelv (elfogadták: 2018. június 19., hatályba lépett: 2018. július 5.)
HLI-irányelv (elfogadták: 1999. április 26., hatályba lépett: 1999. július 16.)	2018/850/EU-irányelv (elfogadták: 2018. június 19., hatályba lépett: 2018 július 5.)
EJI-irányelv (elfogadták: 2000. szeptember 18., hatályba lépett: 2000. szeptember 18.)	2018/849/EU-irányelv (elfogadták: 2018. június 19., hatályba lépett: 2018. július 5.)
E&A-irányelv (elfogadták: 2006. szeptember 6., hatályba lépett: 2006. szeptember 6.)	
WEEE-irányelv (elfogadták: 2012. július 4., hatályba lépett: 2012. augusztus 13.)	
HKI-irányelv (elfogadták: 2008. november 19., hatályba lépett: 2008. december 12.)	2018/851/EU-irányelv (elfogadták: 2018. június 19., hatályba lépett: 2018. július 5.)
SUP-irányelv (elfogadták: 2019. június 5., hatályba lépett: 2019. június 25.)	–

Forrás: a szerző szerkesztése

törvény[442] ültette át a Ht. rendelkezései közé, másrészt – a SUP-irányelvben meghatározott célszámokat – az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló 349/2021. (VI. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SUP II. rendelet) ültette át a honi jogrendszerbe. A SUP II. rendelet szükséges felhatalmazó rendelkezéseit az Eht. iktatta a Ht. szakaszai közé.[443] A körforgásos gazdaságra tör-

[442] A jogalkotó az Ekt.-t az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló T/T/15999 törvényjavaslattal nyújtotta be az Országgyűlés elé, amelyet az Országgyűlés a 2021. május 31-i ülésnapon – lépcsőzetes hatálybaléptetéssel – fogadott el és 2021. június 8. napján hirdetett ki.

[443] Lásd az Eht. 85. § (4) bekezdését, amely a Ht. 88. § (1) bekezdését kiegészítette a 38. és 39. pontokkal, amelyek értelmében: a kormány felhatalmazást kap, hogy rendeletben szabályozza a körforgásos gazdasággal kapcsolatos, a termékek forgalmazásával, azok korlátozásával összefüggő részletes

ténő átállás érdekében számos egyéb rendelet módosítása[444] vált szükségessé, amely rendeleteket a körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 158/2021. (III. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Körforgásos vhr.) módosította.

6.2.1. A hasznosításra és az ártalmatlanításra előírt célszámok

Az első terület kapcsán szólni kell a csomagolási hulladékokra vonatkozó célszámokról, amelyekre a CSHI-irányelv, a Ht. és a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Cshr.) normái az irányadóak. A csomagolási hulladékokra vonatkozó célszámokkal összefüggésben a Ht. 24. §-a előírja, hogy a gyártó – törvényben, kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben – meghatározott termék vagy termékcsoport, továbbá a termék csomagolására felhasznált csomagolószer[445] vonatkozásában köteles a forgalmazótól és a fogyasztótól – az újrahasználat érdekében – visszaváltani vagy visszavenni az általa előállított vagy forgalomba hozott termékcsoportból származó terméket, továbbá a csomagolására felhasznált

szabályokat és a körforgásos gazdaság szempontjából jelentős anyagok adatszolgáltatásával kapcsolatos előírásokat.

444 E rendeletek a következők voltak: a Cshr.; az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Weeer.); az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről szóló 445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: E&Ar.); a hulladékká vált gépjárművekről szóló 369/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ejr.); a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról szóló 343/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet; a hulladékgazdálkodási tervekre és a megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról szóló 310/2013. (VIII. 16.) Korm. rendelet; a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről szóló 309/2014. (XII. 11.) Korm. rendelet.

445 A környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Ktdt.) értelmében csomagolószernek minősül a csomagolóanyag, a csomagolóeszköz és a csomagolási segédanyag (Ktdt. 2. § 11. pont). Csomagolóanyagnak minősül a csomagolóeszközök előállítására, továbbá az ideiglenes védőburkolat kialakítására közvetlenül alkalmazható szerkezeti anyagok gyűjtőfogalma (Ktdt. 2. § 8. pont). A csomagolóeszköz nem más, mint a termék vagy a kisebb csomagolás befogadására, egységbe fogására kialakított, meghatározott szerkezetű és anyagú (jellemzően ipari vagy szolgáltató jellegű tevékenység keretében előállított) ideiglenes védőburkolat, valamint a raklap (Ktdt. 2. § 9. pont). Csomagolási segédanyag pedig a csomagolás kiegészítő vagy járulékos részeként felhasználható (például: záró, rögzítő, párnázó, díszítő) elemek, illetve kellékek (például: címke, páralekötő anyag, hordfogantyú, ragasztó gyűjtőfogalma, Ktdt. 2. § 10. pont).

csomagolószert; köteles továbbá az általa előállított vagy forgalomba hozott termékből, továbbá a termék csomagolására felhasznált csomagolószerből származó hulladékot – annak újrahasználatra való előkészítése, hasznosítása, valamint ártalmatlanítása érdekében – a hulladékbirtokostól átvenni.[446] A hulladékbirtokos nem más, mint a hulladéktermelő – azaz akinek tevékenységeiből hulladék képződik (őt tekintjük egyébként eredeti hulladéktermelőnek), vagy bárki, aki előkezelést, keverést vagy egyéb olyan kezelési műveletet végez, amely a hulladék jellegében vagy összetételében változást eredményez[447] –, továbbá bármely jogalany, akinek vagy amelynek a hulladék a birtokában van.[448] Ezen átvételi és visszavételi kötelezettség alapján el kell érni, hogy az országosan képződő hulladékká vált csomagolás teljes tömegének – legalább 55% anyagában történő hasznosítása mellett – legalább 60%-át – egy naptári éven belül – hasznosítsák akképpen, hogy az egy naptári évben országosan képződő hulladékká vált csomagolás anyagfajtáinak teljes tömegéhez viszonyítva anyagfajtánként az újrafeldolgozási aránya 1. üveg, papír és karton esetében 60%; 2. fém esetében 50%; 3. fa esetében 15%; 4. műanyag esetében 22,5% (kizárólag azokat az anyagokat figyelembe véve, amelyeket újból műanyagokká dolgoznak fel). 2025. december 31. napjáig el kell érni továbbá, hogy a tárgyévben országosan képződő hulladékká vált csomagolás teljes tömegének legalább 65%-át akképpen újrafeldolgozzák, hogy a tárgyévben országosan képződő, hulladékká vált csomagolás anyagfajtáinak teljes tömegéhez viszonyítva anyagfajtánként a minimális újrafeldolgozási arány 1. műanyagok esetében 50%; 2. fa esetében 25%; 3. vasfémek esetében 70%; 4. alumínium esetében 50%; 5. üveg esetében 70%; 6. papír és karton esetében 75% legyen. Ezen túlmenően el kell érni 2030. december 31. napjáig, hogy a tárgyévben országosan képződő hulladékká vált csomagolás teljes tömegének legalább 70%-át akképpen újrafeldolgozzák, hogy a tárgyévben országosan képződő, hulladékká vált csomagolás anyagfajtáinak teljes tömegéhez viszonyítva a minimális újrafeldolgozási arány 1. műanyagok esetében 55%; 2. fa esetében 30%; 3. vasfémek esetében 80%; 4. alumínium esetében 60%; 5. üveg esetében 75%; 6. papír és karton esetében 85% legyen.[449] Ezt szemlélteti a 17. táblázat. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy e szigorú – 2025. december 31. napjáig és 2030. december 31. napjáig teljesítendő – célszámoktól az CSHI irányelv enged eltérést (derogációt). A célszámok teljesítésére előírt határidő legfeljebb öt évvel – azaz a 2025. december 31. napjáig teljesítendő célszámok 2030. december 31. napjáig, míg a 2030. december 31. napjáig teljesítendők 2035. december 31. napjáig – elhalasztható. A halasztást

[446] Ht. 24. § (1) bekezdés.
[447] Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont.
[448] Ht. 2. § (1) bekezdés 24. pont.
[449] CSHI irányelv 6. cikk (1) bekezdés és Cshr. 9. § (2)–(2b) bekezdés.

17. táblázat. *Újrafeldolgozási célszámok a csomagolási hulladék tekintetében %-ban*

	2012. január 1-jétől	**2025. december 31-ig**	**2030. december 31-ig**
Műanyag	22,5	50	55
Fa	15	25	30
Vasfém	50	70	80
Alumínium		50	60
Üveg	60	70	75
Papír és karton	60	75	85
Összes csomagolási hulladék újrafeldolgozás	55	65	70
Összes csomagolási hulladék hasznosítás	60	–	–
Derogációs lehetőségek CSHI-irányelvnél		– Az országosan képződő hulladékká vált csomagolás teljes tömegére előírt minimális újrafeldolgozási aránytól lefelé nem lehet eltérni. – 15%-os derogációt lehet felhasználni egy vagy két alcél között megosztva. – A derogáció nem csökkenthető 30%-nál nagyobb mértékben. – Üveg és papír esetében a célszám nem lehet 60%-nál kisebb.	

Megjegyzés: A Körforgásos vhr. 4–5. §-a ültette át a Cshr. 9–9/A. §-aiba.
Forrás: a szerző szerkesztése a CSHI-irányelv 6. cikke alapján

a mindenkori hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kezdeményezheti a Bizottságnál a végrehajtási terv egyidejű megküldésével a célszám teljesítésére előírt határidőt megelőző huszonnégy hónappal. A derogáció feltétele, hogy 1. az országosan képződő hulladékká vált csomagolás teljes tömegére előírt minimális újrafeldolgozási aránytól lefelé nem lehet eltérni; 2. egyetlen célszámtól vagy két célszám között megosztva az eltérés legfeljebb 15 százalékpont lehet; 3. az egyes célszámra vonatkozó újrafeldolgozási arány nem csökkenhet 30% alá az eltérés eredményeként; 4. végezetül az üveg, valamint a papír és karton vonatkozásában a célszámra vonatkozó újrafeldolgozási arány nem csökkenhet 60% alá az eltérés eredményeként.[450]

Az települési hulladék újrahasználatra való előkészítési, újrafeldolgozási és lerakási mennyiségére vonatkozó célszámokat a HKI-irányelv, a HLI-irányelv és

[450] CSHI-irányelv 6. cikk (1a) bekezdés és Cshr. 9/A. § (1) és (3) bekezdés.

a Ht. tartalmazza. Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségére vonatkozóan az egyes tagállamoknak már 2020. december 31. napjáig legalább 50%-ra kellett országos szinten, tömegében növelni a háztartási, valamint a háztartásihoz hasonló hulladék részét képező papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék újrahasználatra való előkészítésének és újrafeldolgozásának együttes mértékét a képződött mennyiséghez viszonyítva. Mindemellett a jövőre vonatkozóan előírás, hogy a települési hulladék újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségét a tárgyévben országos szinten képződött települési hulladék mennyiségéhez képest legalább 55%-ra kell növelni 2025. december 31. napjáig, 60%-ra kell növelni 2030. december 31. napjáig és 65%-ra kell növelni 2035. december 31. napjáig.[451] Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott, valamint a hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámokat a 18. táblázat szemlélteti.

Az elektromos és elektronikus berendezések hasznosítási arányára vonatkozó célszámokat a WEEE-irányelv és a Weeer. tartalmazza. A gyártó köteles az újrahasználatnak a hasznosítással és az újrafeldolgozással szemben elsőbbséget biztosítani a hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések vonatkozásában, ha az újrahasználatra történő előkészítés gazdaságosan biztosítható, és ennek tényét az átvétel helyén megállapítja, vagy alapos okkal feltételezi azt a körülmények tükrében. Amennyiben ez gazdaságosan nem biztosítható, úgy a gyártó – a hasznosítási kötelezettségének eleget téve – a WEEE-irányelvnek megfelelően köteles meghatározott hasznosítási és újrafeldolgozási arányt teljesíteni. Erre lásd 19. táblázatot. A Weeer. tartalmaz egy garanciális szabályt a hasznosítási kötelezettség teljesítése vonatkozásában, amelynek értelmében az olyan hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezés vagy alkotórésze esetében, amelynek hasznosítására nem áll rendelkezésre Magyarországon hasznosítási kapacitás, a hasznosítási kötelezettség teljesítésének minősül az is, ha a hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezés vagy alkotórészének az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásban részes más államban történő hasznosítása az országhatárt átlépő hulladékszállításról szóló 180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Ohr.) szerint igazoltan történik, és a hasznosítási kötelezettség – a Weeer.-ben foglaltakkal egyenértékű vagy jobb feltételekkel történő – teljesítésének a tényét a hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelete (a továbbiakban: Hulladékszállítási rendelet), a 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet III. vagy IIIA. mellékletében felsorolt egyes hulladékoknak a hulladékok határokat átlépő

[451] HKI-irányelv 11. cikk, valamint Ht. 92. § (1) és (5)–(7) bekezdés és a 92/C. § (3) bekezdés b)–d) pontja.

18. táblázat. *Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott, valamint hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok %-ban*

	Célszám	**Derogációval**
2020-ig (papír, műanyag, fém, üveg)	50	–
2025-ig	55	50
2030-ig	60	55
2035-ig	65	60
A hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok		
2030-tól	A hulladéklerakókban nem lehet újrafeldolgozásra vagy egyéb hasznosításra alkalmas hulladékot, különösen települési hulladékot elhelyezni	
	Célszám	**Derogációval**
2035-re	≤ 10	≤ 25

Megjegyzés: Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok tekintetében a HKI-irányelv 11. cikke alapján [az Eht. 86. § (3) bekezdés a 90. § (1) bekezdés 15. pontja ültette át a Ht. 92. § (1) és (5)–(7) bekezdéseibe, valamint az Eht. 87. § (1) bekezdés ültette át a Ht. 92/C. § (1) és (2) bekezdés a (3) bekezdés b–d) pontjaiba]; a hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok tekintetében a HLI-irányelv 5. cikke alapján [az Eht. 86. § (1) bekezdés ültette át a Ht. 92. § (2a) bekezdésébe és az Eht. 87. § (3) bekezdés a) pontja ültette át a Ht. 92. § (3) bekezdés a) pontjába]. A körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében a hulladéklerakással összefüggésben kiemelést érdemel a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV. 5.) KvVM-rendelet (a továbbiakban: KvVM-rendelet), amelyet az egyes miniszteri rendeletek körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében szükséges módosításáról szóló 16/2021 (IV.9.) ITM rendelet módosított.

Forrás: a szerző szerkesztése

szállításának felügyeletéről szóló OECD-határozat hatálya alá nem tartozó egyes országokba történő hasznosítási célú kiviteléről szóló 1418/2007/EK bizottsági rendelet és az Ohr. alapján és az országos hulladékgazdálkodási hatóság részére igazolja. Hangsúlyozandó, hogy amennyiben a gyártó a hulladék kezeléséről nem saját maga gondoskodik, úgy elkülönítetten és hiánytalanul köteles átadni a visszavitt használt és újrahasználatra nem alkalmas elektromos, elektronikus berendezést és annak valamennyi alkotóelemét, valamint az átvett hulladékká vált elektromos,

elektronikus berendezést és annak valamennyi alkotóelemét az átvételre hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező jogosult részére.[452]

Az elhasználódott járművek újrahasználatára és hasznosítására, valamint az újrahasználat és visszanyerés mértékére vonatkozó célszámokat az EJI-irányelv és az Ejr. tartalmazza. Fontos hangsúlyozni, hogy a gépjárművek egy része (autóbusz, személygépkocsi, lakóautó, egyéb 8703 vámtarifaszám alá tartozó járművek,[453] áruszállító gépjármű, motorkerékpár, robogó, kivéve a kerékpár segédmotorral felszerelve) az EPR-szabályozás – azaz a koncessziós rendszer hatálya – alá tartozik, ugyanakkor a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak (a továbbiakban: MEKH) figyelnie kell majd, amikor megteszi a díjjavaslatát, ugyanis az EPR-díjat, mint látni fogjuk, a termék forgalomba hozatalával kell megfizetni, következésképpen a gépjármű egyes elemei tekintetében (például akkumulátor, elektromos, elektronikus berendezések, gumiabroncs) már lehet, hogy a gépjárművet forgalomba hozó korábban megfizettette az EPR-díjat, hisz nem saját gyártású az akkumulátora vagy éppen a gumiabroncsa. A gyártónak a hulladékká vált gépjármű kezelését úgy kell elvégeznie – az érintett gazdasági szereplőkkel együttműködve –, hogy míg az 1980. január 1. napja előtt gyártott gépjárművek esetén az összes hulladékká vált gépjármű – az átlagos gépjárműtömeget alapul véve – újrahasználatra előkészítésének és hasznosításának együttes aránya legalább évi 75%-ot, az újrahasználatra előkészítés, újrafeldolgozás és visszanyerés együttes aránya legalább évi 70%-ot kell, hogy elérjen, addig 2006. január 1. napját követően az összes hulladékká vált gépjármű esetén ennek az aránynak – szintén az átlagos gépjárműtömeget alapul véve – az újrahasználatra előkészítés és hasznosítás együttes aránya esetén legalább évi 85%-ot, az újrahasználatra előkészítés, újrafeldolgozás és visszanyerés együttes aránya esetén pedig legalább évi 80%-ot kell elérnie; végezetül 2015. január 1. napját követően az összes hulladékká vált gépjármű – az átlagos gépjárműtömeget alapul véve – újrahasználatra előkészítésének és hasznosításának együttes aránya legalább évi 95%-ot, az újrahasználatra előkészítés, újrafeldolgozás és visszanyerés együttes aránya legalább évi 85%-ot kell, hogy elérjen.[454] Az elhasználódott járművek újrahasználata és hasznosítása, valamint visszanyerése mértékére vonatkozó célszámokat a 20. táblázat szemlélteti.

[452] Lásd: WEEE-irányelv 11. cikke és Weeer 5. §-a.

[453] Lásd: a vám- és a statisztikai nómenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról szóló 2658/87/EGK tanácsi rendelet 1. számú melléklete.

[454] Lásd: EJI-irányelv 7. cikk és Ejr. 5. §.

19. táblázat. *Az elektromos és elektronikus berendezések hasznosítási arányára vonatkozó célszámok %-ban*

	Tartalom	Hasznosítási arány	Újrahasználatra előkészítési és újrafeldolgozási arány
2012. augusztus 13-tól 2015. augusztus 14-ig	Háztartási nagygépek vagy adagolóautomaták hulladékai	80	75
	IT- és távközlési berendezések vagy szórakoztatóelektronikai cikkek és fotovoltaikus panelek hulladékai	75	65
	Háztartási kisgépek, világítótestek vagy elektromos és elektronikus szerszámok (a nagy méretű, rögzített ipari szerszámok kivételével) vagy játékok, szabadidős és sportfelszerelések vagy orvostechnikai eszközök (a beültetett és fertőzött termékek kivételével) vagy ellenőrző és vezérlő eszközök hulladékai	70	50
	Gázkisülésű lámpák hulladékai	–	80 (újrafeldolgozás)
2015. augusztus 15-től 2018. augusztus 14-ig	Háztartási nagygépek vagy adagolóautomaták hulladékai	85	80
	IT- és távközlési berendezések vagy szórakoztatóelektronikai cikkek és fotovoltaikus panelek hulladékai	80	70
	Háztartási kisgépek, világítótestek vagy elektromos és elektronikus szerszámok (a nagy méretű, rögzített ipari szerszámok kivételével) vagy játékok, szabadidős és sportfelszerelések vagy orvostechnikai eszközök (a beültetett és fertőzött termékek kivételével) vagy ellenőrző és vezérlő eszközök hulladékai	75	55
	A gázkisülésű lámpák hulladékai	–	80 (újrahasználatra előkészítés és újrafeldolgozás)
2018. augusztus 15-től	Hőcserélő berendezések vagy nagygépek (bármely külső méret meghaladja az 50 cm-t, különösen: háztartási gépek; IT- és távközlési berendezések; szórakoztatóelektronikai cikkek; világítótestek; hang- és képlejátszó berendezések, zenei berendezések; elektromos és elektronikus szerszámok; játékok, szabadidős és sportfelszerelések; orvostechnikai eszközök; ellenőrző és vezérlő eszközök; adagolóautomaták; elektromos áramot fejlesztő berendezések stb.) hulladékai	85	80
	Képernyők, monitorok (és olyan berendezések, amelyek 100 cm^2-nél nagyobb felszínű képernyőt tartalmaznak) hulladékai	80	70
	Kisgépek (egyik külső méretük sem haladja meg az 50 cm-t, különösen: háztartási gépek; szórakoztatóelektronikai cikkek; világítótestek; hang- és képlejátszó berendezések, zenei berendezések; elektromos és elektronikus szerszámok; játékok, szabadidős és sportfelszerelések; orvostechnikai eszközök; ellenőrző és vezérlő eszközök; adagolóautomaták; elektromos áramot fejlesztő berendezések stb.) vagy kis méretű számítástechnikai berendezések és távközlési berendezések (egyik külső méretük sem haladja meg az 50 cm-t) hulladékai	75	55
	Lámpák hulladékai	–	80 (újrafeldolgozás)

Megjegyzés: A Weeer. 5. §-a és 2. számú melléklete ültette át.
Forrás: a szerző szerkesztése a WEEE-irányelv 11. cikke alapján

20. táblázat. *Az elhasználódott járművek újrahasználatára és hasznosítására, valamint az újrahasználat és visszanyerés mértékére vonatkozó célszámok %-ban*

	Tartalom	Az újrahasználatra előkészítés és hasznosítás együttes aránya	Az újrahasználatra előkészítés, újrafeldolgozás és visszanyerés együttes aránya
1980. január 1. napja előtt gyártott gépjárművek esetén	Az összes hulladékká vált gépjármű az átlagos gépjárműtömeget alapul véve	75	70
2006. január 1. napját követően		85	80
2015. január 1. napját követően		95	85

Megjegyzés: Az Ejr. 5. §-a ültette át.
Forrás: a szerző szerkesztése az EJI-irányelv 7. cikke alapján

A hordozható elemek és akkumulátorok hasznosítási arányára vonatkozó célszámokat az E&A-irányelv és az E&Ar. tartalmazza. Az E&Ar. rendelet – az irányelvvel azonosan – különbséget tesz a savas, ólomtartalmú elemek és akkumulátorok, a nikkel-kadmium tartalmú elemek és akkumulátorok és az egyéb elemek és akkumulátorok között az átvett és gyűjtött elem- és akkumulátorhulladék hasznosítási arányára vonatkozó célszámok tekintetében. A savas, ólomtartalmú elemek és akkumulátorok esetében 65%-os újrafeldolgozási arányt kell elérni, a nikkel-kadmium tartalmú elemek és akkumulátorok esetében az újrafeldolgozási arányt legalább 75%-ban, míg az egyéb elemek és akkumulátorok esetében ezt 50%-ban kell teljesíteni. Az elérhető legjobb technika alkalmazásával szükséges elvégezni az átvett hulladékká vált hordozható, gépjármű- és ipari elem vagy akkumulátor újrafeldolgozásra történő előkészítését, a hulladék besorolása szerint. Mindemellett egyéni teljesítés esetén a gyártó, kollektív teljesítés esetén pedig a koncessziós társaság köteles gondoskodni az átvett hulladékká vált hordozható, gépjármű- és ipari elem vagy akkumulátor újrafeldolgozásáról a 21. táblázatban meghatározottak szerint. Fontos garanciális szabály, hogy a hulladékká vált gépjárműelemet vagy -akkumulátort, az ipari elemet vagy akkumulátort, valamint a kémiai összetétele alapján azonosítható, hulladékká vált hordozható elemet és akkumulátort hulladéklerakóban lerakni, valamint termikus módon ártalmatlanítani tilos. Ez alól egyedül az újrafeldolgozási eljárás alkalmazása során képződő maradékhulladék képez kivételt.[455] A hordozható elemek és akkumulátorok hasznosítási arányára vonatkozó célszámokat a 21. táblázat szemlélteti.

[455] Lásd: E&A-irányelv III. melléklet B. rész, valamint E&Ar. 21–22. §-ai és az 5. számú melléklet.

21. táblázat. *A hordozható elemek és akkumulátorok hasznosítási arányára vonatkozó célszámok %-ban*

	Az átvett és gyűjtött elem- és akkumulátorhulladék tömegéhez viszonyított újrafeldolgozási hatékonysági mutató	
	A hulladékká vált gépjármű- és ipari elem, akkumulátor	A hulladékká vált hordozható elem, akkumulátor
	2008. szeptember 26-tól 2011. szeptember 25-ig	2011. szeptember 26-tól
A hulladékká vált savas, ólomtartalmú elem, akkumulátor	65	
A hulladékká vált nikkel-kadmium tartalmú elem, akkumulátor	75	
Az egyéb hulladékká vált elem, akkumulátor	50	

Megjegyzés: Az E&Ar. 5. számú melléklete ültette át.
Forrás: a szerző szerkesztése az E&A-irányelv III. melléklet B. rész alapján

6.2.2. Az elkülönített gyűjtésre vonatkozó célszámok

A második terület az elkülönített gyűjtésre vonatkozó szabályokat tartalmazza, amelyekről európai uniós szinten a SUP-irányelv, a HKI-irányelv, a WEEE-irányelv, az E&A-irányelv, hazai szinten pedig a Ht., a SUP II. rendelet, a Weeer. és az E&Ar. rendelkezik.

Az elkülönített gyűjtésre vonatkozó legfontosabb újításokat a HKI- és a SUP-irányelv hozta, ugyanis az újrafeldolgozás biztosítása érdekében el kell érni, hogy míg az újrafeldolgozás céljára az EPR-rendszer keretein belül 2025-re az adott évben forgalomba hozott, legfeljebb három liter űrtartalmú műanyag italpalackok (a kupakjuk és a fedelük is) 77%-ának megfelelő mennyiségű, az ilyen műanyagtermékekből keletkező hulladék elkülönített gyűjtését kell biztosítani, addig e szám 2029-re el kell hogy érje a 90%-ot. Kivételt egyedül az üveg vagy fém, de műanyag kupakkal vagy fedéllel rendelkező italpalackok vagy a speciális gyógyászati célra szánt folyékony élelmiszerek tárolására szolgáló és használt italpalackok képeznek.[456] Hangsúlyozandó, hogy a fentiekben említett, forgalomba hozott, egyszer használatos műanyagtermékek mennyisége egyenlőnek tekintendő az ugyanazon évben ilyen

[456] 13/2018 ABH 62. pont.

22. táblázat. *Az EPR-rendszer keretein belüli elkülönített gyűjtésre vonatkozó célszámok*

	Tartalom	Célszám
2025-re	Az adott évben forgalomba hozott, legfeljebb három liter űrtartalmú italpalackok, beleértve a kupakjukat és a fedelüket is (mint egyszer használatos műanyagtermékek), kivéve: a) azokat az üveg vagy fém italpalackokat, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült; b) speciális gyógyászati célra szánt folyékony élelmiszerek tárolására szolgáló és használt italpalackokat	Ezen egyszer használatos műanyagtermékek 77%-ának megfelelő mennyiségű, az ilyen műanyagtermékekből keletkező hulladék elkülönített gyűjtése
2029-re		Ezen egyszer használatos műanyagtermékek 90%-ának megfelelő mennyiségű, az ilyen műanyagtermékekből keletkező hulladék elkülönített gyűjtése

Megjegyzés: A SUP II. rendelet 11. §-a és az 1. számú melléklet 4. pontja ültette át a honi jogrendbe.
Forrás: a szerző szerkesztése a SUP-irányelv 9. cikk (1) bekezdés és a melléklet F. része alapján

termékekből keletkező hulladék mennyiségével, beleértve a hulladékelhagyásból származó hulladékot is.[457] Erre lásd a 22. táblázatot.

A hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezésekre vonatkozó gyűjtési célszámokat a WEEE-irányelv és a Weeer. tartalmazza. 2015. december 31. napjáig a gyártó köteles volt biztosítani, hogy az elkülönítetten gyűjtött elektromos, elektronikus berendezés háztartásban képződő hulladékának tekintetében az összegyűjtött hulladékmennyiség lakosonkénti éves átlagos aránya elérje a tárgyévet megelőző három évben összegyűjtött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések átlagos tömegét, ha az éves gyűjtési arány meghaladja a 4 kg mennyiséget. Ezt követően 2016. január 1. napjától a gyártónak biztosítania kellett, hogy az összegyűjtött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések össztömege elérje a tárgyévet megelőző három évben forgalomba hozott elektromos, elektronikus berendezések átlagos tömegének legalább 45%-át, és emellett biztosítania kellett azt is, hogy 2018. december 31. napjáig ez a gyűjtési arány folyamatosan növekedjen. A fokozatosság jegyében továbbá 2019. január 1. napjától biztosítani kellett – az országos gyűjtési kötelezettség keretében –, hogy az összegyűjtött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések össztömege elérje a tárgyévet megelőző három évben forgalomba hozott elektromos, elektronikus berendezések átlagos tömegének legalább 65%-át vagy a hazánkban képződött, hulladékká vált elektromos, elektronikus

[457] SUP II. rendelet 12. §.

berendezések legalább 85%-át.[458] Az elektromos és elektronikus berendezések elkülönített gyűjtésre vonatkozó uniós célszámokat és az uniós célszámok alapján kialakított honi szabályozásra lásd a 23. táblázatot. A gyártónak gondoskodnia kell továbbá arról, hogy a hasznosítási arányok az Országos Hulladékgazdálkodási Tervvel (a továbbiakban: OHT) összhangban alakuljanak. Garanciális szabály, hogy a hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezést elkülönítetten kell gyűjteni. A Weeer. exemplifikatív jelleggel felsorolja azon elektromos és elektronikus berendezéseket, amelyeknek a hulladékát elkülönítetten kell gyűjteni. A Weeer. idesorolja: az ózonlebontó anyagokat és fluorozott, üvegházhatást okozó gázokat tartalmazó hőcserélő berendezések hulladékát, a higanyt tartalmazó fénycsövek hulladékát, a fotovoltaikus panelek hulladékát, kisgépek (amelyek egyik külső mérete sem haladja meg az 50 cm-t, kivéve a hőcserélő berendezéseket, a képernyőket, monitorokat és az olyan berendezéseket, amelyek 100 cm^2-nél nagyobb felszínű képernyőt tartalmaznak, illetve azon kis méretű számítástechnikai berendezéseket és távközlési berendezéseket, amelyeknek egyik külső mérete sem haladja meg az 50 cm-t) hulladékát. E hulladékok esetén a gyűjtést (és egyébként a szállítást is) úgy kell végezni, hogy az elektromos, elektronikus berendezésekben lévő veszélyes anyagok elkülönítése, újrahasználatra előkészítése, újrafeldolgozása maradéktalanul biztosítható legyen. Ez kiváltképp akkor biztosítható, ha a hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezés szállítása és gyűjtése során a hulladék nem károsodik, szennyeződik, és nincs kitéve az időjárás hatásainak.[459] Az elkülönítetten gyűjtött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezésből el kell távolítani az alábbi alkatrészeket és összetevőket: 1. a katódsugárcsövek esetében a fluoreszkáló réteget; 2. az ózont lebontó gázokat tartalmazó elektromos, elektronikus berendezések és az olyan elektromos, elektronikus berendezések esetében, amelyek globális felmelegedési potenciálja a 15-ös értéket meghaladja, így különösen a habokat és hűtőberendezéseket, a gázokat ki kell vonni és azokat kezelni kell;[460] 3. a gázkisüléses lámpák esetében a higanyt. Hangsúlyozandó, hogy kizárólag ezen előkezelési műveleteket követően kezelhető az elkülönítetten gyűjtött elektronikus és elektromos berendezések hulladéka.[461]

[458] WEEE irányelv 7. cikk (1) bekezdés és Weeer. 34. §.

[459] Weeer. 25. § (1) és (4) bekezdés.

[460] Az ózont lebontó gázokat az ózonréteget lebontó anyagokról szóló 1005/2009/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben előírtaknak megfelelően kell kezelni.

[461] Weeer. 26. § (2)–(3) bekezdés.

23. táblázat. *Az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési arányára vonatkozó célszámok %-ban*

2016. január 1-től 2018. december 31-ig	45%-os minimális gyűjtési arány, és a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy 2016–2019 között az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési aránya folyamatosan növekedjen
2019. január 1-től	Az évente elérendő minimális gyűjtési arány a tárgyévet megelőző három évben az érintett tagállamban forgalomba hozott elektromos és elektronikus berendezések átlagos tömegének 65%-a, vagy az elektromos és elektronikus berendezések ezen tagállam területén keletkezett hulladékainak 85%-a

Az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési arányára vonatkozóan az uniós célszámokra tekintettel megállapított hazai arányszámok

Elektromos- és elektronikusberendezés-kategória	Gyűjtési arány
Hőcserélő berendezések, az orvostechnikai eszközök kivételével	75
Képernyők, monitorok és olyan berendezések, amelyek 100 cm^2-nél nagyobb felszínű képernyőt tartalmaznak	68
Lámpák	58
Nagygépek (amelyeknek bármely külső mérete meghaladja az 50 cm-t), az orvostechnikai eszközök és a világítótestek kivételével	48
Nagy méretű világítótestek (amelyeknek bármely külső mérete meghaladja az 50 cm-t)	10
Kisgépek (amelyeknek egyik külső mérete sem haladja meg az 50 cm-t), az orvostechnikai eszközök és a világítótestek kivételével	23
Kis méretű világítótestek (amelyeknek egyik külső mérete sem haladja meg az 50 cm-t)	10
Kis méretű számítástechnikai berendezések és távközlési berendezések (amelyeknek egyik külső mérete sem haladja meg az 50 cm-t)	70

Megjegyzés: A Weeer. 34. §-a és a 2. számú melléklet ültette át a honi jogrendbe.
Forrás: a szerző szerkesztése WEEE-irányelv 7. cikk alapján

A hulladékká vált hordozható elemekre és akkumulátorokra vonatkozó gyűjtési célszámokat az E&A-irányelv és az E&Ar. rögzíti. Egyéni teljesítés esetén a gyártót, kollektív teljesítés esetén pedig a koncessziós társaságot terheli átvételi kötelezettség az elem- és akkumulátorhulladék tekintetében. E kötelezettség biztosítása a hulladékbirtokostól történő átvétel útján, átvételi helyen vagy speciális gyűjtőhelyen (ide a savnak és a lúgnak ellenálló elem- és akkumulátorgyűjtő edényt vagy konténert kell telepíteni) keresztül történik. E hulladék vonatkozásában a gyártót gyűjtési kötelezettség terheli. E ponton megjegyzem, hogy ez a gyűjtés inkább – a korábbi irányelvek szerinti terminológia szerint – begyűjtést jelent. Ezt azért fontos hangsúlyozni, mert – mint látni fogjuk – a gyűjtés a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékgazdálkodási tevékenység, és így a gyűjtést – a koncesszió alá tartozó hulladékok tekintetében – a koncesszor és/vagy a koncesszori alvállalkozó végezheti. Az átvételi kötelezettség magában foglalja

24. táblázat. *A hordozható elemek és akkumulátorok gyűjtési arányára vonatkozó célszámok a minimális gyűjtési arány (hároméves átlag alapján) %-ban*

2012. szeptember 26. napjáig	**25**
2016. szeptember 26. napjáig	45
A hordozható elemek és akkumulátorok gyűjtési arányára vonatkozóan az uniós célszámokra tekintettel megállapított hazai arányszámok	
2008. december 31. napjáig	18
2009. december 31. napjáig	19
2010. december 31. napjáig	21
2011. december 31. napjáig	23
2012. szeptember 26. napjáig	25
2013. szeptember 26. napjáig	30
2014. szeptember 26. napjáig	35
2015. szeptember 26. napjáig	40
2016. szeptember 26. napjáig	45
2016. szeptember 26. napja után	45

Megjegyzés: Az E&Ar. 2. számú melléklete ültette át a honi jogrendbe.
Forrás: a szerző szerkesztése az E&A-irányelv 10. cikke alapján

az elem- és akkumulátorhulladék átvételét az elem- vagy akkumulátorforgalmazótól és a hulladékbirtokostól azzal, hogy sem a koncessziós társaság, sem pedig a gyártó nem követelhet az átvételért ellenszolgáltatást, ugyanakkor díjat fizethet a hulladék átadásának ösztönzése érdekében.[462] Az egyes tagállamoknak az elemek és akkumulátorok esetében 2012. szeptember 26. napjáig 25%-os, míg 2016. szeptember 26. napjáig 45%-os (be)gyűjtési arányt kellett teljesíteniük. Az E&Ar. értelmében hazánkban 2016. szeptember. 26. napját követően is e célszámot kell tartani. A hordozható elemek és akkumulátorok gyűjtési arányára vonatkozó uniós célszámokra és az uniós célszámok alapján kialakított honi szabályozásra lásd a 24. táblázatot.

A HKI-irányelv legutóbbi módosítása (2018/851/EU-irányelv) egyes anyagáramok tekintetében elkülönített gyűjtési rendszer kötelező felállítását írja elő. E szabályokat az Eht. rendelkezései ültették át a Ht. normarendszerébe. Ezen előírások oka egyrészt annak elősegítése, hogy a hasznosítási, újrafeldolgozási, újrahasználatra történő előkészítési és lerakási célszámokat a tagállamok képesek legyenek határidőben teljesíteni – biztosítva ezzel a körforgásos gazdaságra történő mielőbbi átállás lehetőségét –, másrészt pedig ezen intézkedések a környezetünk védelmét is szolgálják. A papír, a fém, a műanyag, az üveg és a hulladékolaj kötelező elkülönített gyűjtése

462 E&Ar. 5. § (1)–(3) bekezdés és (5) bekezdés.

kapcsán nem határoz meg távolabbi teljesítési határnapot az irányelv, ennek megfelelően azt az átültetési időre megállapított végső határnapra már teljesíteni kell; azaz 2020. július 6. napjától az egyes tagállamokban működnie kell az elkülönített gyűjtési rendszereknek e hulladékfrakciók tekintetében.[463] Hangsúlyozom, hogy e frakciók vonatkozásában az elkülönített gyűjtést már korábban is előírta a Ht. szövege. A papír, a fém, a műanyag és az üveg kapcsán a Ht. kiemeli – hogy az elkülönített hulladékgyűjtési rendszert a koncessziós társaság (2023. június 30. napjáig a közszolgáltató) köteles úgy kialakítani – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység vonatkozásában –, hogy legalább a települési papír-, üveg-, műanyag-, fém- és zöldhulladék vonatkozásában az biztosított legyen.[464] A hulladékolaj nem más, mint bármely ásványi vagy szintetikus kenőolaj vagy ipari olaj, amely az eredeti rendeltetési célra tovább nem használható, így különösen a kenőolaj, a használt motorolaj és sebességváltó-olaj, turbinaolaj és hidraulikaolaj.[465] A hatályos szabályozás értelmében a hulladékbirtokos elkülönítetten gyűjti a hulladékolajat, kivéve, ha az – a helyes gyakorlatra tekintettel – műszaki szempontból nem megvalósítható. A kezelő a hulladékolajat alapvetően regenerálja,[466] azaz olyan újrafeldolgozási műveletet választ, amely által alapolaj állítható elő a hulladékolaj finomításával, így különösen az abban található szennyező anyagok, oxidációs termékek és adalékanyagok eltávolításával.[467] Ugyanakkor amennyiben ez nem lehetséges, úgy a kezelő köteles olyan kezelési műveletet választani – a környezet és az emberi egészség védelmére, továbbá a hulladékhierarchiára vonatkozó előírásoknak megfelelően –, amely a regenerálással legalább egyenértékű vagy annál jobb környezeti eredményt biztosít.[468] Garanciális szabály, hogy a hulladékolaj nem keverhető össze más tulajdonsággal rendelkező hulladékolajjal, egyéb hulladékkal és anyaggal, amennyiben az összekeverés megakadályozza a hulladékolaj regenerálását, vagy azzal egyenértékű, esetleg annál jobb környezeti eredményt biztosító kezelését.[469] A veszélyes hulladékok[470] keverésére és hígítására vonatkozó tiltó szabályok (és a tiltás alóli kivételek), valamint a veszélyes hulladékok gyűjtése, szállítása és tárolása során alkalmazandó csomagolási, címkézési kötelezettségek, továbbá a veszélyes hulladékokra vonatkozó egyéves tárolhatósági idő

[463] HKI-irányelv 21. cikk.
[464] Ht. 43. § (3) bekezdés a) pont.
[465] HKI-irányelv 3. cikk 3. pont és Ht. 2. § (1) bekezdés 30. pont.
[466] Ht. 60. § (1)–(2) bekezdés.
[467] Ht. 2. § (1) bekezdés 31. pont.
[468] Ht. 60. § (2) bekezdés.
[469] Ht. 60. § (3) bekezdés.
[470] Veszélyes hulladékoknak főszabály szerint azon hulladékok tekintendők, amelyek rendelkeznek a Ht. 1. számú melléklet veszélyességi jellemzőinek legalább egyikével [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 48. pont].

(amelyet – az előkezeléssel együtt – a hasznosítás vagy ártalmatlanítás megkezdéséig kell a gyűjtéstől számítani) a hulladékolajokra is alkalmazandó.[471] A biohulladékok esetén a HKI-irányelv előírja, hogy 2024. január 1. napjától a biohulladékot a képződése helyén, elkülönítve köteles gyűjteni a hulladékbirtokos, és köteles gondoskodni annak újrafeldolgozásáról, vagy köteles az elkülönített, más hulladékokkal össze nem kevert gyűjtésével gondoskodni annak hasznosíttatásáról. Hangsúlyozandó, hogy a koncessziós rendszer 2023. július 1. napjától működik, így a háztartásokban képződő biohulladékok esetében az elkülönített hulladékgyűjtési rendszert a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság köteles kialakítani.[472] Fontos e ponton megemlíteni, hogy „a biológiai lebomlóság és komposztálhatóság szempontjából hasonló tulajdonságokkal rendelkező hulladék, amely megfelel a komposztálással és biológiai lebomlással hasznosítható csomagolásra vonatkozó európai szabványoknak vagy bármely azokkal egyenértékű nemzeti szabványnak, a biohulladékkal együtt gyűjthető".[473] A biohulladék nem más, mint „a biológiailag lebomló, kerti vagy parkból származó hulladék, háztartásban, irodában, étteremben, nagykereskedelmi, étkeztetési, vendéglátóipari és kiskereskedelmi létesítményben képződő élelmiszer- és konyhai hulladék, valamint az élelmiszerfeldolgozó üzemekben képződő hasonló hulladék".[474] Biológiailag lebomló hulladék pedig „minden szervesanyag-tartalmú hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható, ideértve a biohulladékot is".[475]

A HKI-irányelv értelmében a textilanyagok hulladéka, valamint a háztartásokban képződő veszélyes hulladékok esetében elkülönített hulladékgyűjtési rendszert kell felállítania a tagállamoknak 2025. január 1. napjáig, következésképpen a textilhulladékot és a háztartásokban képződő veszélyes hulladékot e határnaptól kötelező jelleggel elkülönítetten kell gyűjteni.[476] Ahogy azt a biohulladékok esetében említettem – tekintettel a koncessziós rendszer 2023. július 1. napjával történő indulására –, a háztartásokban képződő veszélyes hulladék és textilhulladék elkülönített gyűjtését a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság köteles kialakítani.[477] A textilhulladékot – mint majd látni

[471] Ht. 60. § (4) bekezdés.

[472] Ht. 43. § (3) bekezdés a) pont ab) alpont és a 60/A. § (1) bekezdés. E rendelkezések 2023. december 31. napjától hatályosak, és az Eht. 54. § (4) bekezdése és a 64. §-a ültette át a Ht. rendelkezései közé.

[473] Ht. 60/A. § (2) bekezdése 2023. december 31. napjától hatályos, az Eht. 64. §-a ültette át a Ht. rendelkezései közé.

[474] HKI-irányelv 3. cikk 4. pont és Ht. 2. § (1) bekezdés 3. pont.

[475] HKI-irányelv 3. cikk 4. pont és Ht. 2. § (1) bekezdés 4. pont.

[476] HKI-irányelv 11. cikk és 20. cikk.

[477] Ht. 43. § (3) bekezdés a) pont ac) alpont (e rendelkezés 2025. január 1. napjától hatályos) és a 60/B. § (e rendelkezés 2025. január 31. napjától hatályos, és az Eht. 65. §-a ültette át a Ht. rendelkezései közé).

fogjuk – a jogalkotó az EPR-rendszer hatálya alá vonta, amely jelenleg csak Franciaországban, Lettországban és Hollandiában működik. Spanyolország, Svédország, Bulgária, Szlovákia, Olaszország és Belgium fontolja a bevezetést. A textilhulladékok kapcsán 2022. március 30. napján fogadta el a Bizottság az úgynevezett *Textil Stratégiát*.[478] Az EU-ban 2,8 millió tonna textilhulladékot gyűjtenek, amelyből 1,85 millió tonnát válogatnak ki (a többit exportálják), amiből 1 millió tonna újrahasználata, 0,23 millió tonna átalakítása, 0,41 millió tonna újrafeldolgozása és 0,18 millió tonna energetikai hasznosítása történik meg. Ehhez képest az újrahasználatra előkészítés és újrahasználat azt mutatja, hogy a feleslegessé vált, elkülönítetten gyűjtött textiltermékek 50-75%-ára jellemző az újrahasználat, míg az elkülönítetten gyűjtött textilhulladékok 20%-a kerül újrafeldolgozással más célú felhasználásra, és 1%-át dolgozzák fel rostokká abból a célból, hogy új textiltermékekben használják fel. Mindezek biztosítása érdekében „a háztartásban képződő veszélyes hulladékot a hulladéktermelő elkülönítve, a környezet veszélyeztetését kizáró módon gyűjti, és azt a gyűjtőnek, a kereskedőnek, a hulladékkezelőnek vagy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaságnak átadja".[479] Látni fogjuk ugyanakkor, hogy a veszélyes hulladékok egyébiránt – a háztartásban képződő veszélyes hulladék és az EPR-rendszer hatálya alá tartozó veszélyes hulladékok kivételével – nem tartoznak majd a koncesszió hatálya alá. A papír-, fém-, műanyag-, üveghulladék, a hulladékolaj, a biohulladék, a textilhulladék és a háztartási veszélyes hulladék elkülönített gyűjtésére lásd a 25. táblázatot.

Az elkülönített gyűjtéssel kapcsolatban kiemelendő garanciális szabálya a Ht.-nak, hogy a hulladékbirtokos a hulladékot az újrahasználatra való előkészítés, az újrafeldolgozás vagy az egyéb hasznosítás megvalósíthatósága, továbbá e műveletek előmozdítása vagy javítása érdekében elkülönítetten gyűjti az ingatlanon, telephelyen. Főszabály szerint tilalmazott az elkülönítetten gyűjtött hulladék más hulladékkal vagy eltérő tulajdonságokkal rendelkező más anyagokkal történő összekeverése. Ettől eltérni csak az alábbi esetekben lehet: 1. nem befolyásolja hátrányosan a különböző hulladéktípusok együtt történő gyűjtése az újrahasználatra való előkészítési, az újrafeldolgozási vagy az egyéb hasznosítási műveletet, valamint az elkülönített gyűjtéssel hasonló minőségű a gyűjtést követő hasznosítás eredménye; 2. az elkülönített gyűjtés nem hozza a legjobb környezeti eredményt az adott hulladékáram

[478] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions – EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles.* 2022. március 30. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A fenntartható és körforgásos textiliparra vonatkozó uniós stratégia].

[479] Ht. 59. § (2) bekezdés.

25. táblázat. *Az elkülönített gyűjtésre vonatkozó rendelkezések*

2020. július 5. napjáig	Papír, fém, műanyag, üveg kötelező elkülönített gyűjtése
2020. július 5. napjáig	Hulladékolaj kötelező elkülönített gyűjtése
2023. december 31. napjáig	Biohulladék kötelező elkülönített gyűjtése (vagy a keletkezés helyén történő gyűjtése és újrafeldolgozása)
2025. január 1. napjáig	Textilhulladék kötelező elkülönített gyűjtése
2025. január 1. napjáig	A háztartási veszélyes hulladék kötelező elkülönített gyűjtése

Megjegyzés: Az Eht. 63–65. §-ai ültették át a Ht. 60. §, 60/A. § és 60/B. § rendelkezései közé, a biohulladékra vonatkozó normák 2023. december 31. napjától, a textilhulladékra vonatkozó rendelkezések 2025. január 1. napjától hatályosak.
Forrás: a szerző szerkesztése a HKI-irányelv 20. és 22. cikke alapján

kezelésének általános környezeti hatásait figyelembe véve; 3. műszakilag nem megvalósítható; 4. aránytalan költségekkel járna (figyelembe véve a másodlagos nyersanyagok értékesítéséből származó bevételeket, a vegyes hulladékgyűjtés és -kezelés kedvezőtlen egészségügyi és környezeti hatásait, a hatékonyságának javításában rejlő lehetőségeket, továbbá a szennyező fizet elv és az EPR alkalmazását).[480] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az ekképpen gyűjtött hulladék csak abban az esetben égethető, ha – a hulladékhierarchiát is figyelembe véve – a legjobb környezeti eredményt az égetés biztosítja.[481] Mindemellett a

> „törvény, kormányrendelet vagy miniszteri rendelet a hulladékbirtokost kötelezheti a hulladék meghatározott anyagfajta vagy hulladéktípusok szerinti elkülönített gyűjtésére, a hulladék jellegének megfelelő csomagolására és megjelölésére, továbbá arra is, hogy az ekképpen előzetesen válogatott hulladékot a gyűjtőnek vagy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaságnak, koncesszori alvállalkozónak átadja".[482]

Hangsúlyozom, hogy nem égethető el és nem ártalmatlanítható az ekképpen elkülönítetten gyűjtött hulladék, kivéve, ha csak így biztosítható – a hulladékhierarchiára figyelemmel – a legjobb környezeti eredmény.[483]

[480] Ht. 12. § (4) bekezdés.
[481] Ht. 15. § (3a) bekezdés.
[482] Ht. 12. § (5) bekezdés.
[483] Ht. 15. § (3a) bekezdés, 16. § (3) bekezdés.

6.2.3. SUP-irányelv

A harmadik területtel összefüggésben mindenekelőtt szükséges kiemelni, hogy a műanyagoknak elengedhetetlen szerepük van az élet számos területén éppúgy, ahogy a gazdaságban is. Előnyei vitathatatlanok, fiatal ipari hasznosítási volta okán azonban a hozzá kapcsolható káros hatások csupán az elmúlt évtizedekben realizálódtak. Ugyanakkor nem véletlen, hogy számos tudományterület foglalkozott már eddig is a műanyagok káros hatásaival. A problémák az egyes műanyagok előállításának és felhasználásának gazdaságtalan és fenntarthatatlan voltából fakadnak, hisz míg valójában a műanyagok szinte végtelen élettartammal rendelkeznek, olcsó és egyszerű előállításuk miatt mégis számtalanszor egyszeri használatra szánják őket.

A műanyagtermelés 1964 és 2014 között meghússzorozódott: 15 millió tonnáról 311 millió tonnára emelkedett, ami több mint 900 Empire State Building tömegének felel meg.[484] Az elmúlt időszakban évente több mint 350 millió tonna műanyag termelődik világszerte: 2018-ban 359 millió tonna, 2019-ben 368 millió tonna, 2020-ban pedig – köszönhetően a Covid–19-világjárvány okozta gazdasági visszaesésnek – 367 millió tonna[485] (amely több mint 1060 Empire State Buildingnek felel meg). Csak az EU-ban ez a szám megközelíti a 60 millió tonnát – sőt 2018-ban meg is haladta azt: hisz míg 2018-ban 61,8 millió tonna műanyagot állítottak elő az EU-ban, addig 2019-ben – némi csökkenést, bár így is meglehetősen magas számot mutatva – 57,9 millió tonna előállított műanyagról beszélhettünk.[486] A világ műanyagtermelésének túlnyomó részéért az ázsiai kontinens felelős a mintegy 51%-ával. Ebből Kína önmagában 31%-ot tesz ki. Ehhez képest az Észak-amerikai Szabadkereskedelmi Egyezmény (a továbbiakban: NAFTA) hatálya alá tartozó államok a termelés 19%-áért felelősek, míg Európa a 16%-áért. A Közel-Kelet, az afrikai kontinens, Dél-Amerika és a volt Független Államok Közössége (a továbbiakban: FÁK) pedig a fennmaradó 14%-áért.[487] Jól látható, hogy míg Európa és a NAFTA-államok épphogy lehagyják Kínát, addig Európa – a NAFTA-t és az ázsiai államokat ide nem értve – és a maradék állam még így sem előzi meg őket a termelés tekintetében. Geyer és munkatársai

[484] Ellen MacArthur 2016: 17 és 24.

[485] A csökkenés kis mértékének okául szolgálhat, hogy bár számos ágazatban a termelés visszaesett, így a műanyagipari termelés is, ugyanakkor a pandémiás helyzetben – a vírus terjedését megakadályozandó – jellemző volt az egyszer használatos műanyagok térnyerése, akár az evőeszköz, akár a csomagolási hulladék tekintetében. Az adatokra lásd: https://www.statista.com/statistics/282732/global-production-of-plastics-since-1950/global production of plastics.

[486] Lásd: https://www.statista.com/statistics/282732/global-production-of-plastics-since-1950/global production of plastics.

[487] Lásd: https://www.statista.com/statistics/282732/global-production-of-plastics-since-1950/global production of plastics.

számítása szerint napjainkig több mint 8300 millió tonna műanyagot állítottak elő, amiből 2015-ig hozzávetőlegesen 6300 millió tonna műanyaghulladék keletkezett, amelynek csupán 9%-át hasznosították újra, 12%-ot elégettek (energetikai hasznosítás) mindamellett, hogy e hulladék 79%-át helyezték el hulladéklerakókban vagy illegálisan.[488] Csak az óceánjainkban több mint 150 millió tonna műanyaghulladék található egyes számítások szerint.[489] Hangsúlyozandó a műanyaghulladéknak a vízi ökoszisztémára[490] gyakorolt különösen romboló hatása.[491] Évente legalább 8 millió tonna műanyaghulladék kerül az óceánokba, ami annyit jelent, mintha percenként egy szemétszállító autó tartalmát borítanánk bele,[492] éppen ezért a műanyaghulladék a tengeri hulladéknak több mint 80%-át teszi ki.[493] Az EU területén évente 150-500 ezer tonna műanyaghulladék kerül a tengerekbe és óceánokba, továbbá átlagosan évi 75-300 ezer tonna mikroműanyag jut a környezetbe (és egyúttal az élelmiszerekbe).[494] Amennyiben a jelenlegi trendek folytatódnak, 2050-re nagyjából 12 000 millió tonna műanyaghulladékot helyezhetnek el a lerakókban vagy illegálisan másutt (például a természetben).[495]

Az EU-ban ehhez képest hozzávetőlegesen 25,8 millió tonna műanyaghulladék keletkezik évente,[496] és ennek kevesebb mint 30%-át gyűjtik be és hasznosítják újra, mindamellett, hogy e hulladékmennyiség jelentős része az EU területét elhagyja. Kiemelendő még, hogy továbbra is magas a lerakott (31%) vagy elégetett (39%) műanyaghulladékok aránya, s bár az elmúlt évtizedben a lerakás aránya csökkent, az égetésé nőtt.[497] Egyes becslések szerint a műanyag csomagolóanyagok értékének 95%-a (80-120 milliárd USD egy évben) egy meglehetősen rövid első használati ciklust követően elvész a gazdaságból.[498] Csekélynek tekinthető ezenfelül az újrafeldolgozott műanyagok iránti kereslet is az EU-ban, hisz az jelenleg a műanyagok iránti összkereslet körülbelül 6%-át teszi ki (ebből is látszik, hogy nem véletlenek

488 Geyer–Jambeck–Law 2017 (lásd: 1).
489 Ocean Conservancy 2015 (lásd: 14).
490 A folyókban található hulladékmennyiségre lásd: Schmidt–Krauth–Wagner 2017.
491 Lásd ehhez: Derraik 2002.
492 Ellen MacArthur 2019: 17.
493 Lásd ehhez: Moore 2008.
494 *Motion for a European Parliament resolution on a European strategy for plastics in a circular economy.* 2018. július 16. [Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány a műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégiáról].
495 Geyer–Jambeck–Law 2017: 1.
496 Lásd: https://plasticseurope.org/knowledge-hub/plastics-the-facts-2020/
497 Lásd: COM (2018) 28 final.
498 Ellen MacArthur 2019: 5.

a másodnyersanyag-tartalomra vonatkozó uniós determinációk).[499] Az EU-ban a tengerparti hulladékszámlálás alapján a tengeri elhagyott hulladék 80-85%-a műanyag, ebből az egyszer használatos műanyag tételek aránya 50%-ot, a halászattal kapcsolatos tételeké pedig 27%-ot tesz ki.[500]

Világszinten a műanyagok előállítása, továbbá a műanyaghulladék elégetése következtében hozzávetőlegesen 390 millió tonna szén-dioxid keletkezik évente.[501] Érdekesség, hogy átlagosan minden tonna műanyag újrahasznosításával 130 kJ energia takarítható meg, ami hozzávetőlegesen 22 hordó olaj elégetése során felszabaduló energiának felel meg. Következésképpen annyi energiát takaríthatnánk meg éves szinten – a hatékony újrahasznosítási technológiák alkalmazásával –, amennyi energiát 3,5 milliárd hordó kőolaj felhasználásával lennénk képesek előállítani.[502] E kérdéskört másképpen megragadva és szemléltetve azt mondhatjuk, hogy 1 millió tonna műanyag újrafeldolgozása 1 millió autó forgalomból történő kivonásának felel meg.[503] E harmadik területhez tartoznak az egyes egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltására, az egyes egyszer használatos műanyagtermékek jelölési követelményeire, az egyes egyszer használatos műanyagok alacsonyabb fogyasztási céljának meghatározására, az egyes egyszer használatos műanyagtermékeket érintő figyelemfelkeltő intézkedések megtételére, az egyes egyszer használatos műanyagtermékek termékkövetelményeire, valamint az egyes italpalackok másodnyersanyag-tartalmára vonatkozó uniós determinációk, amelyeket – a célszámok kapcsán már hivatkozott – SUP-irányelv határoz meg. A SUP-irányelv mindemellett ráadásul az EPR-rendszerre vonatkozóan is tartalmaz előírásokat, azaz lényegében valamennyi fent említett területet érintően határoz meg jogharmonizációs kötelezettséget. A SUP-irányelv szabályainak átültetése – tekintettel annak sokrétűségére és a honi hulladékgazdálkodási rendszerváltás folyamataira – több lépcsőben történt. Elsőként az egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltására vonatkozó szabályokat ültette át a honi jogalkotó. Ennek alapot az Országgyűlés 2020. július 3-ai ülésnapján elfogadott, 2020. július 5. napján kihirdetett és 2021. július 1. napján hatályba lépett, törvénymódosítási rendelkezéseket tartalmazó, az egyes egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltásáról szóló 2020. évi XCI. törvény (a továbbiakban: SUP tv.)[504] biztosított a vonatkozó felhatalmazó

[499] Lásd: COM (2018) 28 final.
[500] Lásd: SUP irányelv (5) preambulumbekezdés.
[501] Ellen MacArthur 2019: 29.
[502] Rahimi–García 2017: 1.
[503] Lásd: 2018/2035 (INI).
[504] A törvényjavaslatot a T/10862 számon nyújtották be.

rendelkezések alapján a Kvt.-be ültetésével.[505] E felhatalmazó rendelkezések alapján fogadta el a kormány – származékos jogalkotási jogkörében eljárva – az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyagtermékek forgalomba hozatalának korlátozásáról szóló 301/2021. (VI. 1.) Korm. rendeletet (a továbbiakban: SUP I. rendelet). Hangsúlyozom, hogy a jogalkotó a SUP-irányelv fogalomrendszerét szó szerint emelte át a honi jogrendszerbe. Az implementációs kötelezettségeknek eleget téve hazánkban 2021. július 1. napjától az oxidatív úton lebomló műanyagtermékek, valamint egyes egyszer használatos műanyagtermékek (ehhez lásd a 26. táblázat első sorát) forgalomba hozatala tiltott. Egyszer használatos műanyagtermék:

> „[az] olyan termék, amely teljes egészében vagy részben műanyagból készült, és amelyet nem arra szántak, nem úgy terveztek, vagy amelyet nem azzal a céllal helyeztek forgalomba, hogy a gyártóhoz visszajuttatva élettartama alatt többször vagy több körben újratölthető legyen, illetve eredeti rendeltetésének megfelelő célból újrahasználható legyen."[506]

A fogalommeghatározásból kitűnik, hogy az egyszer használatos műanyagtermékek közé a teljes egészében vagy részben műanyagból készült termékek tartoznak, azaz például a műanyag béléssel vagy bevonattal ellátott papíralapú poharakra is kiterjed a SUP-irányelv, mint egyszer használatos műanyagtermékekre. Kiemelendő, hogy a SUP-irányelv nem a forgalmazását, hanem a forgalomba hozatalát tiltja be a 26. táblázat első sorában meghatározott egyszer használatos műanyagoknak. Ennek megfelelően az értelmező rendelkezései között meghatározza, mi is a forgalomba hozatal és a forgalmazás között a különbség. Forgalmazás alatt azt értjük, amikor egy terméket kereskedelmi tevékenység keretében rendelkezésre bocsátanak értékesítés, fogyasztás vagy használat céljára Magyarország területén, ellenérték fejében vagy ingyenesen. Ehhez képest a forgalomba hozatal a termék első alkalommal történő forgalmazását jelenti.[507] A 26. táblázat első sorában írtakból kitűnik, hogy az italtartó poharak is a forgalomba hozatali tiltás hatálya alá esnek. Az italtartó poharak kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy italtartó pohár alatt az olyan műanyagból készült egyszer használatos poharat értjük, amely a fogyasztás helyén történő megtöltésre szolgál,

[505] Lásd: SUP tv. 2. §, amely a Kvt. 110. § (7) bekezdését egészítette ki a 42. felhatalmazást biztosító ponttal. „A környezetterhelés megelőzése vagy csökkentése érdekében […] a Kormány e törvény végrehajtására kiadott rendeletben korlátozhatja vagy megtilthatja azon termék gyártását, forgalomba hozatalát, felhasználását és kereskedelmét, amely jellemzően egyszeri használat után hulladékká válik, vagy ha e termék a környezetet kevésbé terhelő termékkel helyettesíthető." SUP tv. 1. §.

[506] Lásd: SUP irányelv 3. cikk 2. pont és SUP I. rendelet 2. § 2. pont.

[507] SUP-irányelv 3. cikk 6–7. pont és SUP I. rendelet 2. § 3–4. pont.

(beleértve a természetes személy személyes szükségletének kielégítésére szolgáló műanyag poharat is).[508] Következésképpen az előrecsomagolt italtartó poharak nem tartoznak a tiltás hatálya alá.

Szólnom kell továbbá az oxidatív úton lebomló műanyagokról is. Oxidatív úton lebomló műanyag „[az] olyan adalékanyagokat tartalmazó műanyag, amelyek oxidáció révén a műanyag mikroméretű részecskékre történő széttöredezését vagy kémiai lebontását idézik elő".[509] A műanyag a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról, az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló 1907/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (a továbbiakban: REACH-rendelet) értelmében polimert tartalmazó anyag,[510] amelyhez adalékanyagokat vagy egyéb anyagokat adhattak, és amely a késztermék fő szerkezeti alkotóelemeként funkcionálhat, kivéve a kémiailag nem módosított[511] természetes polimereket.[512]

Mindemellett az egyes forgalomba hozott egyszer használatos műanyagtermékekre vonatkozó jelölési követelményeket az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló 2019/904/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv mellékletének D. részében felsorolt egyszer használatos műanyagtermékek harmonizált jelölésére vonatkozó szabályok megállapításáról szóló 2020/2151/EU bizottsági végrehajtási rendelet (a továbbiakban: SUP-rendelet) és a SUP-irányelv

[508] SUP I. rendelet 2. § 5. pont.

[509] Lásd: SUP-irányelv 3. cikk 3. pont és SUP I. rendelet 2. § 10. pont.

[510] A polimer a „monomer egységek egy vagy több típusának sorozatával jellemzett molekulákból álló anyag. Az ilyen molekulák széles molekulasúly-tartományban oszlanak el, amelyben a molekulasúly különbségét elsősorban a monomer egységek számának különbsége okozza. A polimer a következőkből áll: a legalább három monomer egységet tartalmazó molekulák egyszerű súlytöbbsége, amelyek legalább egy másik monomer egységhez vagy egyéb reagenshez kovalens kötéssel kapcsolódnak; az azonos molekulasúlyú molekulák kevesebb, mint egyszerű súlytöbbsége. Ennek a meghatározásnak az összefüggésében a „monomer egység" a polimerben található monomer anyag kötött formáját jelenti." (Lásd: REACH-rendelet 3. cikk 5. pont.)

[511] A kémiailag nem módosított polimerek fogalmához lásd: *Commission notice – Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive 2019/904/EU of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.* 2021. június 7. [A Bizottság közleménye az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló 2019/904/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően az egyszer használatos műanyagtermékekre vonatkozóan előírt bizottsági iránymutatásokról] 2.1.3. pont.

[512] Lásd: SUP-irányelv 3. cikk 1. pont és SUP I. rendelet 2. § 7. pont.

7. cikke tartalmazza. A SUP-irányelv (20) preambulumbekezdése is hangsúlyozza a jelölési követelmények fontosságát, ugyanis némely egyszer használatos műanyagtermék nem megfelelő módon – például a csatornarendszeren keresztül – kerül a környezetbe. Alapvetően már ezen egyszer használatos műanyagtermékek hulladékának a csatornarendszerbe jutása is jelentős anyagi és gazdasági károkat okozhat, amennyiben azok eltömítik a szivattyúkat és a csővezetékeket. További problémát okoz e műanyagtermékek alkotóanyagainak jellemzőire, valamint a megfelelő hulladékártalmatlanítás adekvát módjára vonatkozó információhiány. Mindezekre tekintettel alakította ki az uniós jogalkotó a jelölési követelményekre vonatkozó irányelvi szabályrendszert, aminek alapvető célja a fogyasztók tájékoztatása a megfelelő hulladékgazdálkodási lehetőségekről, a kerülendő hulladékártalmatlanítási módokról, továbbá a termék műanyagtartalmáról és ebből eredően a hulladékelhagyás vagy a terméknek a más, nem megfelelő módon történő ártalmatlanítása miatti negatív környezeti hatásáról.[513] A SUP II. kormányrendelet 9. §-a alapján bizonyos egyszer használatos műanyagterméknek (ehhez lásd a 26. táblázat második sorát) a gyártója – 2021. július 3. napjától – köteles gondoskodni szembetűnő, tisztán olvasható és eltávolíthatatlan jelölés alkalmazásáról az egyébként általa forgalomba hozott termék csomagolásán vagy magán a terméken. Továbbá a jelölésnek alkalmasnak kell lennie arra, hogy a fogyasztót tájékoztassa az adott termékre vonatkozó megfelelő hulladékgazdálkodási lehetőségekről vagy az adott termék tekintetében kerülendő hulladékártalmatlanítási módokról, a hulladékhierarchiával összhangban, valamint a műanyagnak a termékben való jelenlétéről, az adott termékből keletkező hulladék elhagyása vagy a termék hulladékként való ártalmatlanításának más nem megfelelő módja által a környezetre gyakorolt negatív hatásról.[514]

A SUP-irányelv a fogyasztás csökkentésére vonatkozóan is fogalmaz meg elvárásokat. A SUP II. rendelet – amely átültette a SUP-irányelv e 4. cikkét – úgy határoz, hogy egyes egyszer használatos műanyagtermékeket (ehhez lásd a 26. táblázat harmadik sorát) tilos díjmentesen rendelkezésre bocsátani a fogyasztó számára az értékesítéskor.[515]

[513] SUP-irányelv (20) preambulumbekezdés.

[514] Lásd: SUP-irányelv 7. cikk (1) bekezdés és a melléklet D. része, valamint SUP II. rendelet 9. § és az 1. számú melléklet 3. pontja.

[515] Lásd: SUP-irányelv 4. cikk és a melléklet A. része, valamint SUP II. rendelet 4. § és az 1. számú melléklet 1.2. pontja.

26. táblázat. *Egyes egyszer használatos műanyagtermékek a SUP-irányelv szabályozása tükrében*

Forgalomba hozatal betiltása	Azon könnyű műanyag hordtasakok, amelyeknek a falvastagsága 15 mikron és a feletti (kivéve a biológiailag lebomló műanyagból készült hordtasakokat); fültisztító pálcika; evőeszköz (villa, kés, kanál, evőpálcika); tányér; szívószál; italkeverő pálcika; léggömbökhöz – kivéve az ipari vagy más foglalkozásszerű felhasználásra szánt ballonokat, valamint a fogyasztók számára nem értékesített alkalmazásokat – rögzítendő és azokat tartó pálca, beleértve a léggömböt a pálcához rögzítő szerkezetet; expandált polisztirolból készült ételtároló edény, azaz ételtartó, különösen doboztetővel vagy anélkül, amely olyan étel tárolására szolgál, amely vagy azonnal fogyasztható helyben vagy elvitelre vagy fogyasztása általában az edényből történik vagy készételként fogyasztható, azaz további elkészítést, különösen főzést, forralást vagy melegítést nem igényel, beleértve különösen a gyorsételekhez vagy egyéb készételekhez használt ételtároló edényt, kivéve az italtárolót, tányért és tasakot, valamint az ételt tartalmazó csomagolást; expandált polisztirolból készült italtároló, beleértve a kupakját és a fedelét is; expandált polisztirolból készült italtartó pohár, beleértve annak tetejét és fedelét is. Mindemellett 2024. július 1. napjától tilos a SUP I. rendelet 1. számú melléklet hatálya alá nem tartozó italtartó pohár forgalomba hozatala, beleértve annak tetejét és fedelét is. [Lásd: SUP I. rendelet 4. § (1) bekezdés.] E szabály a SUP-irányelvhez képest szigorúbb követelménynek minősül, hisz annak hatálya e poharakra nem terjed ki.[516]
Jelölési követelmények	Az egészségügyi betétek (párnák), a tamponok és a tamponapplikátorok; a nedves törlőkendők, azaz előre megnedvesített kozmetikai és háztartási törlőkendők; a dohánytermékek szűrővel, valamint azok a szűrők, amelyeket a dohánytermékekkel történő együttes használathoz hoznak forgalomba; az italpoharak.[517]
Fogyasztás-csökkentő intézkedések	Ételtároló edények, azaz ételtartók, például dobozok tetővel vagy anélkül, amelyek olyan ételek tárolására szolgálnak, amelyek: azonnal fogyaszthatók helyben vagy elvihetők, fogyasztása általában az edényből történik, valamint készételként fogyaszthatók, azaz további elkészítést, például főzést, forralást vagy melegítést nem igényelnek (beleértve például a gyorsételekhez vagy egyéb készételekhez használt ételtároló edényeket, kivéve az italtárolókat, tányérokat és tasakokat, valamint az ételt tartalmazó csomagolásokat is).[518]

[516] Lásd: SUP-irányelv 5. cikk és a melléklet B. része, továbbá a SUP I. rendelet 3. §-a és ez alapján az 1. számú melléklet, a 4. § (2) bekezdés, az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyagtermékek forgalomba hozatalának korlátozásáról szóló 301/2021. (VI. 1.) Korm. rendelet módosításáról szóló 636/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SUP I. rendelet mód.) 1. §-a.

[517] Lásd: SUP-irányelv melléklet D. része és a SUP II. rendelet 1. számú melléklet 3. pontja.

[518] Lásd: SUP-irányelv 4. cikk és a melléklet A. része, továbbá a SUP II. rendelet 4. §-a és az 1. számú melléklet 1. pontja.

Figyelemfelkeltő intézkedések	Ételtároló edények, azaz ételtartók, például dobozok tetővel vagy anélkül, amelyek olyan ételek tárolására szolgálnak, amelyek: azonnal fogyaszthatók helyben vagy elvihetők, fogyasztása általában az edényből történik, valamint készételként fogyaszthatók, azaz további elkészítést, például főzést, forralást vagy melegítést nem igényelnek (beleértve például a gyorsételekhez vagy egyéb készételekhez használt ételtároló edényeket, kivéve az italtárolókat, tányérokat és tasakokat, valamint az ételt tartalmazó csomagolásokat); a flexibilis anyagból készült zacskók vagy csomagolások olyan élelmiszerek tárolására, amelyeket a zacskóból vagy csomagolásból készételként történő azonnali fogyasztásra szánnak; a legfeljebb három liter űrtartalmú italtárolók, vagyis folyadék tárolására használatos tárolók (például: italpalackok, beleértve a kupakjukat és a fedelüket is, valamint a kompozit italcsomagolás, beleértve a kupakokat és a fedeleket is, kivéve azokat az üveg vagy fém italtárolókat, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült); italtartó poharak, beleértve azok tetejét és a fedelét is; dohánytermékek szűrővel, valamint azok a szűrők, amelyeket a dohánytermékekkel történő együttes használathoz hoznak forgalomba; nedves törlőkendők, azaz előre megnedvesített kozmetikai és háztartási törlőkendők; léggömbök (kivéve az ipari vagy más foglalkozásszerű felhasználásra szánt ballonokat, valamint a fogyasztók számára nem értékesített alkalmazásokat); az 50 mikronnál kevesebb falvastagságú műanyag hordtasakok (azaz az ún. könnyű műanyag hordtasakok);[519] egészségügyi betétek (párnák), tamponok és tamponapplikátorok.[520]
Termékkövetelmények	Legfeljebb három liter űrtartalmú italtárolók, vagyis folyadék tárolására használatos tárolók, például italpalackok, beleértve a kupakjukat és a fedelüket is, valamint a kompozit italcsomagolás, beleértve a kupakokat és a fedeleket is. Kivételt képeznek ugyanakkor: azok az üveg vagy fém italpalackok, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült; továbbá a speciális gyógyászati célra szánt folyékony élelmiszerek tárolására szolgáló és használt italpalackokat.[521]

Forrás: a szerző szerkesztése a hivatkozott SUP-irányelvek alapján

[519] Lásd: CSHI 3. cikk 1c. pont.

[520] Lásd: SUP-irányelv 10. cikk és a melléklet G. része, valamint a SUP II. rendelet 13. §-a és az 1. számú melléklet 5. pontja.

[521] Lásd: SUP-irányelv melléklet C. része, valamint a SUP II. rendelet 5–6. §-a és az 1. számú melléklet 2. pontja.

A fogyasztás csökkentése mellett fontos szabályok a SUP-irányelvnek azon figyelemfelkeltő intézkedései, amelyek értelmében egyes egyszer használatos műanyagból készült műanyagtermékek (ehhez lásd a 26. táblázat negyedik sorát) vonatkozásában a gyártó – a hulladékelhagyás csökkentése érdekében – köteles tájékoztatást nyújtani a fogyasztónak, és köteles őket a felelős fogyasztói magatartásra ösztönözni. A gyártó mindemellett köteles intézkedéseket hozni abból a célból, hogy e műanyagtermékek fogyasztóit és a műanyagot tartalmazó halászeszközök felhasználóit tájékoztassa az újrahasználható alternatívák, újrahasználati rendszerek és hulladékgazdálkodási lehetőségek rendelkezésre állásáról, valamint az eredményes hulladékgazdálkodás bevált gyakorlatairól, továbbá a hulladék elhagyásának és egyéb nem megfelelő ártalmatlanítási módjainak a környezetre, különösen a tengeri környezetre gyakorolt hatásáról, végezetül a nem megfelelő hulladékártalmatlanítási módoknak a csatornahálózatra gyakorolt hatásáról.[522]

Befejezésül szólnom kell a SUP-irányelv által meghatározott – egyes egyszer használatos műanyagtermékekre (ehhez lásd a 26. táblázat ötödik sorát) vonatkozó – termékkövetelményről is, amely értelmében a műanyagból készült kupakkal és fedéllel ellátott egyszer használatos műanyagtermékeket csak abban az esetben lehet forgalomba hozni, ha a kupakok és fedelek az italtárolókhoz rögzítve maradnak a termék rendeltetésszerű használata során.[523]

A termékkövetelmények címszó alatt a 6. cikkben szabályozza a SUP-irányelv az egyes italpalackok másodnyersanyag-tartalmára (ehhez lásd a 27. táblázatot) vonatkozó előírásokat, amely rendelkezéseket a SUP II. rendelet iktatott a honi jogrendszerbe. Ahogy egy bizottsági jelentés is fogalmaz: „[a] másodlagos nyersanyagok stabil integrált piaca a jól működő körforgásos gazdaság sarokköve".[524] Mint fentebb említettem már, a hulladék erőforrásként történő kezelhetősége érdekében meg kell könnyíteni a hulladék körforgásban tartását annak érdekében, hogy az biztosíthassa az anyagáramlást a fenntarthatóbb és reziliensebb termelés, újragyártás és újrafelhasználás előmozdításával. Elmondható, hogy Európai Unió-szerte még mindig csekély mértékű az újrahasználatra előkészített, illetve azon hulladékanyag, amelyből újrahasznosítás révén állítanak elő terméket. Jelenleg alig 12%-ra tehető azon – az uniós ipar által – felhasznált anyagok mennyisége, amelyek újrafeldolgozásból származnak. Az EU egyébként nagyságrendileg 33 millió tonna hulladékot exportál, míg 16 millió tonna hulladékot importál évente. Az unión

[522] Lásd: SUP-irányelv 10. cikk és a melléklet G. része, valamint a SUP II. rendelet 13. §-a és az 1. számú melléklet 5. pontja.

[523] Lásd: SUP-irányelv melléklet C. része, valamint SUP II. rendelet 5–6. § és az 1. számú melléklet 2. pont.

[524] Részletesebben lásd: COM (2021) 708 final.

belüli hulladékkereskedelem 70 millió tonnát tesz ki. Az Európai Unió az egyik legjelentősebb hulladékexportőr a világon a maga 33 millió tonna éves exportjával, amely közel 16%-át teszi ki a globális hulladékkereskedelemnek. Az EU jellemzően vas- és nemvasfém-, papír-, műanyag-, textil- és üveghulladék esetében támaszkodik exportra.[525] A másodnyersanyag-tartalomra vonatkozó uniós szabályozás értelmében a gyártó köteles gondoskodni az adott évben forgalomba hozott, legfeljebb három liter űrtartalmú italpalackok és azok kupakja és a fedele (kivéve azokat az üveg vagy fém italpalackokat, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült; speciális gyógyászati célra szánt folyékony élelmiszerek tárolására szolgáló és használt italpalackokat)[526] tekintetében arról, hogy a 2025. január 1. napjától a gyártó által forgalomba hozott polietilén-tereftalátból előállított italpalackok (a továbbiakban: PET-palack) legalább 25%-ban, míg 2030. január 1. napjától legalább 30%-ban, újrafeldolgozott műanyagot tartalmazzanak a gyártó által Magyarország területén forgalomba hozott összes PET-palack átlagaként számítva.[527] A gyártó e kötelezettségének való megfelelést az újrafeldolgozott műanyaghulladék beszerzési számlájával vagy a felhasználását igazoló bizonylattal tudja igazolni.[528]

[525] Részletesebben lásd: COM (2021) 708 final.

[526] A speciális gyógyászati célra szánt élelmiszer „olyan különleges eljárással vagy összetétellel készült élelmiszer, amely betegek – köztük csecsemőkorú betegek – étrendi ellátására szolgál, és kizárólag orvosi felügyelet mellett használható; ezen élelmiszer olyan betegek kizárólagos vagy részleges táplálására szolgál, akiknél a normál élelmiszerek vagy bizonyos azokban lévő tápanyagok vagy metabolitjaik felvétele, emésztése, felszívódása, feldolgozása vagy kiválasztása korlátozott, csökkent vagy zavart, vagy akiknél más orvosilag meghatározott tápanyagszükséglet áll fenn, amelynek étrendi ellátása nem oldható meg kizárólag a normál étrend megváltoztatásával." Lásd: a csecsemők és kisgyermekek számára készült, a speciális gyógyászati célra szánt, valamint a testtömeg-szabályozás céljára szolgáló, teljes napi étrendet helyettesítő élelmiszerekről, továbbá a 92/52/EGK tanácsi irányelv, a 96/8/EK, az 1999/21/EK, a 2006/125/EK és a 2006/141/EK bizottsági irányelv, a 2009/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 41/2009/EK és a 953/2009/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 609/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 2. cikkének g) pontja.

[527] Lásd: SUP-irányelv 6. cikk (4) bekezdés és a melléklet F. része, valamint a SUP II. rendelet 7. §-a és az 1. számú melléklet 4. pontja.

[528] SUP II. rendelet 8. §.

27. táblázat. *Egyes italpalackok másodnyersanyag-tartalmára vonatkozó célszámok*

	Tartalom	Célszám
2025. január 1. napjától	Az adott évben forgalomba hozott, legfeljebb három liter űrtartalmú italpalackok, beleértve a kupakjukat és a fedelüket is (mint egyszer használatos műanyagtermékek), kivéve: a) azokat az üveg vagy fém italpalackokat, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült; b) speciális gyógyászati célra szánt folyékony élelmiszerek tárolására szolgáló és használt italpalackokat	Ezen a gyártó által forgalomba hozott PET-palackok legalább 25%-ban újrafeldolgozott műanyagot tartalmazzanak a gyártó által Magyarország területén forgalomba hozott összes PET-palack átlagaként számítva
2030. január 1. napjától		Ezen a gyártó által forgalomba hozott italpalackok legalább 30%-ban újrafeldolgozott műanyagot tartalmazzanak a gyártó által Magyarország területén forgalomba hozott összes ilyen italpalack átlagaként számítva.

Megjegyzés: A SUP II. rendelet 7. §-a és az 1. számú melléklet 4. pontja ültette át a honi jogrendbe.
Forrás: a szerző szerkesztése a SUP-irányelv 6. cikk (4) bekezdése és a melléklet F. része alapján.

6.2.4. A „műanyagadó"

A negyedik terület a műanyagok visszaszorítását, de főleg a másodnyersanyag-tartalomra vonatkozó uniós determinációk (lásd: 27. táblázat) „kikényszerítését" szolgálja. Ennek érdekében fogadta el az EU – 2020. december 14. napján – az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló 2020/2053/EU, Euratom tanácsi határozatát (a továbbiakban: EU-forrás-határozat), amelyet az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i 2020/2053/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről szóló 2021. évi XLV. törvénnyel (a továbbiakban: EU-forrás-törvény) iktatott a jogalkotó a honi jogrendszerbe.[529] Az EU-forrás-határozat 2021. január 1. napjától ugyanis bevezette az úgynevezett „műanyagadót", amely valójában nem adó, hanem a műanyag csomagolási hulladék után az EU részére fizetendő saját forrás. A Bizottság – a Brexit

[529] Az EU-forrás-törvényt az Országgyűlés a 2021. május 26-i ülésnapján fogadta el és 2021. május 27. napján hirdette ki. A törvény 2021. május 28. napjától hatályos azzal, hogy az egyes tagállamok kötelesek haladéktalanul értesíteni a Tanács főtitkárát a határozat alkotmányos követelményeinek elfogadásához szükséges eljárások befejezéséről, s az utolsó tagállami értesítés beérkezését követő első hónap első napján lép hatályba. Lásd: EU-forrás-határozat 13. cikk és EU-forrás-törvény 4. §.

miatt bekövetkezett költségvetési kiesések pótlása céljából – még a 2018. májusi pénzügyi csomagjában javasolta, hogy az egyes uniós tagállamok a 2021–2027 közötti uniós költségvetési ciklusban új befizetésekkel járuljanak hozzá a költségvetéshez. Az EU-forrás-határozatának értelmében a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladékának mennyisége után az egyes tagállamoknak 0,8 EUR/kg befizetési kötelezettséget[530] kell teljesíteniük az Európai Unió részére. Ez az uniós intézkedés költségvetési nyomás gyakorlásával ösztönzi a tagországokat a műanyag csomagolási hulladék minél nagyobb arányú újrafeldolgozására. Az EU-forrás-határozat (7) preambulumbekezdése értelmében a nemzeti hozzájárulásokat érintő túlzottan regresszív hatás elkerülése érdekében éves egyösszegű csökkentést kell alkalmazni azon tagállamok hozzájárulásai esetében, amelyeknek az egy főre jutó bruttó nemzeti jövedelme (a továbbiakban: GNI) az uniós átlag alatt maradt 2017-ben. Az EU-forrás indokoltnak tartja, hogy a csökkentés mértéke a 3,8 kg-nak az érintett tagállamok 2017. évi népességével való szorzata legyen.[531] A regresszivitás elkerülése érdekében egyes tagországok az egy főre jutó GNI alapján kedvezményben részesülnek, ami alapján hazánk 30 millió EUR/évvel csökkentett befizetést kell hogy teljesítsen.[532] Fentiek alapján Magyarországon a csökkentéssel együtt éves szinten fizetendő műanyagadó összege – a legfrissebb rendelkezésre álló, 2018-as bázison számítva – mintegy 170 millió euró lehet, amely összeg a kibocsátás növekedése miatt évente 1-2%-kal növekedhet (ez közel 250 000 ezer kg[533] nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék szorozva 0,8 euró/kg mínusz 30 millió euró). Ez gyakorlatilag hazánk éves termékdíjbevételének közel 30%-át felemészti

[530] Lásd: EU-forrás-határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pont.

[531] EU-forrás-határozat (7) preambulumbekezdés.

[532] Lásd: EU-forrás-határozat 2. cikk (2) bekezdés.

[533] Megjegyzendő, hogy hozzávetőlegesen 350 ezer kg műanyag csomagolási hulladék keletkezik egy évben (a gyártói jelzések alapján), aminek nagyjából 29%-a (kb. 100 ezer kg) kerül újrafeldolgozásra, azaz 250 ezer kg műanyag csomagolási hulladékot egyéb módon kezelnek (például: ártalmatlanítás, energetikai hasznosítás). Erre lásd: OHT, Eurostat, Országos Gyűjtési és Hasznosítási Terv. A 2021–2022-es évek vonatkozásában ez a szám – ITM/TIM előrejelzés alapján – az újrafeldolgozásra nem került műanyag csomagolási hulladékok esetében hozzávetőlegesen 220-230 ezer kg között várható. Ez az előrejelzés ugyanakkor még a csomagolási hulladékok mennyiségének számítására vonatkozó „régi" számítási módszertan szerint készült. Az „új" számítási módszertan szerint – amelynek részletszabályait az egyes tagállamok is most ismerik meg részletesen –, továbbá a 2021-re prognosztizálható több mint 10%-os növekedés okán 2021-re 330 ezer kg, 2022-re 360 ezer kg lehet az újrafeldolgozásra nem került műanyag csomagolási hulladék mennyisége, sőt még ettől magasabb szám is előfordulhat. Az új számítási módszertan szerint a hulladékanalízis során kimutatott adatokkal korrigálni kell a gyártói adatközléseket, ami miatt emelkedni fog a műanyag csomagolási hulladék mennyisége, ami értelemszerűen az újrafeldolgozási arányt is rontani fogja (ITM/TIM-előrejelzés).

(85-86 milliárd Ft).[534] Amennyiben a Covid–19 okozta visszaesés után a műanyag csomagolási hulladékok mennyisége az elmúlt években tapasztalható mértékben növekszik a jövőben is, az összeg évente 1-2%-kal növekedhet.[535] Következésképpen minél több a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozott mennyisége, annál kevesebb lesz az unió részére fizetendő saját forrás összege. Éppen ezért fontos a műanyag csomagolási hulladék gyűjtését, újrafeldolgozását és a hasznosító ipar fejlesztését támogató intézkedések végrehajtása, ezzel is hozzájárulván a hazai munkaerő megtartásához, új munkahelyek megteremtéséhez, ráadásul mindeközben a műanyag hulladékok okozta környezetterhelés is csökken. Ezt – és a fizetendő saját forrás összegének csökkentését – célozza az a műanyag csomagolási hulladékok nagyobb arányú újrafeldolgozásának biztosításához szükséges intézkedésekről szóló 1924/2020. (XII.17.) Korm. határozat (a továbbiakban: 1924/2020. Korm. határozat), amely a 2021. évre 2,1854 milliárd Ft, a 2022. évre 2,5124 milliárd Ft forrás biztosítását írja elő a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozásának állami finanszírozására. A másodnyersanyag-tartalomra a koncessziós rendszer indulásakor nem álltak adatok és mérések rendelkezésre, azt a SUP-irányelv alapján kell az egyes tagállamoknak kidolgozniuk, ugyanakkor jellemzően a nyugati tagállamok előrébb járnak e tekintetben a közép-kelet-európai tagországokhoz képest, így az adó értékelhető egyfajta, a körforgásos gazdaságra történő átállást mielőbb kikényszerítő közép-kelet-európai adónak is.

6.2.5. Az EPR-rendszer kötelező bevezetése

Végül szólnom kell az ötödik és egyben utolsó területről: az EPR-rendszer kötelező bevezetéséről is. A kiterjesztett gyártói felelősség gondolata nem új keletű. Thomas Lindhqvist[536] már 1990-ben egy, a svéd környezetvédelmi minisztérium részére készített jelentésében ismertette a koncepciót,[537] és 1992-ben egy formális definíciót is alkotott róla.[538]

[534] Lásd a Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről szóló 2020. évi XC. törvény és a Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről szóló 2021. évi XC. törvény vonatkozó tételét.

[535] ITM/TIM-előrejelzés.

[536] Thomas Lindhqvist egyébiránt doktori értekezését is az EPR-rendszerről írta. Lásd Lindhqvist 2000.

[537] Lindhqvist–Lidgren 1991.

[538] Lásd Lindhqvist 1992.

Az EPR-rendszerre vonatkozó hatályos normaanyagot a SUP-irányelv, a CSHI-irányelv és a HKI-irányelv tartalmazza. A SUP-irányelv a CSHI- és a HKI-irányelvekhez képest *lex specialis* szabályokat tartalmaz, így a *lex specialis derogat legi generali* elv alapján – amint azt a SUP-irányelv (10) preambulumbekezdése is megfogalmazza – a CSHI- és a HKI-irányelvek EPR-rendszerre vonatkozó *lex generalis* szabályaival ellentétes SUP-irányelvbeli *lex specialis* normák alkalmazandók. Az EPR-rendszer lényege alapvetően, hogy a termékek gyártói viseljék mind a pénzügyi, mind pedig a szervezési felelősséget a termék életciklusa során a hulladékká válást követően a hulladékkezelésért.[539]

Maga a gyártói felelősség elvéről, a hulladékgazdálkodás egyik legfőbb princípiumáról már a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgtv.) is rendelkezett,[540] ugyanakkor a kiterjesztett gyártói felelősség elvét a Ht. vezette be. A kiterjesztett gyártói felelősség elve a Ht. hatályos szabályozása alapján nem jelent mást, mint azt, hogy az egyes gyártók tartoznak felelősséggel

> „a termék és a technológia jellemzőinek a megelőzés és a hulladékgazdálkodás követelményei szempontjából történő kedvező megválasztásáért, ideértve a felhasznált alapanyagok megválasztását, a termék külső behatásokkal szembeni ellenálló képességének, élettartamának és újrahasználhatóságának, javíthatóságának, valamint a termék előállításából és felhasználásából származó, továbbá a termékből képződő hulladék hasznosításának és ártalmatlanításának megtervezését is".[541]

Mindemellett ezen elvbe foglaltatik az is, hogy „a gyártó felelős […] a visszavitt termék visszaváltásáért, visszavételéért, a termékből származó hulladék átvételéért, gyűjtéséért, amelyek az e tevékenységekért vállalt pénzügyi felelősséget is magukban foglalják".[542]

Az EPR-rendszerekre vonatkozó általános minimumkövetelményeket – a 2018. július 4-én hatályba lépett 2018/851/EU-irányelv módosítása nyomán – a HKI-irányelv 8a. cikke írja elő,[543] és e szabályokat az Eht. 48. §-a ültette át a Ht. 30/A–30/B. szaka-

[539] Lásd: HKI-irányelv 3. cikk 21. pont és Ht. 2. § 36b. pont.
[540] Lásd: Hgtv. 4. § c) és d) pontok.
[541] Ht. 3. § (1) bekezdés b) pont.
[542] Ht. 3. § (1) bekezdés b) pont.
[543] E cikk egyébként a HKI-irányelv normarendszerébe annak 2018-as – fentebb is hivatkozott – módosítása, azaz a 2018/851/EU-irányelv 1. cikk 9. pontja nyomán került bele.

szaiba. Az EPR-rendszerre vonatkozó gyakorlati alkalmazás határideje 2023. január 5. napja. Az EPR-rendszerek minimumkövetelményei az alábbiképpen foglalhatók össze:

> „[egyrészt] meghatározzák a szereplők, ideértve a belföldön terméket forgalomba hozó gyártók, a nevükben kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettségeket teljesítő szervezetek, a hulladékgazdálkodással foglalkozó magán- vagy közszektorbeli szereplők, a helyi hatóságok, az újrahasználat és az újrahasználatra való előkészítés területén tevékenykedő szereplők és szociális jellegű vállalkozások szerepét és felelősségét. [Másrészt] meghatároznak a hulladékhierarchiával összhangban az európai uniós jogi aktusban és hazai jogszabályban előírt célszámok, illetve célkitűzések elérése vagy megvalósítása érdekében nemzeti célszámokat, illetve célkitűzéseket."[544]

Az EPR-rendszer hatálya alá tartozó gyártóknak továbbá jelentéstételi rendszert kell kialakítaniuk és működtetniük az általuk belföldön forgalomba hozott termékekre, valamint az e termékekből származó hulladék összegyűjtésére (fajta és típus szerint) és kezelésére vonatkozó adatok tekintetében. Az EPR-rendszereknek alkalmasnak kell lenniük arra is, hogy azonos követelményrendszert határozzanak meg a gyártók származására, méretére tekintet nélkül, valamint aránytalan szabályozási terhet sem róhatnak azon gyártókra (ideértve a kis- és középvállalkozásokat is), amelyek a terméket kis mennyiségben állítják elő.[545]

> „[Mindemellett] az EPR-rendszerek biztosítják a hulladékbirtokosok tájékoztatását a hulladékképződés megelőzésére irányuló intézkedésekről, az újrahasználati és az újrahasználatra való előkészítést végző központokról, a visszavételi és hulladékgyűjtési rendszerekről és a hulladékelhagyás megelőzéséről, [valamint] gondoskodnak a hulladékbirtokos kellő mértékű, jogszabályi előíráson alapuló és gazdasági ösztönzéséről annak érdekében, hogy a hulladékbirtokos felelősséget vállaljon a hulladéknak a meglévő, elkülönített gyűjtőrendszerekbe történő juttatásáért."[546]

Az EPR-rendszerben részt vevő gyártó, továbbá a gyártó nevében EPR-kötelezettséget teljesítő szervezet(ek) adott földrajzi területen és adott termékekkel, illetve anyagokkal oly módon kell a tevékenységét végezze, hogy az nem korlátozódhat pusztán a hulladékgyűjtés és -gazdálkodás szempontjából a legjövedelmezőbb területekre, és e területeken a hulladékgyűjtő rendszerek megfelelő elérhetőségét is biztosítania szükséges. Az EPR-rendszerben részt vevő gyártó, továbbá a gyártó nevében

[544] Ht. 30/A. § (1) bekezdés a)–b) pontok.
[545] Ht. 30/A. § (1) bekezdés c)–d) pontok.
[546] Lásd: HKI-irányelv 8a. cikk (1)–(2) bekezdés és Ht. 30/A. § (1) bekezdés e)–f) pontok.

EPR-kötelezettséget teljesítő szervezet(ek) rendelkezik továbbá az EPR-kötelezettségek teljesítéséhez szükséges pénzügyi vagy pénzügyi és szervezési eszközökkel és belső, független auditor által auditált önellenőrzési rendszerrel a pénzügyi gazdálkodás, a gyűjtött adatok és a hulladékszállítási követelményeknek való megfelelés ellenőrizhetősége érdekében; továbbá köteles hozzáférhetővé tennie a nyilvánosság számára a hulladékgazdálkodási célszámok elérésére vonatkozó információkat, valamint az EPR-kötelezettségek kollektív teljesítése esetén a gyártó vagy a szervezet tulajdonosi köre és tagja adatait, a termékek gyártói által az értékesített egységek vagy a forgalomba hozott termékek tonnában kifejezett mennyisége alapján fizetett pénzügyi hozzájárulással kapcsolatos adatokat, végezetül a hulladékgazdálkodásban részt vevők kiválasztási eljárásával kapcsolatos adatokat.[547]

Az EPR-rendszer bevezetésével összefüggésben fontos kiemelni, hogy a gyártók által – az EPR-kötelezettségeknek való megfelelés céljából – fizetett pénzügyi hozzájárulásnak fedeznie kell legalább a gyártó által forgalomba hozott termékből képződött hulladék elkülönített gyűjtésének, majd pedig az azt követő szállításának és kezelésének költségét (beleértve az egyes hulladékgazdálkodási célszámoknak való megfeleléshez szükséges kezelési költségeket, valamint az újrahasználatból, a másodnyersanyagok értékesítéséből, a vissza nem fizetett visszaváltási díjakból befolyó bevételek figyelembevételével); továbbá a hulladékbirtokosoknak nyújtott tájékoztatás költségét, és végezetül az adatgyűjtés és -szolgáltatás költségét is. A HKI-irányelv biztosította kedvezmény értelmében e szempontokat nem kell alkalmazni az Ejr., az E&Ar. és a Weeer. kormányrendeletek alapján létrehozott kiterjesztett gyártói felelősségi rendszerek esetében. Mindemellett – ugyancsak az EPR-kötelezettségeknek való megfelelés céljából – nem haladhatja meg a gyártók által fizetett pénzügyi hozzájárulás a hulladékgazdálkodási szolgáltatások költséghatékony módon történő nyújtásához szükséges költségeket, amelyeket átlátható módon kell megállapítani az érintett szereplők között. Végezetül az EPR-kötelezettségeknek való megfelelés céljából a gyártók által fizetett pénzügyi hozzájárulást kollektív felelősségi rendszer esetén – a termékek tartóssága, javíthatósága, újrahasználhatósága, újrafeldolgozhatósága és a veszélyes anyagok jelenléte figyelembevételével – életciklus-alapú megközelítést alkalmazva, a vonatkozó uniós jogi aktusok követelményeivel összhangban, valamint – rendelkezésre állás esetén – harmonizált kritériumok alapján a belső piac zökkenőmentes működésének biztosítása érdekében az egyes termékek vagy hasonló termékekből álló termékcsoportok esetében módosítják. A pénzügyi hozzájárulást a termék gyártója az EPR-kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezet feladatainak a koncessziós társaság általi teljesítéséért EPR-díjként fizeti

[547] Lásd: HKI-irányelv 8a. cikk (3) bekezdés és Ht. 30/A. § (2) bekezdés.

meg a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól szóló 80/2023. (III. 14.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: EPR-rendelet) meghatározott termék forgalomba hozatala esetén.[548]

Az EPR-rendszer tehát a gyártó és a kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezet kötelezettségeinek teljesítése, valamint a pénzügyi eszközök megfelelő felhasználása, a szabályszerű adatszolgáltatás teljesítése érdekében (beleértve a távollevők között kötött szerződéses esetet is) magában foglalja a hatékony ellenőrzési rendszer létrehozását és működtetését. Ha az EPR-rendszerben, a gyártók nevében több szervezet végzi a kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettségek teljesítését, az esetben a gyártói kötelezettség teljesítésének felügyeletét vagy egyéni érdekektől független piaci szervezet kijelölésével, vagy pedig hatósági ellenőrzés útján kell biztosítani.[549] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az e szabályokat tartalmazó végrehajtási rendelet még nem készült el. A HKI- (és a SUP-)irányelv előírásait átültetve az EPR-rendszerekkel kapcsolatos gyártói kötelezettségek teljesítése céljából az EU más tagállamában (azaz nem Magyarországon) letelepedett és Magyarországon terméket forgalomba hozó gyártó Magyarországon letelepedett jogi vagy természetes személyt meghatalmazott képviselőnek jelölhet ki. A gyártók vagy magyarországi meghatalmazottjuk nyilvántartásba vételi, adatszolgáltatási kötelezettségének előírásaira vonatkozó részletszabályokat szintén a fent említett végrehajtási rendelet tartalmazza. Az EPR-rendszer továbbá biztosítja a rendszeres párbeszéd lehetőségét a működtetésében részt vevő felek között (e felek közé értendők: a gyártók és forgalmazók, a magán- és közszektorbeli hulladékgazdálkodási szereplők, a települési önkormányzatok, a civil szervezetek, a szociális jellegű vállalkozások, valamint az újrahasználati és javítási hálózatokkal és az újrahasználatra való előkészítéssel foglalkozó gazdasági szereplők).[550] Az EPR-rendszerre vonatkozó *lex specialis* normákat tartalmazó SUP-irányelvet teljes egészében nem ültették át a honi jogrendszerbe. A HKI-irányelv által az EPR-rendszerrel kapcsolatban meghatározott minimumkövetelményekhez képest a SUP-irányelv (21) preambulumbekezdése kiemeli, hogy

> „[a]zon egyszer használatos műanyagtermékek tekintetében, amelyek esetében még nem állnak rendelkezésre megfelelő és fenntarthatóbb alternatívák, a tagállamoknak „a szennyező fizet" elv alapján kiterjesztett gyártói felelősségi rendszereket is

[548] Lásd: HKI-irányelv 8a. cikk (4) bekezdés, SUP irányelv 8. cikk (4) bekezdés és Ht. 30/A. § (3)–(5) bekezdés.

[549] Lásd: HKI-irányelv 8a. cikk (5) bekezdés és Ht. 30/B. § (1)–(2) bekezdés.

[550] Lásd: HKI-irányelv 8a. cikk (5) bekezdés, SUP-irányelv 8. cikk (6) bekezdés és Ht. 30/B. § (3)–(4) és (6) bekezdés.

be kell vezetniük, amelyek fedezik a hulladékgazdálkodás és a hulladékeltakarítás szükséges költségeit, valamint azoknak a figyelemfelkeltő intézkedéseknek a költségeit, amelyek az ilyen jellegű elhagyott hulladék keletkezésének megelőzésére és visszaszorítására irányulnak."[551]

Hangsúlyozza ugyanakkor, hogy a vonatkozó szolgáltatások költséghatékony módon történő nyújtásához szükséges mértéket e költségek nem haladhatják meg, és az érintett szereplők között azokat átlátható módon kell megállapítani.[552] A SUP-irányelv külön meghatározza azon egyszer használatos műanyagtermékeket (ehhez lásd a 28. táblázatot), amelyek vonatkozásában a gyártók kötelesek fedezni – a HKI- és a CSHI-irányelvekben foglalt EPR-rendszer alkalmazásából eredő költségek mellett – az alábbi költségeket:

1. a 28. táblázat első, második és harmadik sorában felsorolt műanyagtermékekre vonatkozó figyelemfelkeltő intézkedéseire fordított költségeket;
2. a 28. táblázat első sorában felsorolt műanyagtermékek köztéri hulladékgyűjtő rendszerekbe eldobott hulladékának gyűjtési költségeit (ideértve az infrastruktúrát és annak működtetését, majd a hulladékgyűjtést követően az említett hulladék szállítását és kezelését is);
3. a 28. táblázat első, második és harmadik sorában felsorolt műanyagtermékek elhagyott hulladékának eltakarításával kapcsolatos költségeket, majd az említett elhagyott hulladék ezt követő szállítási és kezelési költségeit;
4. a 28. táblázat második és harmadik sorában felsorolt műanyagtermékek adatgyűjtésére és -szolgáltatására vonatkozó költségeket;
5. és a 28. táblázat harmadik sorában felsorolt műanyagtermékek vonatkozásában a köztéri hulladékgyűjtő rendszerekbe eldobott hulladék gyűjtésének költségeit (ideértve az infrastruktúrát és annak működtetését, valamint az említett hulladék gyűjtést követő szállítását és kezelését is), továbbá a költségek magukban foglalhatják az említett termékek hulladékának gyűjtésére szolgáló sajátos infrastruktúra kialakítását (például a hulladékképződés szokásos helyszínén megfelelő hulladéktárolók elhelyezését).[553]

[551] SUP-irányelv (21) preambulumbekezdés.
[552] SUP-irányelv (21) preambulumbekezdés.
[553] SUP-irányelv 8. cikk (2)–(3) bekezdés.

28. táblázat. *EPR-rendszerrel érintett egyes egyszer használatos műanyagtermékek a SUP-irányelv alapján*

A SUP-irányelv 8. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozó egyszer használatos műanyagtermékek	„ételtároló edények, azaz ételtartók, például dobozok tetővel vagy anélkül, amelyek olyan ételek tárolására szolgálnak, amelyek azonnal fogyaszthatók helyben vagy elvitelre, fogyasztása általában az edényből történik, valamint készételként fogyaszthatók, azaz további elkészítést, például főzést, forralást vagy melegítést nem igényelnek (beleértve például a gyorsételekhez vagy egyéb készételekhez használt ételtároló edényeket, kivéve az italtárolókat, tányérokat és tasakokat, valamint az ételt tartalmazó csomagolásokat); flexibilis anyagból készült zacskók vagy csomagolások olyan élelmiszerek tárolására, amelyeket a zacskóból vagy csomagolásból készételként történő azonnali fogyasztásra szánnak; legfeljebb három liter űrtartalmú italtárolók, vagyis folyadék tárolására használatos tárolók, például italpalackok, beleértve a kupakjukat és a fedelüket is, valamint a kompozit italcsomagolás, beleértve a kupakokat és a fedeleket is, kivéve azokat az üveg vagy fém italtárolókat, amelyeknek a kupakja vagy a fedele műanyagból készült; italtartó poharak, beleértve azok tetejét és fedelét; könnyű műanyag hordtasakok a 94/62/EK-irányelv 3. cikkének 1c. pontjában meghatározottak szerint."[554]
A SUP-irányelv 8. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó egyszer használatos műanyagtermékek	„nedves törlőkendők, azaz előre megnedvesített kozmetikai és háztartási törlőkendők; léggömbök, kivéve az ipari vagy más foglalkozásszerű felhasználásra szánt ballonokat, valamint a fogyasztók számára nem értékesített alkalmazásokat."[555]
A SUP-irányelv 8. cikk (3) bekezdésének hatálya alá tartozó egyéb egyszer használatos műanyagtermékek	„dohánytermékek szűrővel, valamint azok a szűrők, amelyeket a dohánytermékekkel történő együttes használathoz hoznak forgalomba."[556]

Forrás: a szerző szerkesztése a SUP-irányelv 8. cikke és a melléklet E. része alapján

A SUP-irányelv alapján az egyes tagállamok kötelesek egyértelműen megállapítani az összes érintett szereplő feladat- és felelősségi körét azzal, hogy ezeket a csomagolás tekintetében a CSHI-irányelvvel összhangban kell meghatározni.[557]

A SUP-irányelv mindemellett a halászeszközökre vonatkozóan állapít meg különös EPR-tartalmú szabályokat,[558] tekintettel arra, hogy az EU-ban a tengeri

[554] SUP-irányelv 8. cikk és a melléklet E. része.

[555] SUP-irányelv 8. cikk és a melléklet E. része.

[556] SUP-irányelv 8. cikk és a melléklet E. része.

[557] SUP-irányelv 8. cikk (5) bekezdés.

[558] Hangsúlyozandó, hogy például jelölési követelményekre más uniós jogi aktus tartalmaz kötelező előírásokat (lásd: a Tanács 1224/2009/EK rendelete a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer létrehozásáról, a 847/96/EK, a 2371/2002/EK, a 811/2004/EK, a 768/2005/EK, a 2115/2005/EK, a 2166/2005/EK, a 388/2006/EK, az 509/2007/EK, a 676/2007/EK, az 1098/2007/EK, az 1300/2008/EK és az 1342/2008/EK

elhagyott hulladék 80-85%-a műanyag, amelyből az egyszer használatos műanyagok aránya 50%-ot, a halászattal kapcsolatos műanyagok aránya pedig 27%-ot tesz ki. A forgalomba hozott halászeszközök jelentős hányadát nem gyűjtik kezelés céljából, amely egyszer használatos műanyagtermékek és halászeszközök különösen súlyos problémát jelentenek a tengeri elhagyott hulladékkal kapcsolatban, komoly kockázatnak kitévén a tengeri ökoszisztémát, a biodiverzitást, és az emberi egészséget is.[559] A halászeszközökre vonatkozó EPR-szabályokról e helyütt nem szólok arra is tekintettel, hogy számos szabály csak a tengerrel rendelkező tagállamokra vonatkozik.

rendelet módosításáról, valamint a 2847/93/EGK, az 1627/94/EK és az 1966/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről).

[559] SUP-irányelv (5) preambulumbekezdés.

7.

AZ ÁLLAMI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZFELADAT KONCESSZIÓBA ADÁSÁNAK INDOKAI ÉS A KORÁBBI MODELL DISZFUNKCIÓI

Az állami hulladékgazdálkodás koncesszióba adását alapvetően négy tényező indokolja. E négy tényező igen erősen korrelál egymással, és e korreláció eredményeként hatnak is egymásra, hozzájárulván ezzel a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer diszfunkcionális voltához. A négy tényező az alábbi: 1. az uniós determinációk (különös tekintettel a célszámokra) teljesítése; 2. a rentábilis, hatékony, jól ellenőrizhető hulladékgazdálkodási rendszer kialakítása; 3. a hulladékgazdálkodási infrastruktúra egységes, hatékony fejlesztése és az ezekhez szükséges beruházások megvalósítása; 4. és a rezsicsökkentés fenntartása. Az első három tényező jogpolitikai és gazdaságpolitikai célokat is magában hordoz, illetve a körforgásos gazdaságra történő átálláshoz elengedhetetlen, míg az utolsó tényező főként közpolitikai jellegű. Nem véletlen, hogy a 2021. augusztus 17. napján közzétett szolgáltatásmegrendelésre irányuló koncessziós hirdetmény valamennyi tényezőt nevesíti a szolgáltatásmegrendelés tárgyának rövid meghatározásánál.[560] A hulladékgazdálkodási rendszer koncesszióba adásának indokait, a hatályos rendszer diszfunkcióit és a koncessziós rendszer megoldási javaslatait a 29. táblázat szemlélteti.

[560] Lásd: Koncessziós hirdetmény (szolgáltatásmegrendelés) – Magyarország-Budapest: Hulladékkal és szeméttel kapcsolatos szolgáltatások 2021/S 158-419243. 2021. augusztus 17. (lásd: II.1.4.; II.2.4.; III.1.2.).

29. táblázat. *Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának indokai*

A 2023. június 30. napjáig hatályos rendszer diszfunkciói	**A koncessziós rendszer megoldási javaslatai**
inefficiens – nem képes teljesíteni az uniós **determinációkat**, és a későbbiekben még kevésbé fogja tudni a célszámok fokozatos növekedésével, továbbá az infrastruktúra a veszteségek miatt kevésbé fejleszthető	*efficiens* – képes teljesíteni az uniós determinációkat, hisz Ht. és szerződés szerinti kötelezettsége lesz a koncesszornak, továbbá lehetővé teszi a szükséges infrastruktúra fejlesztését
fragmentált – 3155 helyi önkormányzat köteles biztosítani a szolgáltatásellátást, ami a hatékonyság ellenében hat, és ilyen elaprózódottság esetén nehéz az uniós célszámokat teljesíteni	*uniformizált* – 1 koncesszor és 1 szolgáltatási terület a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékok átvételére, gyűjtésére, elszállítására, előkezelésére, kereskedelmére és kezelésre történő átadására, ellátván mindemellett az érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését
aránytalan, state aid függés, versenytorzító – az egyre szigorodó uniós **determinációk** teljesítése érdekében egyre több állami támogatást szükséges a rendszerbe injektálni	*arányos, state aid mentes, nem versenytorzító* – megszűnik az állami támogatási rendszer, és a későbbiekben sem lesz rá szükség, mindemellett a hasznosítás és az ártalmatlanítás teljesen nyitott tevékenység marad a piac számára
a közérdek ellenében hat – cherry-picking jelenség: a piaci szereplők a jövedelmező hulladékáramok tekintetében és régiókban végzik tevékenységüket, noha bizonyos régiókban bizonyos hulladékáramok és a lakosok hátrányos helyzetben vannak, ami nem támogatja a valódi versenyt	*a közérdeket szolgálja* – a *cherry-picking* jelenség megszűnése, nem maradnának előnyben részesített hulladékáramok és régiók, a szolgáltatási díjak szabályozottak lennének
egyenlőtlen – a közszolgáltatás szintje és minősége közszolgáltatónként eltérő, a közszolgáltatás színvonalát nem az igazi verseny emeli	*egyenlő* – mindenki számára ugyanolyan jó minőségű és szintű közszolgáltatás lesz elérhető
átláthatatlanság és ellenőrizhetetlenség – nem rendelkezik a hulladékgazdálkodási célszámok érvényesítéséhez szükséges jogi eszközökkel, továbbá nem képes biztosítani az állami ellenőrzést, noha végső soron az állam felelős az uniós célszámok teljesítéséért, mindemellett a közszolgáltatási alvállalkozói rendszerek hálózata átláthatatlan és ellenőrizhetetlen	*átláthatóság és ellenőrizhetőség* – ellenőrzési lehetőséget biztosít az államnak, amelyik végső soron felelős az uniós célok teljesítéséért, hisz a koncesszor az állammal kötött szerződése alapján elszámoltatható lesz, megszűnik továbbá az átláthatatlan alvállalkozói rendszer, hisz piaci-gazdasági alapon a koncesszor képes lesz kontrollálni

Forrás: a szerző szerkesztése

7.1. AZ UNIÓS DETERMINÁCIÓK TELJESÍTÉSÉNEK KÖVETELMÉNYE

Elsőként az uniós determinációk (különös tekintettel a célszámok) teljesítésével foglalkozom, ugyanis e determinációk elengedhetetlen feltételei a körforgásos gazdaságra történő átállásnak, és uniós kötelezettségként nem teljesítésük komoly uniós szankciókat (kötelezettségszegési eljárást) vonhatnak maguk után. Egyébiránt e determinációk teljesítéséhez növelni kell a honi hulladékgazdálkodási rendszer hatékonyságát, működését racionalizálni kell, mindamellett pedig komoly beruházások megvalósítása is szükségesnek mutatkozik. Hangsúlyozom, hogy az adatelemzések során azon öt év – az EU által is validált – adatait vizsgálom, amelyek a koncessziós rendszer kialakítása idején – azaz a 2019–2021-es években – a jogalkotó rendelkezésére álltak. A jogalkotó ugyanis ezen adatok tudatában döntött úgy, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot koncesszióba adja. Emellett vizsgálom a másik három V4-ország korábbi években nyújtott célszámteljesítését és az uniós átlagot annak érdekében, hogy hazánk teljesítménye közép-kelet-euórpai kontextusba is értelmezhető legyen.

Az egyes hulladékgazdálkodási célszámok honi teljesítésének aktualitásait megelőzően szeretnék kiemelni néhány fontosabb adatot. Hazánkban az elmúlt néhány év tendenciája alapján kijelenthető, hogy összesen mintegy 18-20 millió tonna hulladék keletkezik (vö. 2017–2021-es adatok). Az összes hulladék mintegy 20%-a települési hulladék, 80%-a pedig egyéb (ipari, mezőgazdasági, építési-bontási, veszélyes) hulladék. Az összes keletkező hulladék mennyiségéhez viszonyítva az energetikailag hasznosított hulladék aránya 5-8% körül mozog hazánkban. Az elmúlt években az energetikai hasznosítással történő kezelés leginkább a települési hulladékokra jellemző. A kezelt települési hulladék tekintetében 10-16%-ban kerül sor energetikai hasznosításra, ami szoros összefüggést mutat a települési hulladék előkezelését, mechanikai-biológiai kezelését szolgáló létesítmények működésével, ahol hulladékból származó alternatív tüzelőanyagot (RDF, SRF)[561] állítanak elő.[562] Hangsúlyozom, hogy a kiemelt hulladékáramok – azaz a mezőgazdasági

[561] Mind az RDF *(Refuse Derived Fuel),* mind pedig az SRF *(Solid Recovered Fuel)* másodlagos tüzelőanyag, ugyanakkor az SRF előállítása esetén maga a hulladék átesik egy biológiai kezelésen (biológiai szárításon), így 90%-a megmarad az eredeti biológiai szervesanyag-tartalmának, míg 10%-ra csökken a teljes nedvességtartalma, következésképpen nagyobb a fűtőértéke és alacsonyabb a hamutartalma. Az SRF-hulladékfrakció közvetlenül hasznosítható erőművekben, míg az RDF-hulladékfrakció kizárólag hulladékégetőkben és együttégetés során hasznosítható energetikailag (https://greenfo.hu/hir/szennyviziszap-es-rdf-tortent-tortenik-valami/).

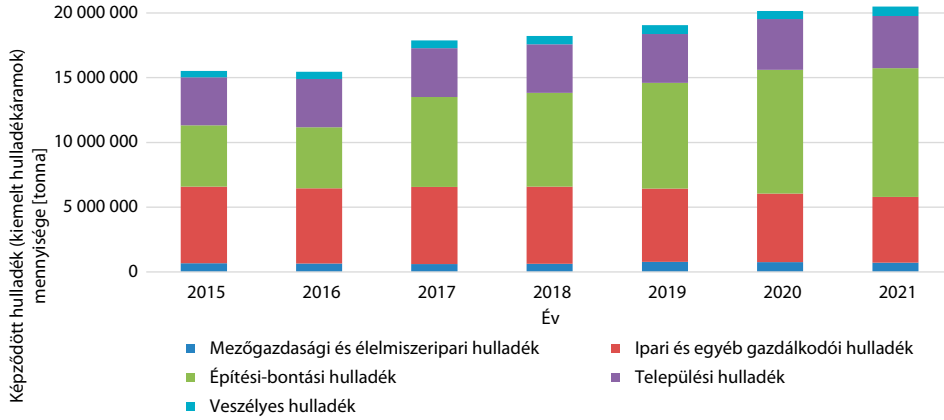
[562] OHT-, OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM-adatok alapján.

és élelmiszeripari hulladék, az ipari és egyéb gazdálkodói hulladék,[563] az építési-bontási hulladék (a továbbiakban: ÉBH),[564] a veszélyes hulladék és a települési hulladék – nem mindegyike kerül a koncesszió hatálya alá. Az ÉBH nem tartozik a koncesszió hatálya alá, mint ahogy a mezőgazdasági és élelmiszeripari hulladék, az ipari és egyéb gazdálkodói hulladék, valamint a veszélyes hulladék sem (kivéve ezek EPR és/vagy termékdíj hatálya alá tartozó hulladékait, valamint a lakosságtól átvett hulladékokat), ugyanakkor a települési hulladék a koncesszió hatálya alá tartozik. A 21. ábrán látható, hogy az ÉBH lényegében hazánk egyik legjelentősebb mennyiségű hulladékáramává vált az elmúlt években. Ez természetesen köszönhető az építőipari szektort 2015 óta folyamatosan támogató kormányzati intézkedéseknek (vö. családtámogatások útján történő ingatlanszerzés), amit eklatánsan példáz, hogy 2017-től az ÉBH vezető hulladékárammá vált, és míg 2015–2016-ban 4,7 millió tonna ÉBH képződött, addig folyamatos növekedést megfigyelve 2021-ben már közel 10 millió tonna képződött. Az ipari és egyéb gazdálkodói hulladékok mennyisége 2015–2018 között 5,8-6 millió tonna mennyiségen stagnált, és míg 2019-re 5,6 millió tonnára, addig 2020-ra 5,3 millió tonnára, 2021-re pedig 5 millió tonnára mérséklődött. A mezőgazdasági és élelmiszeripari hulladékok mennyisége kapcsán elmondható, hogy amíg 2015–2018 között 610-680 ezer tonna között mozgott, addig 2019-ben közel 800 ezer tonna képződött, és 2020-ra 750 ezer tonnára, 2021-re pedig 710 ezer tonnára mérséklődött. A veszélyes hulladékok esetében kiemelhetjük, hogy azok mennyisége 2015 óta kismértékű növekedést mutat: míg 2015-ben közel 500 ezer tonna veszélyes hulladék keletkezett, addig 2020-ra közel 620 ezer tonna volt ez a szám, jóllehet 2018-ban és 2019-ben is magasabb volt e mennyiség (660-670 ezer tonna), 2021-re viszont 725 ezer tonnára nőtt.

A kiemelt hulladékáramok tekintetében érdemes azok kezeléséről is néhány szót ejteni. Mindezekre lásd a 22. ábrát. A települési hulladékokról itt nem beszélek,

[563] Idetartozik például: széntüzelés pernyéje, vasfémreszelék és esztergaforgács, közelebbről meg nem határozott hulladék, füstgáz kéntelenítésének kalciumalapú reakcióiból származó hulladék, vas- és acélhulladék, vasfémek, kazánhamu és salak (amely különbözik a 19 01 11-től), hulladéklerakóból származó csurgalékvíz (amely különbözik a 19 07 02-től), hulladék műanyag, kezeletlen salak.

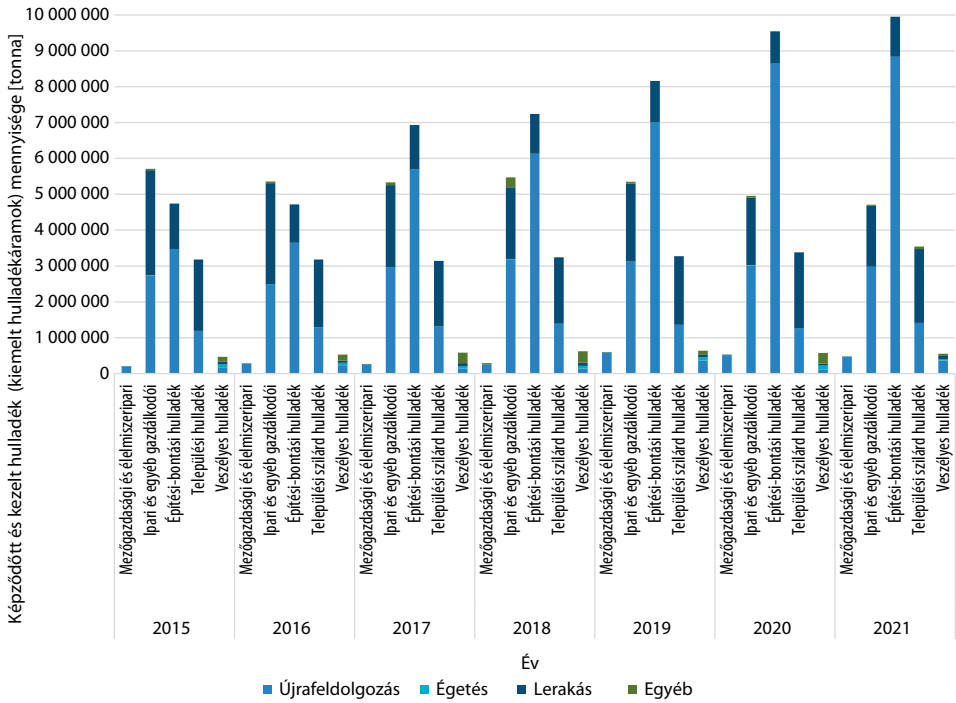
[564] Az ÉBH az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény szerinti építmény építéséből vagy bontásából származó hulladék [lásd a Ht. 2. § (1) bekezdés 10. pontját]. Az említett törvény 2. § 8. pontja értelmében az építmény pedig nem más, mint építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építési helyszínre szállított – rendeltetésére, szerkezeti megoldására, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére tekintet nélkül –, minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre (az építmény az épület és műtárgy gyűjtőfogalma).



21. ábra. *Képződött hulladékmennyiségek kiemelt hulladékáramonkénti megosztásban*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EKIR-,
EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

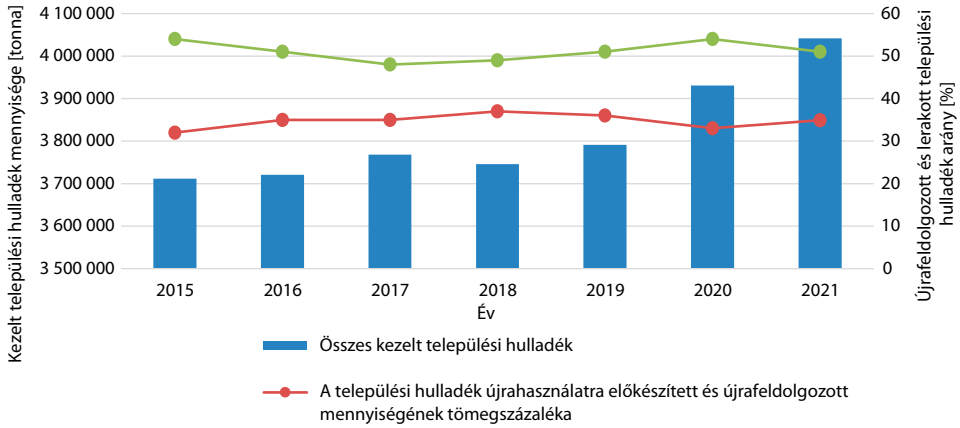
hisz azokat alább – az uniós célszámok teljesítésével összefüggésben a 23. ábrát elemezve – ismertetem. Az ÉBH esetében kiemelendő, hogy a nem veszélyes ÉBH újrahasználatra való előkészítésének, újrafeldolgozásának és egyéb, anyagában történő hasznosításának – ideértve a feltöltési műveleteknél más anyagok helyettesítésére használt hulladékot – együttes mértéke 2020-2021-ben 87-90% körül mozgott. Az újrafeldolgozással nem hasznosított ÉBH jellemzően a lerakóba kerül, ugyanis energetikai hasznosítása és égetése elenyésző annak természete miatt. Az ipari és egyéb gazdálkodói hulladékok esetében jelentős a lerakás a nagy mennyiségű salak és pernye miatt, ugyanakkor e hulladékáramra a lerakás mellett nagy százalékban jellemző az újrafeldolgozás is. 2015–2016-ban e hulladékáram képződött mennyiségéből 42-46%-ot újrafeldolgozásra, míg nagyjából 48-50%-a került lerakóba. Ez az arány 2017–2021 között megfordult. Az ipari és egyéb gazdálkodói hulladékok energetikai hasznosítása, égetése, egyéb kezelése elenyésző. A mezőgazdasági és élelmiszeripari hulladékáram kapcsán az energetikai hasznosítás és az újrafeldolgozás dominál, ugyanakkor, míg 2015–2018 között jellemzően e hulladékáram kezelése energetikai hasznosítás útján (53% és 68% között) történt, addig 2019–2021 között már az újrafeldolgozás (63% és 73% között) volt a számottevőbb. E hulladékáram tekintetében az égetés, a lerakás és az egyéb kezelés kevésbé jelentős. A veszélyes hulladékok esetében a legjellemzőbb kezelési mód az égetés és az egyéb kezelési mód, de jellemző még a lerakás is, legkisebb mértékben az energetikai hasznosítás.

Hazánk tekintetében az összes kezelt települési hulladékra vonatkozó adatokat a 23. ábra tartalmazza. Elöljáróban szeretném kiemelni, hogy a képződött és



22. ábra. *Egyes kiemelt hulladékáramok képződése és kezelés szerinti megoszlása*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-,
EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

keletkezett hulladék mennyisége közel megegyezik, de sohasem egyenlő. 2015 és 2021 között a képződött és kezelt települési hulladék mennyisége hozzávetőlegesen 3,7-4,4 millió tonna között változott. A legnagyobb települési hulladékmennyiség 2021-ban képződött és került kezelésre. Az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségének aránya 2015 és 2021 között 32,16% és 37,21% között mozgott. Sajnálatos módon 2020-ban – az egyébként korábbi évekre jellemző csekély növekedést megszakítva – a 2015-ös 32,16%-os aránynál közel 1%-kal sikerült jobb eredményt elérni, míg 2021-ben ismét némi növekedés volt tapasztalható, aminek eredményeképpen ez a szám 34,9%-ra emelkedett. Ez azt jelenti, hogy 2020-ban a kezelt közel 3,9 millió tonna települési hulladéknak valamivel több mint a harmadát (hozzávetőlegesen 1,26 millió tonnát) újrafeldolgozták vagy készítették elő újrahasználatra. Ez az arányszám némileg növekedett 2021-ben, amikor is a valamivel több mint 4 millió tonna települési hulladékból 1,41 millió tonnát újrafeldolgoztak vagy készítettek elő újrahasználatra. A lerakott települési hulladék tekintetében visszaesés történt, ugyanis 2015 és 2020 között 48% és 54%



23. ábra. *Az összes kezelt honi települési hulladék*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

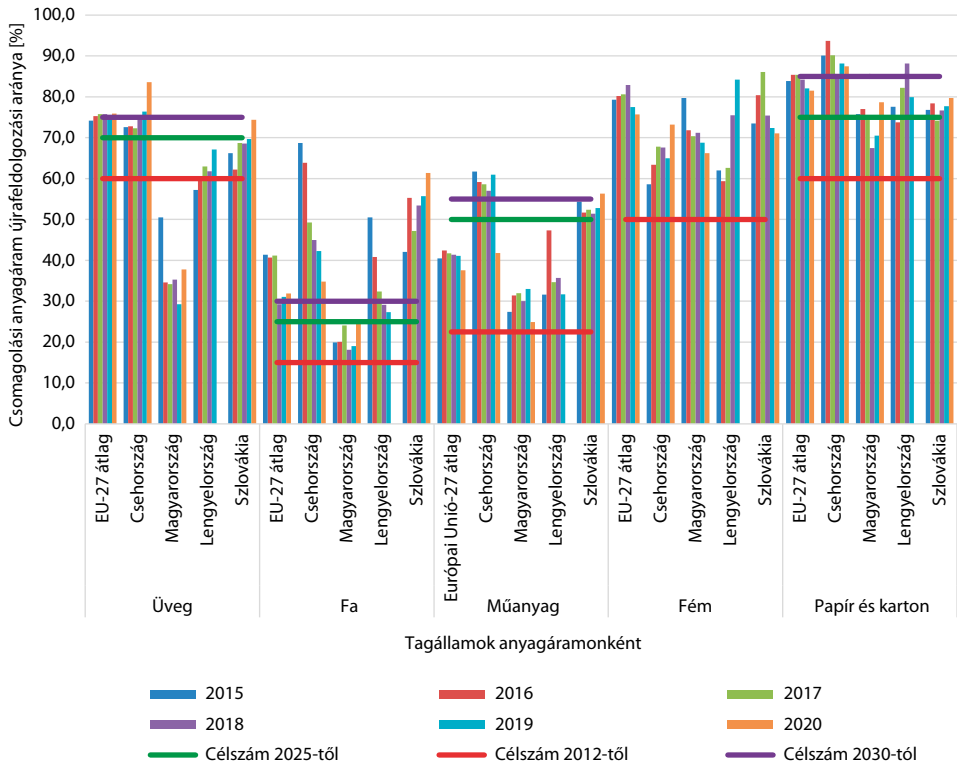
között mozgott annak tömegszázaléka. 2015 és 2017 között csökkenésnek indult (54%-ról 48%-ra), majd 2018 és 2019 között némileg növekedett (48%-ról 50,6%-ra, majd 54%-ra), és 2021-re indult újra csökkenésnek: 51%-ra. Ez azt jelenti, hogy a 2020-ban és 2021-ben kezelt közel 3,9-4 millió tonna települési hulladéknak a felét (hozzávetőlegesen 2 millió tonnát) lerakással ártalmatlanítottak. Hangsúlyozom, hogy Magyarországon települési hulladékok égetéssel történő kezelése nem valósul meg, kizárólag energetikai hasznosítási céllal kerül hulladék az égetőbe.

A következőkben bemutatom az egyes uniós célszámok hazai teljesülésének elmúlt évekbeli alakulását. A pragmatizmus jegyében a célszámok ismertetése során a hatodik fejezetben alkalmazott sorrendet követem, és annak megfelelően haladok. A 24. ábra szemlélteti az egyes csomagolási anyagáramok (üveg, fa, műanyag, fém, papír és karton) újrafeldolgozási arányát a V4-országok és az EU-átlag tekintetében. Fontos kiemelni, hogy a csomagolási hulladékok terén eddig roppant kevés esetben tudta hazánk elérni a 2025-ös kötelező célszámot, amely 2030-ra még szigorúbbá válik – mint ahogy az a hatodik fejezet 17. táblázatában látható. Itt ugyanis csupán a papír és karton csomagolási hulladékok esetében tudta Magyarország 2020-ban teljesíteni a 2025-től előírt célszámot (és azt is csak kis mértékben túlhaladva), emellett a fa csomagolási hulladék esetében jártunk közel 2017-ben és 2020-ban a 2025-ös célszámhoz. A 2012-es célszámot egyedül az üveg csomagolási hulladék esetében nem sikerült teljesíteni. Megállapítható, hogy a másik három V4-ország a 2012-es célszámot minden vizsgált évben teljesítette (leszámítva Lengyelországot 2015-ban az üveg csomagolási hulladék tekintetében). A fa, papír és karton csomagolási

hulladékra vonatkozóan Lengyelország, Szlovákia és Csehország már a 2025-ös célszámot is teljesítette 2020-ig valamennyi évben (kivételt egyedül a 2017-es év képez Lengyelország esetében, ahol a papír és karton csomagolási hulladék tekintetében nem sikerült elérni a célszámot). Az üvegre és műanyagra vonatkozóan Csehország és Szlovákia az a két V4-ország, amely 2020-ra már teljesítette a 2025-ös célszámot (Csehország egyébként már valamennyi vizsgált évben is). A 2030-as még szigorúbb célszámok esetében természetesen rosszabb a helyzet, jóllehet Csehország mind a fa, a műanyag és a papír és karton csomagolási hulladék tekintetében a vizsgált évek mindegyikében elérte a célszámot, 2018–2020 között pedig az üveg csomagolási hulladék esetében is. Lengyelország és Szlovákia az üveg csomagolási hulladék tekintetében ez idáig nem tudta elérni a 2030-as célszámot. A papír és karton csomagolási hulladékra vonatkozóan Lengyelország csak 2018-ban, Szlovákia pedig egyetlenegyszer sem tudta elérni a 2030-as célszámot. A fa és műanyag csomagolási hulladék kapcsán Lengyelország az utóbbi években nem, Szloviákia viszont az utóbbi években teljesítette a 2030-as határértéket, bár a műanyag csomagolási hulladék esetében csak 2020-ban. Az uniós átlag kapcsán megállapítható, hogy az a műanyag csomagolási hulladékot leszámítva valamennyi csomagolási hulladék esetében mind a 2025-ös, mind a 2030-as célszámot eléri, bár a papír és karton csomagolási hulladékot illetően az utóbbi években némileg határérték alatt volt az uniós átlag is.

Ami az összes csomagolási anyagáramot illeti – mint ahogy azt a hatodik fejezet 17. táblázatában szemléltettem –, 2012 január 1. napjától a hasznosítás tekintetében 60%-os célszámot, míg az újrafeldolgozás tekintetében 55%-os célszámot, 2025. december 31. napjáig 65%-os célszámot, míg 2030. december 31. napjáig 70%-os célszámot szükséges teljesíteni. Az összes csomagolási anyagáram újrafeldolgozási és hasznosítási arányát a 25. ábra mutatja be, amelyből eklatánsan kitűnik, hogy hazánknak egyetlen korábbi évben sem sikerült elérnie a 2012-től hatályos uniós újrafeldolgozási célszámot, és hasznosítás tekintetében is csak 2017-ben (illetve 2016-ban egy tized százalékponttal maradt el a célszámtól). A V4-államok és az EU-átlag is mind a hasznosítás, mind pedig az újrafeldolgozás tekintetében jobban áll hazánknál. Ami a hasznosítást illeti, Lengyelország csupán 2019-ben[565] nem tudta teljesíteni a célszámot (azt is csak éppenhogy egy tized százalékponttal nem), egyébként a többi évben 60-63% között teljesítette azt. A V4-államok közül Szlovákia a második legjobban teljesítő ország az összes csomagolási hulladék hasznosítása vonatkozásában, az elmúlt években ugyanis mindig közel 67% és közel 74% között teljesítette e célszámot. A legjobban ugyanakkor Csehország teljesített,

[565] Lengyelország esetében a 2020-as adatok a koncessziós rendszer hatálybalépése idején még nem álltak rendelkezésre.

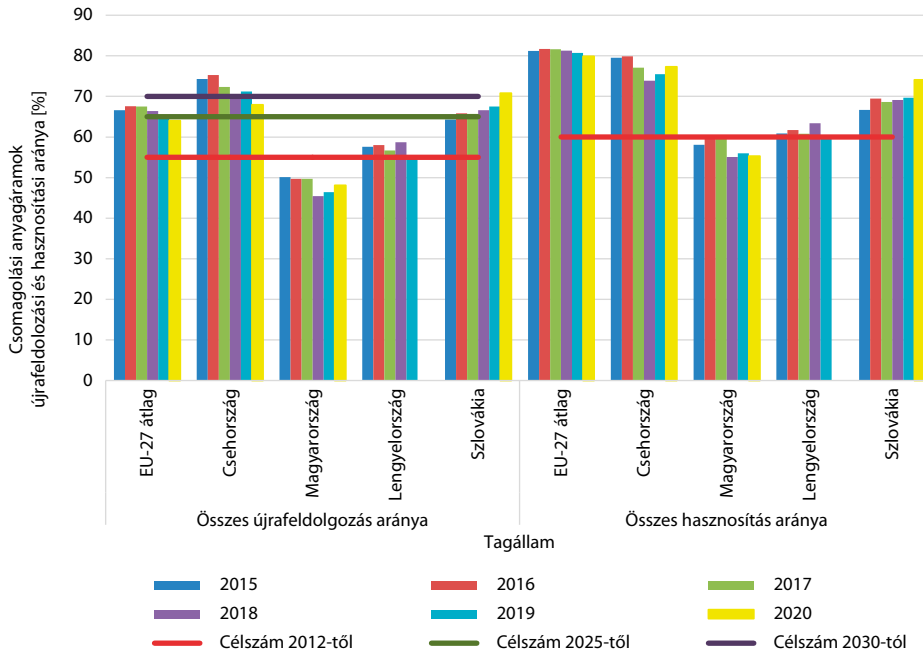


24. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag újrafeldolgozási aránya a csomagolási hulladék tekintetében*

Megjegyzés: Mind a 2025-ös, mind pedig a 2030-as vasfém csomagolási hulladék célszáma a 2012-eshez képest eltérő adatgyűjtés alapján történik, így arra vonatkozóan adatok csak a későbbiekben állnak majd rendelkezésre (vö. CSHI-irányelv és Cshr.). A fém frakció esetében a 2025-ös célszám vas és alumínium tekintetében eltérően alakul, míg előbbinél 70%, addig utóbbinál 50%.

Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

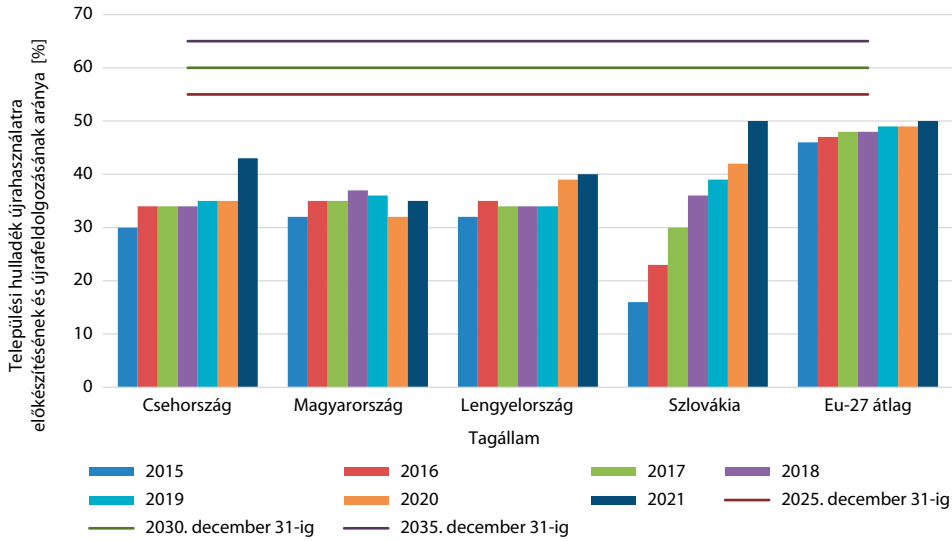
2015 és 2020 között mindig 70% fölött (közel 74% és közel 80% között mozgott), és mivel az EU-átlag 80% közelében, valamint valamivel afölött található, ezért látható, hogy a V4-államok közül egyedül Csehország tudja megközelíteni az uniós átlagot. Az összes csomagolási hulladék újrafeldolgozási aránya szempontjából ugyancsak hazánk teljesít a legrosszabbul a V4-államok közül, ugyanis az 55%-os célszámot 2015–2020 között egyetlenegyszer sem tudta teljesíteni, de az 50%-ot is csupán 2015-ben sikerült egy tized százalékponttal átlépni (jellemzően 45–50% között



25. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag újrafeldolgozási és hasznosítási aránya az összes csomagolási hulladék tekintetében*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

mozgott a teljesítési arány). Akárcsak a hasznosítás esetében, az újrafeldolgozásnál is Lengyelország a másik legrosszabban teljesítő V4-állam, jóllehet 2015–2019 között[566] is teljesítette a célszámot, bár 2019-ben csupán 55,5% volt az összes csomagolási hulladék újrafeldolgozási aránya, ami 2015 óta a legrosszabb teljesítménynek minősül saját viszonylatában. A legjobb eredményt egy évvel korábban, 2018-ban érték el a közel 59%-os újrafeldolgozási aránnyal. Megállapítható ugyanakkor, hogy hazánk mellett Lengyelország sem tudja egyelőre teljesíteni a 2025-re előírt 65%-os és a 2030-as 70%-os újrafeldolgozási célszámot. Szlovákia 2015-től kezdődően – az újrafeldolgozási teljesítményét kisebb mértékben ugyan, de fokozatosan növelve – 64% és 67,5% között teljesítette a célszámot, sőt a 2015-ös évet leszámítva a 2025-ös 65%-os célszámot is sikerült teljesítenie, 2020-ban pedig már a 2030-as 70%-os célszámot

[566] Lengyelország esetében a 2020-as adatok a koncessziós rendszer hatálybalépése idején még nem álltak rendelkezésre.



26. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag települési hulladékának újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségének tömegszázaléka*
Megjegyzés: Derogáció esetén a települési hulladéknak újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségének tömegszázalékára vonatkozó célszámok az alábbiképpen alakulnak: 2025-re 50%, 2030-ra 55%, 2035-ra 60% a teljesítendő célszám.
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

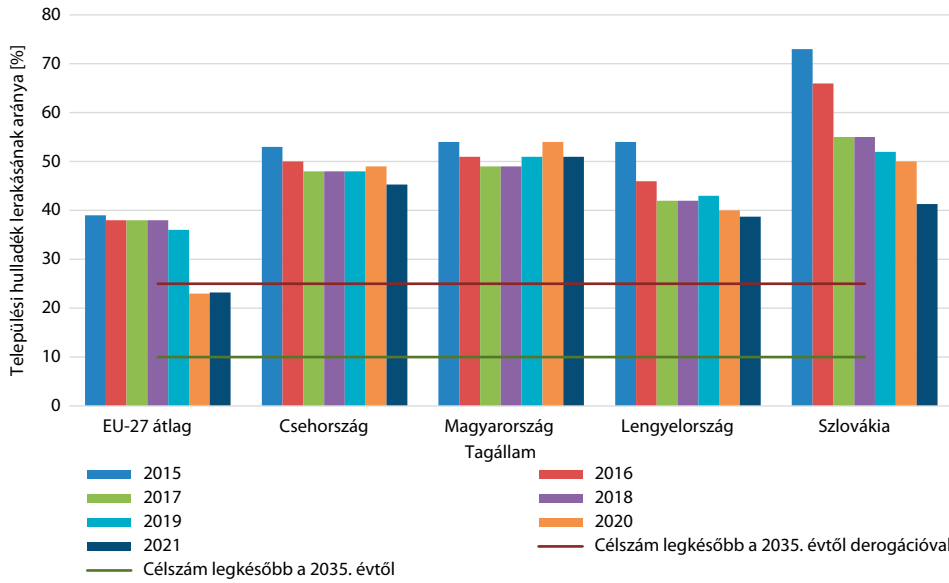
is. Csehország teljesít az összes csomagolási hulladék újrafeldolgozása – akárcsak a hasznosítás – tekintetében is a legjobban a V4-államok közül, noha a 2015–2016-os 74-75%-os teljesítésétől a 2017–2020-asok elmaradtak. 2017-ben 72%, 2018-ban közel 70%, 2019-ben 71%, míg 2020-ban 68% volt az újrafeldolgozási aránya az összes csomagolási hulladék vonatkozásában. Látható tehát, hogy Csehország az egyetlen a V4-államokat figyelembe véve, amelyik a korábbi években nemcsak a 2025-ös, hanem a 2030-as célszámot is tudta teljesíteni (kivéve a 2018-as és 2020-as évet).

Az egyik legszigorúbb uniós célszám a települési hulladék újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségének tömegszázalékára vonatkozik (erre lásd a 26. ábrát). E célszámteljesítéssel kapcsolatban alapvetően elmondható, hogy hasonlóan rosszul teljesítenek a V4-államok. Valójában a diagramon nem szereplő, a háztartási, valamint a háztartásihoz hasonló hulladék részét képező papír-, fém-, műanyag- és üveghulladék újrahasználatra való előkészítésének és újrafeldolgozásának együttes mértéke a képződött mennyiséghez viszonyított arányának (országos

szinten) 2020. december 31. napjáig legalább 50%-ra tömegében történő növelését sem sikerült teljesíteni. Alapvetően az látható, hogy 2015-től valamennyi V4-állam minimálisan elmozdult a kötelezően elérendő célszámok irányába, de mindegyik meglehetősen messze van még annak elérésétől. Szlovákia, Csehország és Lengyelország valamivel jobban teljesít, mint hazánk, noha Lengyelország főleg 2021-ben lépett előrébb a maga 40%-ával, Csehország a maga 43%-ával, Szlovákia pedig a maga 50%-ával. Az EU-átlag esetében azt láthatjuk, hogy 2015–2021 között fokozatosan – de csekély mértékben – növekedett a települési hulladék újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott mennyiségének tömegszázaléka (2015-ben 46%, 2016-ban 47%, 2017–2018-ban 48%, 2019–2020-ban 49%, 2021-ben 50%), bár az elérendő célszámokhoz képest megállapítható, hogy az EU-átlag is jócskán elmarad.

A másik legszigorúbb uniós determináció a települési hulladékok lerakásával kapcsolatos. A Ht. fogalomrendszerében települési hulladék a háztartási és a háztartási hulladékhoz hasonló hulladék. Nem tartozik e fogalom hatálya alá ugyanakkor a termelésből, a mezőgazdaságból, az erdészetből, a halászatból származó hulladék, a nem közművel összegyűjtött háztartási szennyvízből, a szennyvízhálózatból és a szennyvízkezelő művekből származó hulladék (különösen szennyvíziszap), továbbá az elhasználódott járművek, és az ÉBH.[567] Ennek értelmében 2030-tól nem lehet újrafeldolgozásra vagy egyéb hasznosításra alkalmas hulladékot – különösen települési hulladékot – elhelyezni, és 2035-re a lerakóba kerülő települési hulladék mennyisége legfeljebb 10% (derogáció esetén 25%) lehet (lásd a hatodik fejezet 18. táblázatát). E célszám teljesítése valamennyi V4-állam esetében komoly kihívásokat tartogat még a derogáció esetén is. 2015 és 2020 között hazánk és Csehország vonatkozásában – nagyságrendileg 50%-on – stagnált a lerakott hulladék mennyisége, mint ahogy az a 27. ábrán látható, jóllehet Csehország 2021-ben 45%-ra tudta mérsékelni ezt az arányt, míg hazánk továbbra is 50% fölött maradt (51%). Ezen időszak alatt Szlovákia és Lengyelország esetében a hulladéklerakás mennyiségileg csökkent: míg Szlovákia 2020-ra elérte – a Magyarország és Csehország által már 2016-ban is teljesített – 50%-os lerakási arányt, addig Lengyelország 40%-on teljesített 2020-ban, míg 2021-ben tovább csökkentették a lerakást: Lengyelország 39%-ra, Szlovákia pedig 41%-ra. Látható, hogy még a legjobban teljesítő Lengyelország is 14% mínuszban van az elérendő 25%-os derogációs hulladéklerakási maximumtól (derogáció nélkül 29%-kal kellene csökkentenie a települési hulladék lerakását). Hazánk esetében ez a szám 25%, Csehország esetében 20%, Szlovákia esetében pedig 16%. Következésképpen a mostani lerakást mintegy a felére szükséges visszaszorítani, és akkor is csupán a derogációs célszámot tudja Magyarország teljesíteni, mert a derogáció

[567] Ht. 2. § (1) bekezdés 43. pont.



27. ábra. *A V4-ek és az EU- települési hulladék lerakásának aránya*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-,
EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

nélküli legfeljebb 10%-os érték eléréséhez jóval tovább szükséges csökkenteni a hulladéklerakást. Hangsúlyozom, hogy alapvetően az uniós átlag sem sokkal jobb a V4-államok átlagánál (bár nyilván ez az átlag tartalmazza a rosszabbul teljesítő közép-kelet-európai és déli államok átlagát is), jóllehet az EU-átlag 2015 óta a lerakás tekintetében csökkenő tendenciát mutat: míg 2015-ben 39%, 2016-ban, 2017-ben és 2018-ban 38%, 2019-ben 36% volt a települési hulladék lerakási aránya, addig a 2020-as és 2021-as években 23%-ra csökkent. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ez is csupán a derogációs 25% eléréséhez elegendő, a 10%-tól még jóval elmarad az uniós átlag is.

Az elektromos és elektronikus berendezések hasznosítási aránya kapcsán megjegyzem, hogy pusztán azért nem készítek diagramot, mert az egyes frakciók tekintetében olyan nagyszámú diagram elkészítése lenne szükséges, amely átláthatatlanná és eltúlzóvá tenné a fejezetet, valamint a legtöbb esetben a célszámok is teljesültek valamennyi V4-ország tekintetében. Az elkészült jelentések alapján azt mondhatjuk, hogy hazánk esetében 2019-ben – 2018-hoz hasonlatosan – csupán a nagygépek kategória hasznosítási aránya nem teljesült minimálisan (84% lett

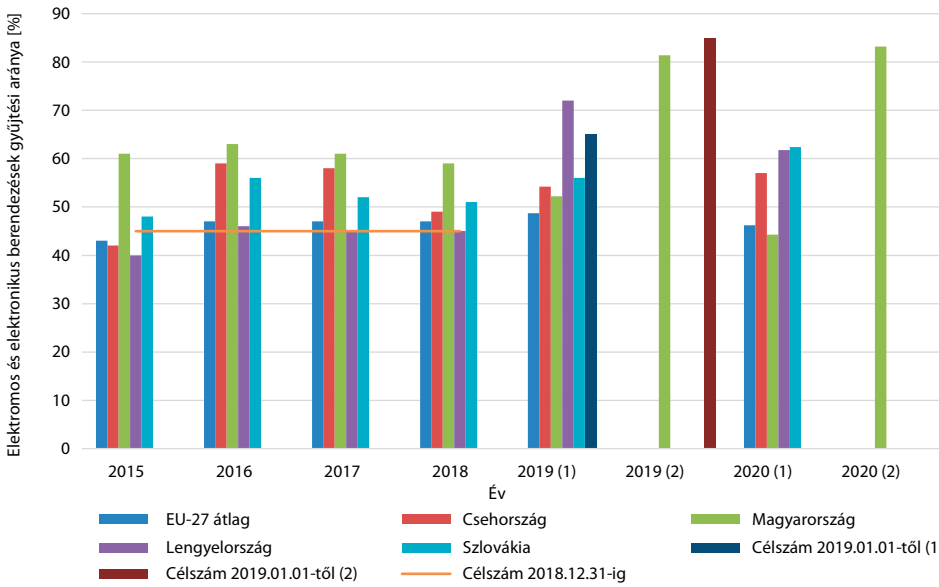
a megkövetelt 85% helyett). E hulladékáram kivételével valamennyi berendezéskategória tekintetében teljesült az előírt hasznosítási, újrahasználatra előkészítési és újrafeldolgozási arány is.[568]

Az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési aránya már szemléltethető, így azt a 28. ábra mutatja. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy a számítási módszertan változása okán 2019. január 1. napjától két eltérő célszám teljesítése közül választhatnak az uniós tagállamok. E célszámokat hazánk 2019-ben és 2020-ban épphogy nem tudta teljesíteni, de látható, hogy vélhetőleg a második célszámot egyszerűbben tudja majd a jövőben abszolválni. 2015-től – még a régi számítási módszertan alapján – egészen 2018-ig egyébként minden évben teljesítette az uniós determinációt. A V4-államok tekintetében megállapítható, hogy Lengyelország és Csehország csupán 2016-tól volt képes a korábbi számítási módszertan alapján megállapított célszámot teljesíteni, míg Szlovákia – hazánkhoz hasonlatosan – már 2015-től teljesítette azt. Az uniós átlag kapcsán ugyancsak az mondható el, hogy 2015-ben a tagállamok túlnyomó része nem tudta teljesíteni a célszámot, de 2016-tól 2018-ig igen. Magyarország egyébként figyelemre méltó módon, V4-átlagban is kiemelkedő teljesítményt tudott nyújtani 2015–2018 között.

Az elhasználódott járművek esetében különbséget kell tenni az újrahasználatra előkészítés és hasznosítás együttes aránya, valamint az újrahasználatra előkészítés, újrafeldolgozás és visszanyerés együttes aránya között. E célszámok legmagasabb értékét valójában már 2015. január 1. napjától teljesíteni kellett, és mint ahogy azt láttuk a hatodik fejezet 20. táblázatában, előbbi esetben évi 95%-ot, utóbbiban 85%-ot szükséges egy-egy tagállamnak teljesítenie. A V4-országokban mind az újrahasználat és hasznosítás, mind pedig az újrahasználat és visszanyerés mértékét a 29. ábra és a 30. ábra szemlélteti. Az ábrák alapján látható, hogy mindkét célszámot 2015-től folyamatosan, valamennyi V4-állam közel azonos arányszámot produkálva teljesíti. Kivételt ez alól – az újrahasználat és hasznosítás tekintetében – Szlovákia 2015-ös 89%-os teljesítménye, valamint (mind az újrahasználat és hasznosítás, mind pedig az újrahasználat és visszanyerés tekintetében) Lengyelország 2019-es számai jelentenek, amikor is előbbit több mint 25%-kal, utóbbit pedig több mint 30%-kal túlteljesítette. Az EU-átlagról e ponton is szeretném hangsúlyozni, hogy bizonyos gépjárművek (autóbusz, személygépkocsi, lakóautó, egyéb 8703-as vámtarifaszám alá tartozó járművek,[569] áruszállító gépjármű, motorkerékpár, robogó, kivéve a kerékpár segédmotorral felszerelve) az EPR-szabályozás – így a koncessziós rendszer hatálya – alá tartoznak. A félreértések és „ügyeskedések" elkerülése érdekében

[568] OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján.

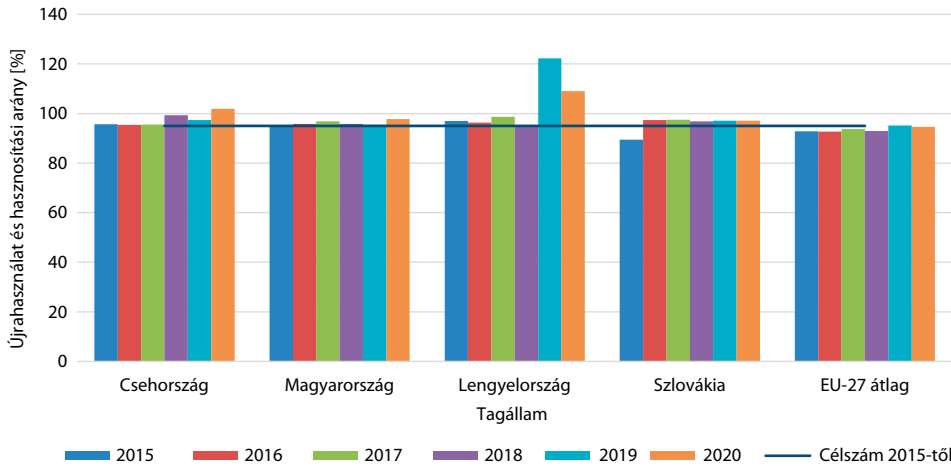
[569] Lásd: Vámrendelet 1. számú melléklet.



28. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag gyűjtési aránya az elektromos és elektronikus berendezések tekintetében*

Megjegyzés: Kiemelendő az elektromos és elektronikus berendezések gyűjtési aránya vonatkozásában, hogy 2015. december 31. napjáig a gyártó köteles volt biztosítani, hogy az elkülönítetten gyűjtött elektromos, elektronikus berendezés háztartásban képződő hulladékának tekintetében az összegyűjtött hulladékmennyiség lakosonkénti éves átlagos aránya elérje a tárgyévet megelőző három évben összegyűjtött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések átlagos tömegét, amennyiben az éves gyűjtési arány meghaladja a 4 kg mennyiséget. 2016. január 1. és 2018. december 31. között a gyűjtött, hulladékká vált elektromos és elektronikus berendezések össztömege el kellett hogy érje a tárgyévet megelőző három évben forgalomba hozott elektromos és elektronikus berendezések átlagos tömegének legalább 45%-át, folyamatos emelkedés mellett. Végezetül 2019. január 1-jétől biztosítani kellett, hogy az összegyűjtött, hulladékká vált elektromos és elektronikus berendezések össztömege elérje a tárgyévet megelőző három évben forgalomba hozott elektromos és elektronikus berendezések átlagos tömegének legalább 65%-át, vagy a képződött, hulladékká vált elektromos, elektronikus berendezések legalább 85%-át (lásd a Weeer. 34. §-át).

Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján



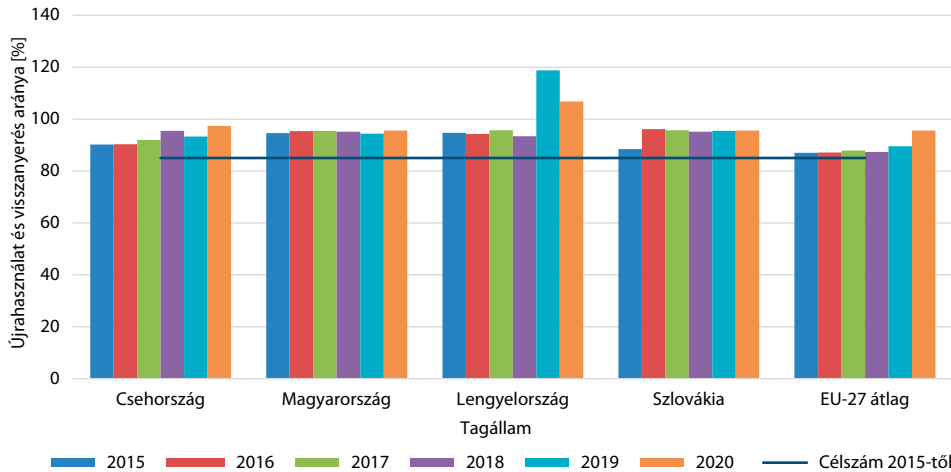
29. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag újrahasználati és hasznosítási mértékének aránya az elhasználódott járművek tekintetében*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR- EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

a NAV által kiadott tájékoztató értelmében koncessziós hulladéknak minősül, és éppen ezért kizárólag a koncessziós fémkereskedő részére adható át: 1. az M1, N1 kategóriába tartozó gépjármű[570] (az ezek részét képező alkatrészekkel együtt), 2. valamint a háromkerekű gépjármű – kivéve a motoros tricikli – (az ezek részét képező alkatrészekkel együtt) – egyben leadva.[571] A MEKH díjjavaslattételének kiemelt jelentősége lesz, ugyanis az EPR-díjat a termék forgalomba hozatalával kell megfizetni, ennek megfelelően a gépjármű egyes elemei vonatkozásában (például akkumulátor, elektromos, elektronikus berendezések, gumiabroncs) előfordulhat, hogy a gépjárművet forgalomba hozó már korábban megfizettette az EPR-díjat, tekintettel arra, hogy jellemzően nem saját gyártású akkumulátorral vagy gumiabronccsal rendelkezik a gépjármű.

A hordozható elemek és akkumulátorok hasznosítására vonatkozó determinációkat – akárcsak a roncsautós, valamint az elektromos és elektronikus berendezéses determinációkat – már korábban megállapította az Európai Unió.

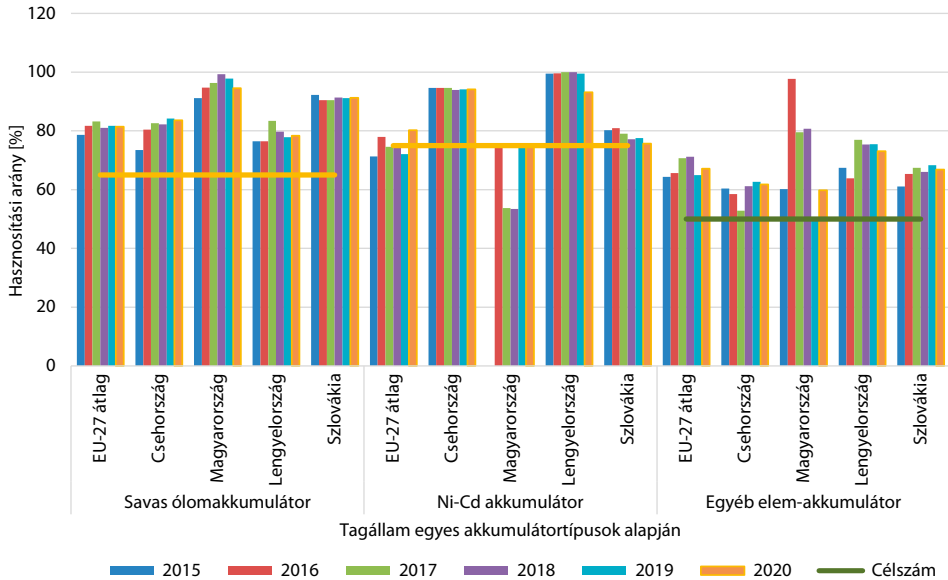
[570] Az M1 járműkategória alatt a személygépkocsi, míg az N1 járműkategória alatt a legfeljebb 3,5 t megengedett legnagyobb össztömegű tehergépkocsik és vontatók értendők [lásd: a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról szóló 5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet 2. § (9) bekezdés a) pont és d) pont].

[571] Lásd: https://nav.gov.hu/vam/femkereskedelem/hirlevelek/A_femkereskedelmi_szabalyok_valtozasa_kapcsan_felmerulo_kerdesek-valaszok.



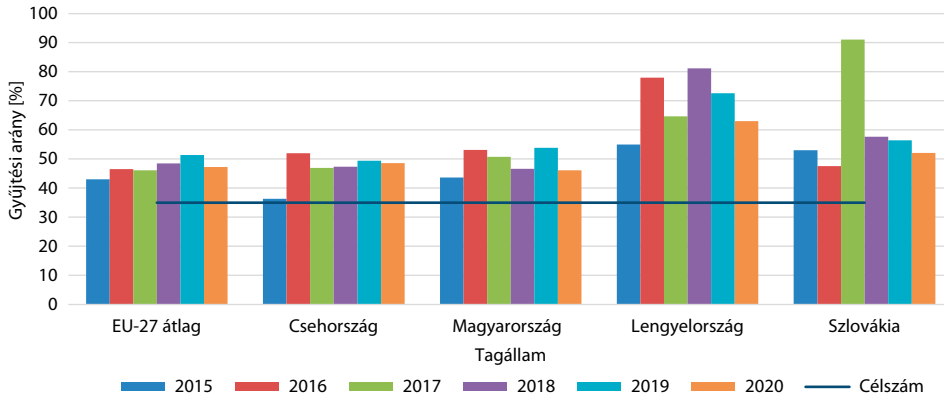
30. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag újrahasználati és visszanyerési mértékének aránya az elhasználódott járművek tekintetében*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

2011. szeptember 16. napjától (mint ahogy azt a hatodik fejezet 21. táblázatában láthattuk) a hulladékká vált savas, ólomtartalmú elem és akkumulátor esetében 65% a hasznosítási arány, a nikkel-kadmium tartalmú elem és akkumulátor esetében 75%, míg az egyéb hulladékká vált elem és akkumulátor esetében ez a szám 50%. A 31. ábrán láthatjuk, hogy a V4-államok valamennyi hordozható elem és akkumulátor tekintetében 2015 óta jellemzően teljesítették a hasznosítási célszámokat, kivéve hazánkat – köszönhetően a nikkel-kadmium tartalmú elemekre és akkumulátorokra vonatkozó célszámnak (itt egyébként Lengyelország és Csehország jellemzően 90% fölött, míg Szlovákia valamivel 80% alatt teljesített 2015 és 2020 között, míg az EU-átlag 71-80% között mozgott) –, ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy 2019-re Magyarországnak is sikerült valamennyi hasznosítási célszámot teljesítenie, noha az egyéb hulladékká vált elem és akkumulátor esetében 30%-os csökkenés volt tapasztalható a 2018-as évhez képest, így két tized százalékponttal maradt el az 50%-os célszámtól, de 2020-ban már közel 60%-on hozta ezt a célszámot. Az uniós átlag ezen elemek és akkumulátorok esetében jellemzően 64-71% között volt. A savas, ólomtartalmú elemek és akkumulátorok esetében Magyarország és Szlovákia közel azonos szinten, 90% fölött teljesíti 2015 óta minden évben az előírt legalacsonyabb 65%-os hasznosítási arányt, míg Lengyelország és Csehország hozzávetőlegesen 80% környékén, az EU-átlag pedig 79-83% között mozgott a 2015 és 2020-as időintervallumban.



31. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag hasznosítási aránya egyes elemek és akkumulátorok tekintetében*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

A hordozható elemek és akkumulátorok minimális gyűjtési arányára vonatkozó célszámot – amint azt a hatodik fejezetben írtam és a 24. táblázatban bemutattam – 2016. szeptember 26. napját követően kell 45%-on – hároméves átlag alapján – teljesíteni. Mint ahogy az a 32. ábrán is látható, 2016 és 2020 között Magyarország ezt kivétel nélkül teljesítette: 2016-ban 53%-on, 2017-ben 51%-on, 2018-ban 47%-on, 2019-ben 54%-on, míg 2020-ban 46%-on. A V4-államok tekintetében Csehország és Szlovákia hazánkhoz közel azonosan (előbbi valamivel alatta, utóbbi valamivel fölötte, leszámítva a 2017-es évet) teljesítette az elmúlt években a célszámot. Csehország esetében ez a következőképpen alakult: 2016-ban 52%-on, 2017–2018-ban 47%-on, 2019-ben és 2020-ban pedig 49%-on abszolválta az uniós determinációt, míg Szlovákiában 2016-ban 48%-on, 2017-ben 91%-on, 2018-ban 58%-on 2019-ben 56%-on, 2020-ban 52%-on volt a hordozható elemek és akkumulátorok tekintetében a gyűjtési arány. A V4-államok közül Lengyelország teljesít e célszám tekintetében a legjobban, ugyanis 2015-öt leszámítva (55%) mindig 60% fölött alakult a hordozható elemek és akkumulátorok gyűjtési aránya: 2016-ban 78%, 2018-ban 65%, 2019-ben 73%, 2020-ban pedig 63% volt. A V4-államok esetében elmondhatjuk, hogy e célszámot valamivel az uniós átlag fölött teljesítik, hisz az uniós átlag 2016–2017 között a 45%-os



32. ábra. *A V4-ek és az EU-átlag gyűjtési aránya a hordozható elemek és akkumulátorok tekintetében*
Forrás: a szerző szerkesztése OKIR EHIR-, EUROSTAT- és ITM/TIM-adatok alapján

határérték környékén mozgott, míg 2018-ban valamivel 50% alatt, 2019-ben valamivel 50% fölött, 2020-ban pedig 50% alatt volt.

A fentiekből látható, hogy a V4-államok esetében a legnagyobb kihívást valójában az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok, a hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó célszámok, valamint a csomagolási hulladék tekintetében meghatározott újrafeldolgozási célszámok jelentik. E célszámok teljesítése csak megfelelően megszervezett gyűjtés és válogatás, továbbá az anyagában történő hasznosítás növelése esetén lehetséges. Ez utóbbinak előfeltétele a megfelelő válogatás és gyűjtés. Nem véletlen, hogy a hasznosítás – mint majd látni fogjuk – nem képezi a koncesszió tárgyát, míg előbbi kettő tevékenység igen, hisz ott tapasztalhatók diszkrepanciák. Már itt utalok rá, hogy a koncesszióba adás szükségessége-arányossága e ponton is tetten érhető, hisz nem minden tevékenység képezi a koncesszió tárgyát, csupán azok, amelyek a célszám teljesítéséhez szükségesek. Hiába van számos hasznosítással és ártalmatlanítással – mint kezelési műveletekkel – kapcsolatos célszám, attól azokat nem szükséges a koncesszió tárgyává tenni, hisz elegendő az azt megelőző tevékenységek racionalizálása ahhoz, hogy maga a piac képes legyen a hasznosításra és ártalmatlanításra vonatkozó célszámokat teljesíteni. Természetesen ehhez szükséges a hulladékgazdálkodási infrastruktúra és eszközpark fejlesztése, valamint új beruházások megvalósítása is. A célszámteljesítés fontosságát eklatánsan példázza a koncessziós hirdetmény kötbérre vonatkozó passzusa. A Ht. ugyanis – mint említettem korábban – koncessziós alapfeltételként határozza meg

(a rezsicsökkentés fenntartása mellett) az uniós célszámok teljesítését.[572] Ennek megfelelően, amennyiben a koncesszor a – koncessziós alapfeltételek közé tartozó, jogszabályban meghatározott – hulladékgazdálkodási célszámok valamelyikét határidőre nem teljesíti, úgy késedelmi kötbérfizetési kötelezettség terheli. A célszám-nemteljesítési késedelmi kötbér mértéke legfeljebb 100 millió Ft/célszám/év azzal, hogy a késedelmi kötbérek együttes értékének összege 300 millió Ft/év. A koncesszor kötbérfizetési kötelezettségét kizárja ugyanakkor, ha az állam a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségeit megszegi; ha olyan állami intézkedés vagy jogszabály lép hatályba, amely hátráltatja vagy ellehetetleníti a koncesszor (koncessziós társaság) szerződésszerű teljesítését; illetve ha a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek nem-, késedelmes vagy hibás teljesítésének lehetőségét előre, indoklással és intézkedési tervvel együtt jelezte a koncessziós szerződésben megjelölt szervezetek részére, akik azt írásban elfogadták. Végezetül a *vis maior* is kizáró ok, azaz nem terheli kötbérfizetési kötelezettség a koncesszort (koncessziós társaságot), amennyiben a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek megsértését ellenőrzési körén kívül eső körülmény okozta.[573] A célszámok teljesíthetősége kapcsán fontos kiemelnem az úgynevezett *cherry-picking* jelenséget is, amely szintén a teljesíthetőség ellenében hat, ugyanis a piaci szereplők – profitorientált működésük révén – a jövedelmező anyagáramokra és régiókra specializálódnak, legyen szó gyűjtésről vagy hasznosításról. Ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a települési hulladék (vagyis annak egy része) nem tartozik az értékes anyagáramok közé, mégis szigorú célszámokat kell teljesítenie az államnak az újrafeldolgozása vagy éppen az ártalmatlanítása kapcsán. Ez valójában a verseny ellenében is ható folyamatnak tekinthető. Kiemelendő továbbá, hogy az állam tartozik helytállással a célszámok teljesítéséért, még akkor is, ha a piacot nem tudja megfelelően kontrollálni. Ez a valóságban azt eredményezi, hogy Magyarország a célszámokat nem tudja teljesíteni, amiért uniós szankciókkal néz szembe, a piac viszont nem érdekelt a teljesítésben. A koncesszor – lévén, hogy ő maga is piaci szereplő – piaci eszközökkel és magánjogi jogviszonyokon keresztül képes lehet kontrollálni e folyamatokat, hisz szerződéses kötelezettsége lesz a célszámteljesítés. E tények fokozzák az inefficiens működést és a hulladékgazdálkodási szektorban tapasztalható veszteséget, ami – a forráshiány okán – hátrányosan érinti az infrastruktúra-fejlesztéseket is. Az állami támogatásokkal kapcsolatos nyolcadik fejezetben részletesebben foglalkozom a *state aid* kérdéskörével, ugyanakkor e ponton fontos kiemelni, hogy a mostani hulladékgazdálkodási rendszerre is jellemző az állami támogatás. Az egyre szigorodó uniós determinációk

[572] Ht. 53/B. § (10) bekezdés.

[573] Lásd: Koncessziós hirdetmény III.2.2. pontja.

teljesítése okán a hulladékgazdálkodási rendszer fenntartása a következőkben vélhetőleg egyre több és több állami támogatást igényelne, ami erősítené a *state aid* függést, és torzítaná a versenyt. A 2022-es Országos Gyűjtési és Hasznosítási Terv (a továbbiakban: OGyHT) értelmében a hulladékgazdálkodási közvetítő szervezet (azaz a hatályos szabályozás értelmében az Energiaügyi Minisztérium)[574] közel 15 milliárd Ft[575] forrást biztosított a hulladékgazdálkodás részfinanszírozására. Hangsúlyozom, hogy hozzávetőlegesen ekkora összeg állt rendelkezésre a korábbi években is – a Ktdt. hatálybalépése óta –, azaz évek óta ekkora többletforrásra számíthatnak a piaci szereplők, ami valójában kvázi állami támogatásnak minősül (legalábbis az a része, amit iparfejlesztési támogatásként fizetnek ki; vagyis a közbeszerzés folytán eszközölt – visszterhes szerződésen alapuló – kifizetések természetesen nem, noha ettől még a közbeszerzés ugyanúgy kiadásnak minősül, ami az állam oldalán jelenik meg, és a koncessziós rendszerben ilyen kiadás sem fogja csökkenteni az államkasszát). Az OGyHT egyébként a környezetvédelmi termékdíjköteles termékekből

574 A hulladékgazdálkodási közvetítő szervezet beazonosítása a hatályos jog alapján csak közvetve lehetséges. A Ktdt. értelmében az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet környezetvédelmi igazgatási feladatkörében közvetíti és szervezi a termékdíjköteles termékekből keletkező hulladékok gyűjtését és hasznosítását; előkészíti az OGyHT-t és gondoskodik annak végrehajtásáról; figyelemmel kíséri és értékeli a hulladékgazdálkodás – tevékenységi köréhez kapcsolódó – folyamatait; nyomon követi és ellenőrzi a vele szerződéses kapcsolatban állók, a pályázatok, illetve a szolgáltatás megrendelések kedvezményezettjei által a termékdíjköteles termékből képződött hulladékokkal kapcsolatban folytatott tevékenységét (szükség szerint informatikai rendszerrel); közreműködik a kötelezettek ellenőrzésében; támogatja a termékdíjköteles termékekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodás fejlesztését; valamint közreműködik a lakosság környezettudatos nevelésével kapcsolatos teendők ellátásában [lásd: Ktdt. 20. § (1) bekezdését]. A Statútum rendelet értelmében ugyanis az energiaügyi miniszter a kormány körforgásos gazdaságra történő átállásáért és a termékértéklánc-felügyeletéért; hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj megállapításáért; hulladékgazdálkodásért; hulladékgazdálkodás felügyeletéért, továbbá a körforgásos gazdasághoz és a hulladékgazdálkodáshoz kapcsolódóan a fenntartható fejlődési feladatok összehangolásáért felelős tagja (lásd: Statútum rendelet 160. § 4–8. pontjai). Az energiaügyi miniszter a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási és szolgáltatási díj megállapításáért való felelőssége keretében előkészíti a termékdíj, a visszaváltási rendszer, a visszaváltási díj és az EPR szabályozására vonatkozó jogszabályokat, és felel a termékdíjköteles termékekből képződött hulladékok hulladékkezelési rendszerében valamennyi feladat ellátásáért, a termékdíjköteles termékekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodás fejlesztéséért, továbbá a szemléletformálásért [lásd: Statútum rendelet 167. § a) pont]. Megjegyzendő, hogy a korábbi Statútum rendelethez [a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet] képest némileg módosultak a hulladékgazdálkodással kapcsolatos feladatok, ugyanis a jogalkotó több elemre bontotta, hangsúlyozva a körforgásos gazdaságra történő átállás jelentőségét.

575 Lásd: OGyHT.

Magyarország területén egy naptári évben képződött hulladékok mennyiségének nyomon követésére, gyűjtésére és előkezelésére, valamint hasznosítására vonatkozó feladatok éves tervét tartalmazza, és bemutatja, hogy milyen hulladékgazdálkodási mennyiségekkel számol az állami hulladékgazdálkodást közvetítő szervezet.

7.2. A RENTÁBILIS, HATÉKONY, JÓL ELLENŐRIZHETŐ HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI RENDSZER KIALAKÍTÁSÁNAK KÖVETELMÉNYE

A második tényező szorosan összefügg az első tényező teljesíthetőségével és a harmadik tényező hiányos voltával, ugyanis egy nem kellően hatékony, veszteséges, a *cherry-picking*nek teret adó hulladékgazdálkodási rendszer – megfelelő infrastruktúra híján – képtelen az uniós determinációknak megfelelni. Nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a célszámok teljesítésén túl is állami érdek egy rentábilis, efficiens, jól ellenőrizhető, a körforgásos gazdasági modell működési elvén alapuló hulladékgazdálkodási rendszer kialakítása. A hulladékgazdálkodási rendszer veszteséges, inefficiens és ellenőrizhetetlen volta alapvetően az alábbiakra vezethető vissza: 1. többszereplős rendszer, ami gátolja az érdekek összehangolását; 2. diszfunkcionális vegyes – a helyi önkormányzatok és az államigazgatás között megoszló – hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátási (közszolgáltatás-szervezési) modell; 3. fragmentált településszerkezet (fragmentált közszolgáltatás-ellátási rendszer) és átláthatatlan, fenntarthatatlan szervezetrendszer. Hangsúlyozandó, hogy a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer négy faktor együttműködésén alapult, vagyis az államigazgatás (központi és területi), a helyi önkormányzatok (és azok társulásai), az egyéb gazdasági szereplők (másképpen szólva a piac maga) és az egyes természetes személy jogalanyok együttműködésén. Látható tehát, hogy az állam valamennyi szereplője résztvevője volt a hulladékgazdálkodási rendszernek, ami problémát okozott az érdekek összeegyeztethetősége szempontjából. A fenti igények hulladékgazdálkodási rendszerre történő adaptálása tekintetében természetesen legkevésbé a természetes személy jogalanyok számítanak, ugyanis ők a szolgáltatás igénybevevői, tehát kvázi nem annak működtetői, így nyilvánvalóan a fenti tényezők alakulása szempontjából semelyikre sincs és nem is volt közvetlen hatásuk. Következésképpen a szolgáltatói oldalon helyet foglaló másik három alany az, aki felelős volt a hulladékgazdálkodási rendszer hatékony, rentábilis és ellenőrizhető működéséért. Látni kell, hogy jellemzően e három fél számtalanszor egymás ellenérdekeltjei voltak, ugyanis míg az állam helytállni köteles például az újrahasználatra előkészített és újrafeldolgozott, valamint hulladéklerakóban lerakott települési hulladék mennyiségére vonatkozó

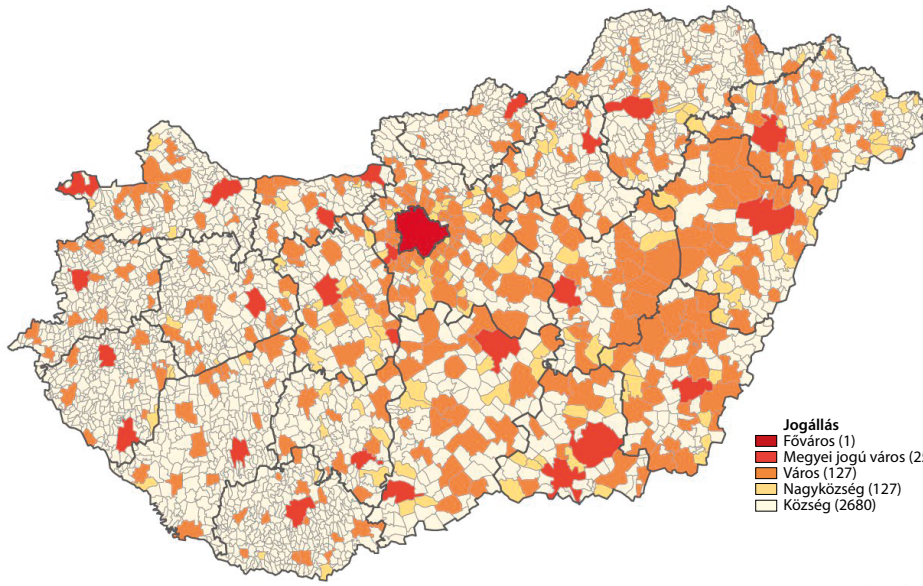
célszámok tekintetében, addig a települési önkormányzat közigazgatási területén a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás helyi szintű részletszabályainak meghatározását, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltató kiválasztását, a közszolgáltatási szerződés megkötését[576] – egyszóval az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását – a települési önkormányzat volt hivatott biztosítani, méghozzá a közszolgáltatóval írásban kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben[577] foglaltak szerint,[578] ahol egyrészt nem a célszámteljesítés és a megfelelő minőségű, elkülönített gyűjtés az elsődleges szempont a szolgáltató kiválasztása során, másrészt tartalma megrendelőnként/ajánlatkérőnként változott. Ehhez képest ugyanakkor a piaci szereplők a saját profitjuk maximalizálására törekedtek (és törekszenek mindig), ami teret ad a *cherry-picking* térnyerésének (ezt egyébként nyilvánvalóan a rezsicsökkentett vagy rezsistop alá tartozó hulladékgazdálkodási közszolgáltatás csak még jobban felerősíti).

A hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátás (közszolgáltatás-szervezés) a régi rendszer alapján vegyes modellben – azaz az önkormányzati és az államigazgatási alrendszer együttműködésével – történik. Tisztán állami rendszerben nem működtethető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás, hisz a lakosságtól túl távol valósulna meg a szolgáltatás-ellátás, így sérülne a szubszidiaritás elve, továbbá a lokálisan jelentkező problémák országos szintű kezelése nehézségekbe ütközne. Mindemellett e rendszer rugalmatlanabb, túlzottan bürokratikus működést eredményezne. Hazánkban – a vegyes rendszer okán – az állam nem rendelkezett a feladat ellátásához szükséges szervezetrendszerrel sem. Hangsúlyozom, hogy egyébként tisztán állami hulladékgazdálkodási közszolgáltatás-ellátási rendszer egyetlen EU tagállamban sem működik. A tisztán önkormányzati modell sem tekinthető megoldásnak a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése vonatkozásában, tekintettel hazánk fragmentált önkormányzati struktúrájára (erre lásd 33. ábra). Bár ez esetben a szubszidiaritás elve maradéktalanul érvényesülhetne, mégis hiányozna a globális – az uniós követelményeket szem előtt tartó – szemlélet, ami a közszolgáltatás-ellátás minőségében is megmutatkozna, hisz az településenként eltérő lenne. Ez egyébként a korábbi vegyes rendszerben is probléma, de egy tisztán önkormányzati rendszerben ez tovább eszkalálódna. Kiemelendő ugyanakkor, hogy az uniós célszámok esetében a mögöttes állami felelősség megmarad, jóllehet az önkormányzati alrendszer autonómiája miatt az állami ellenőrzés működésképtelen.

[576] Ht. 2. § (1) bekezdés 27a. pont.

[577] A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés tartalmi követelményeire és a közszolgáltató kiválasztási eljárására vonatkozó részletes szabályokat lásd a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről szóló 317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendeletben.

[578] Ht. 33. § (1) bekezdés és 34. § (1) bekezdés.



33. ábra. *Magyarország települései jogállás szerint, 2022. május 1.*
Megjegyzés: 2021. szeptember 1. napjától – a városi cím adományozásáról szóló 409/2021. (VIII. 3.) KE határozat alapján – két település kapott városi címet (Kiskunlacháza és Nyírbogát), így már 324 városa van Magyarországnak.
Forrás: https://www.ksh.hu/docs/teruletiatlasz/telepulesek.pdf

A koncessziós rendszer e problémákat is képes lehet kezelni. Mint fentebb említettem, egy elaprózódott településszerkezet egy vegyes vagy egy tisztán önkormányzati hulladékgazdálkodási modellnél komoly problémákat tud okozni. Hazánkban a fővárossal együtt 3155 település található. A települések 4%-a száz fő alatti, 55%-a ezer fő alatti és 90%-a ötezer fő alatti lélekszámmal rendelkezik. A települések csupán 0,6%-ának a lakosságszáma haladja meg ötvenezer főt, és mindösszesen 0,2% a százezer főt (a fővárost is beleértve).[579] A korábbi vegyes modell szerint is – mint fentebb említettem – a közszolgáltatás megszervezéséért a települési önkormányzatok felelősek[580] (következésképpen az elaprózódott településszerkezet ezért tud gátja lenni a hatékony közszolgáltatás-ellátásnak). Bár az Mötv. kimondja a differenciált hatáskör-telepítés elvét,[581] a Ht. korábbi szabályozása alapján a hulladékgazdálkodást valamennyi települési önkormányzat köteles volt megszervezni, s noha jellemzően

[579] A KSH Magyarország állandó lakossága település típusa szerinti bontása alapján készített saját számítás (2021. január 1. napi adatközlés).
[580] Ht. 33. § (1) bekezdés.
[581] Mötv. 11. § (2) bekezdés.

társulási formában,[582] megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatókkal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási (vagy a közszolgáltató és a közszolgáltatói alvállalkozó között létrejött) szerződés alapján látták el a feladatot, ennek ellenére az ilyen fragmentált-lokális közfeladat-ellátást a logisztika és az infrastruktúra-üzemeltetés is nehezítette. Hangsúlyozandó, hogy a koncessziós rendszerre történő átállással a megfelelőségi vélemény jogintézményét a jogalkotó megszüntette.[583]

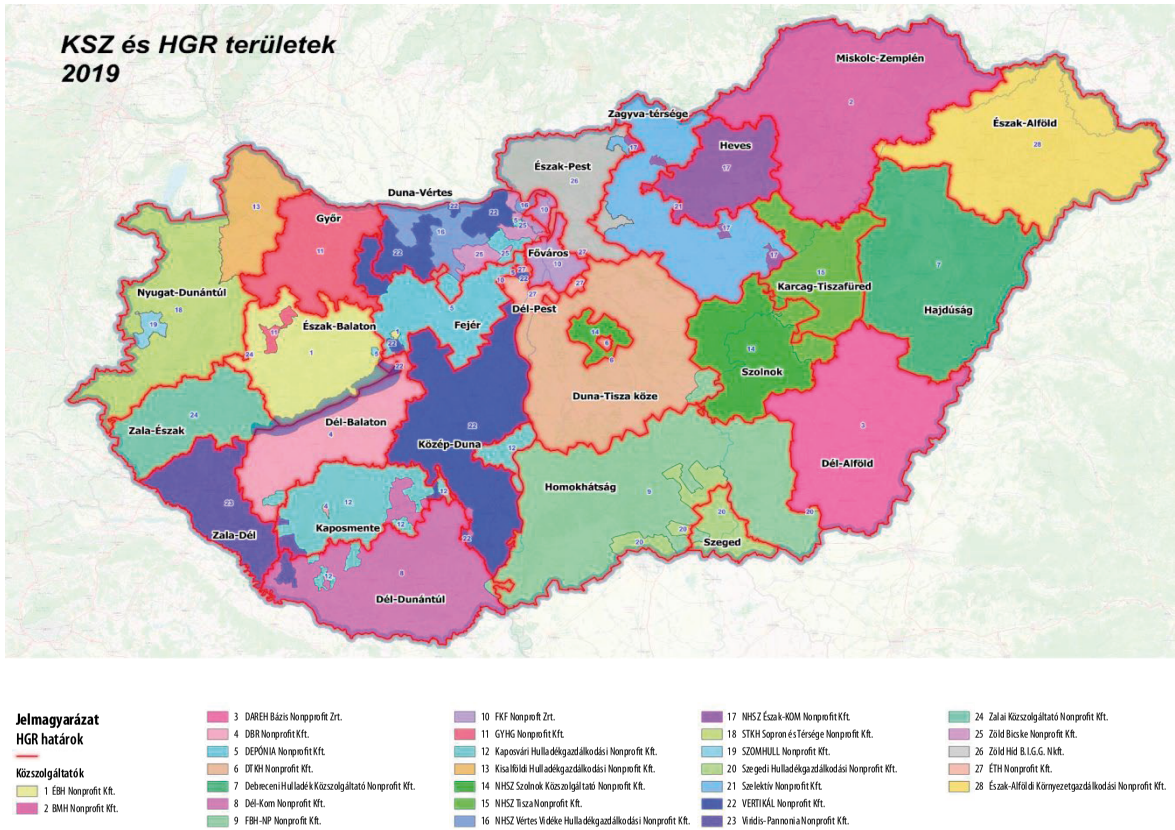
Az elaprózódott településszerkezet mellett problémát okoz a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás-ellátásba – a közszolgáltatók mellett – bevont közszolgáltatói alvállalkozók. Pontosabban nem a közszolgáltatói alvállalkozók, hanem a közszolgáltatói alvállalkozói rendszer átláthatatlan volta a valódi probléma. A korábbi hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység ellátásában – a közszolgáltatók mellett – jelentős szerepet játszottak a közszolgáltatói alvállalkozók, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmények üzemeltetői is. A közszolgáltató – a Ht. 2023. július 1. napjáig hatályos szabályozása értelmében – az a minősített (azaz minősítési engedéllyel rendelkező) nonprofit gazdasági társaság, amely a települési önkormányzattal kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés alapján hulladékgazdálkodási közszolgáltatást lát el; míg a közszolgáltatói alvállalkozó a hulladékgazdálkodási közszolgáltató által, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben megállapított hulladékgazdálkodási közszolgáltatási kötelezettsége teljesítése érdekében közvetlenül igénybe vett nonprofit gazdasági társaság.[584] A közszolgáltatókra lásd a 34. ábrát. A települési önkormányzat az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására csupán egy hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést köthetett a közszolgáltatóval, és azt is csak legfeljebb tíz évre.[585] Ezen „egy település, egy közszolgáltató" elv a fentiek következtében sérült. Jóllehet közszolgáltatási szerződéssel egy gazdasági társaság rendelkezik településenként, ugyanakkor az egyes – közszolgáltatáson belüli – résztevékenység, vagy akár a teljes közszolgáltatás ellátását a közszolgáltatói alvállalkozók biztosították. Természetesen a közszolgáltató és az alvállalkozó magánjogi szerződést kötött a feladatellátásra vonatkozóan, amelynek tartalma – annak magánjogi volta miatt – nem ismert. Nem volt korlátozva az igénybe vehető alvállalkozók száma sem.

[582] A Ht. 36. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében egymással társulhatnak. A társulás tartalmát és feltételeit a helyi önkormányzatok társulásaira vonatkozó jogszabályok keretei között, társulási megállapodásban állapítják meg.

[583] Lásd: a hulladékgazdálkodással összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2022. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Ht. mód.).

[584] Lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 37. és 37a. pontok.

[585] Lásd: Ht. 34. § (2) bekezdés és (7) bekezdés.



34. ábra. *Hulladékgazdálkodási régiók (HGR) és közszolgáltatók*
Megjegyzés: lásd részletesen az OHKT 2022 1.2. táblázatát.
Forrás: OHKT

Következésképpen e rendszer átláthatatlan szerződéses jogviszonyokon és átláthatatlan felelősségi struktúrán alapult. A közszolgáltatók túlnyomó része egyébként igénybe vett alvállalkozót. Mint fentebb említettem, a települési önkormányzat az önkormányzati hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását a közszolgáltatóval írásban kötött hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződés útján biztosította.[586] Hangsúlyozandó, hogy a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést csak – a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről szóló 2013. évi CXXV. törvényben (a továbbiakban: Hktmt.)[587] meghatározott – minősítési engedéllyel és – a Ht. és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről szóló 385/2014. (XII. 31.) Korm. rendeletben (a továbbiakban: Hkvr.) meghatározott – megfelelőségi véleménnyel[588] rendelkező gazdasági szereplővel köthetett.[589] Következésképpen a települési önkormányzat hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést minősítési engedéllyel és megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatóval kötött, és a közszolgáltató a megfelelőségi véleménnyel rendelkező közszolgáltatói alvállalkozóval köthetett szerződést a közszolgáltatás teljes vagy részleges ellátása érdekében. Ez alól egy kivételt ismert a koncessziós rendszer hatálybalépését megelőzően a Ht., amely szerint megfelelőségi véleménnyel rendelkező, de minősítési engedéllyel nem rendelkező gazdasági szereplővel is köthetett hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződést, amennyiben annak tagjai – az államot és a települési önkormányzatot kivéve – valamennyien rendelkeznek minősítési engedéllyel.[590] Kiemelendő, hogy a hulladékgazdálkodási hatóság minősítési engedélyt csak annak a hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezetnek adhatott, amelyben az állam, a települési önkormányzat vagy a települési önkormányzatok társulása a szavazatok többségével tulajdoni hányada alapján közvetlenül vagy közvetve rendelkezett, és a társaság tulajdonosaként jogosult volt arra, hogy a vezető tisztségviselők és a felügyelőbizottság tagjai többségét

[586] Ht. 33. § (1) bekezdés és 34. § (1) bekezdés.

[587] Hatályon kívül helyezte a Ht. mód. 51. §-a.

[588] A megfelelőségi vélemény kiállításának részletes szabályait a jogalkotó kormányrendeletben állapította meg. A veszélyhelyzet ideje alatt a kormány veszélyhelyzeti jogalkotás keretében szabályozta e kérdést (előbb a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól szóló 418/2021. (VII. 14.) Korm. rendeletben, ezt követően pedig a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól szóló 40/2022. (II. 15.) Korm. rendeletben. A veszélyhelyzet megszűnésével a Hkvr. 3/C. §-a szabályozza e kérdéskört, amely szakaszt a hulladékgazdálkodással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 312/2021. (VI. 7.) Korm. rendelet iktatott a Hkvr.-be.

[589] Ht. 34. § (3) bekezdés és Ht. 62. § (2) bekezdés.

[590] Ht. 34. § (4) bekezdés.

megválassza vagy visszahívja.[591] Hangsúlyozandó, hogy a koncessziós rendszerre történő átállással a minősítési engedély jogintézményét a jogalkotó megszüntette.[592] Garanciális szabály a most hatályos szabályozás alapján is, hogy hulladékgazdálkodási engedély (engedélyezési eljárásokban az ügyintézési határidő ötvenöt nap) nem adható,[593] és nem vehető nyilvántartásba az, akinek, illetve amelynek az önkormányzati vagy az állami adóhatósággal szemben köztartozása van.[594] Garanciális szabálya volt a Ht.-nek továbbá, hogy a települési önkormányzat a Ptk.-ban nevesített felmondási okokon túl hat hónapos felmondási idővel akkor is felmondhatta a közszolgáltatási szerződést, ha a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátása során a környezet védelmére vonatkozó jogszabályokat vagy a rá vonatkozó hatósági döntés előírásait súlyosan megsértette, és ennek tényét a bíróság jogerősen vagy a hatóság véglegessé vált döntéssel megállapította, vagy ha a szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette. Emellett – szintén hat hónapos felmondási idővel – köteles volt felmondani a települési önkormányzat a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződését, ha a közszolgáltató nem rendelkezett minősítési engedéllyel, vagy megfelelőségi véleménnyel, vagy a megfelelőségi véleményt visszavonták (megjegyzendő ugyanakkor, hogy sokszor egy-egy települési önkormányzat – azaz a szolgáltatás megrendelője – annak ellenére nem mondta fel és nem kötött új szolgáltatási szerződést, hogy a kritériumoknak a közszolgáltató egyébként nem felelt meg). A felmondási idő alatt – és az új szerződés megkötéséig – a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást változatlanul köteles volt ellátni.[595] A közszolgáltatói alvállalkozók valamennyi hulladékgazdálkodási tevékenységben – azaz a gyűjtésben, előkezelésben, szállításban, hasznosításban és ártalmatlanításban is – részt vettek, jóllehet a gyűjtésben és a szállításban történő részvételük kiemelkedő. Ezen túlmenően megjegyzendő, hogy a hulladék kezelésében jelentős szerepet játszottak a hulladékgazdálkodási létesítményüzemeltetők is, hisz nem minden közszolgáltató rendelkezett hulladékkezelő létesítménnyel. Mint látható, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásában a közszolgáltatókon túl jelentős szerepet játszottak a piaci szereplők is, értve ez alatt a közszolgáltatói alvállalkozókat és a hulladékgazdálkodási létesítményüzemeltetőket. A közszolgáltatói alvállalkozók száma száz fölött volt korábban, amely gyakorlatilag a közszolgáltatói létszám (28 db közszolgáltató) háromszorosát tette ki, és mellettük még a hulladékgazdálkodási létesítményüzemeltetők is jelentős számban vettek részt a közszolgáltatás ellátásában.

[591] Ht. 81. § (1) bekezdés.
[592] Lásd: Ht. mód.
[593] Ht. 79. § (8) bekezdés.
[594] Ht. 79. § (7) bekezdés.
[595] Ht. 37. § (1)–(4) bekezdés [Eht. 91. § (2) bekezdés 7. pontja helyezte hatályon kívül].

Kiemelendő továbbá, hogy bizonyos esetekben előfordult az is, hogy az adott gazdálkodó szervezet mind közszolgáltatói alvállalkozóként, mind pedig létesítményüzemeltetőként megjelent a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának rendszerében. Mindemellett lényeges hangsúlyozni, hogy egy-egy nagyobb ellátási területtel rendelkező közszolgáltató esetében is előfordult, hogy maga a szervezet kis létszámmal működött, és sajnálatos módon a közszolgáltatás-ellátáshoz szükséges infrastruktúrával – azaz gépekkel és eszközökkel – sem rendelkezett, következésképpen a teljes tevékenységet a közszolgáltatói alvállalkozók részére szervezte ki. Mindebből adódik, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás színvonala közszolgáltatónként eltérő volt, és a szolgáltatás színvonalát a valós gazdasági verseny sem volt képes emelni. Ez a nagyfokú közszolgáltatói alvállalkozói jelenlét a közszolgáltatás integrációjával ellentétesen valójában inkább egy dezintegrációt eredményezett, ami széttördelte és átláthatatlanná tette a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás-ellátást. Jellemzője a korábbi hulladékgazdálkodási rendszernek, hogy számos – korábban hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységet ellátó – gazdasági társaság a közszolgáltatói minőségének megszűnését követően is közreműködött a közszolgáltatás-ellátásban, méghozzá közszolgáltatói alvállalkozói minőségben. Ezen elaprózódottság lecsapódott a gyűjtés terén is, mint hulladékgazdálkodási tevékenységen, a nem optimalizált gyűjtés pedig nehezíti mind a gyűjtési, mind pedig a hasznosításra vonatkozó uniós célszámok teljesítését. Mindezen egyenlőtlenségeket elkerülendő, a koncessziós jogosultság földrajzi alapja Magyarország teljes területe, és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat (azaz a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység) gyakorlásának a jogát az állam kizárólag egységesen, egy eljárásban, egy és ugyanazon koncesszor részére engedi át.[596] A koncesszor természetesen alvállalkozót vehet majd igénybe a feladatellátáshoz, de a koncessziós jog tovább nem ruházható (szubdelegáció tilalma).[597] Felmerül a kérdés, hogy amennyiben az új rendszerben is biztosított az alvállalkozó igénybevételének lehetősége, mégis hogy lesz működőképes annak tükrében, hogy a szolgáltatásellátás egyik legnagyobb problémáját és inefficiens voltát a fragmentált szerkezetre vezettem vissza. Fentebb említettem, hogy a közszolgáltató és a közszolgáltatói alvállalkozó között kötött szerződések tisztán magánjogi szerződéses jellege akadályozta a közszolgáltatás teljesítésének ellenőrizhetőségét, jóllehet a koncesszor és a koncesszori alvállalkozó között sem lesz kevésbé ellenőrizhető e magánjogi jogviszony, hisz annak karaktere nem változik. Fontos különbség ugyanakkor, hogy az államnak pusztán egyetlen szereplőre kell fókuszálnia, és ezen

[596] Ht. 53/A. § (1) bekezdés és 53/B. § (4) bekezdés.
[597] Ht. 53/A. § (2) bekezdés.

egyetlen szereplővel kötött koncessziós szerződés teljesülését kell nyomon követnie. A koncessziós szerződésnek nem véletlenül kell, hogy részét képezze a koncesszor azon kötelezettsége, hogy az uniós célszámokat határidőre teljesíti, valamint a rezsicsökkentést és a rezsistopot fenntartja.[598] Véleményem szerint egy erős gazdasági szereplő az alatta található magánjogi alapokon nyugvó alvállalkozói struktúrát sokkal inkább képes kontrollálni, mint ahogy arra az állam képes lenne. Az államnak valójában korábban sem volt rálátása a közszolgáltatói alvállalkozói struktúrára, csupán a közszolgáltatókra, de azokra sem teljes mértékben, hisz egy-egy közszolgáltató jellemzően önkormányzati vagy társulási tulajdonban van, és a fragmentált önkormányzati rendszer okán a tulajdonosi szerkezet és a szervezeti döntéshozatal is nehézkessé vált. Hangsúlyozandó, hogy mivel a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszerben egy koncesszor (vagyis az egy szolgáltató) egy terület – azaz Magyarország egész területének – ellátásáért felel, ez lehetőséget biztosít a koncesszor számára, hogy országosan átlássa a kapacitásegyenlőtlenségeket, nagyobb teret biztosítva így azok kiegyenlítésére. Ez természetesen egyben piaci érdeke is a koncesszornak. Érdekessége a hatályos rendszernek, hogy míg 2015-ben az összes hulladékgazdálkodási közszolgáltató vesztesége 1 milliárd Ft-ra volt tehető, addig napjainkban ez a szám inkább a 20 milliárd felé közelít.[599] Mint korábban is említettem már, a hulladék érték finanszírozási és költségvetési oldalról, éppen ezért ki kell emelnem továbbá, hogy a hulladékgazdálkodási ágazat értékes komponensének, azaz magának a hulladékanyagnak az értékesítéséből befolyt összeg a Nemzeti Hulladékgazdálkodási Koordináló és Vagyonkezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaságnál (a továbbiakban: NHKV Zrt.),[600] nem pedig a közszolgáltatóknál realizálódott, következésképpen a közszolgáltatók – a piaci-gazdasági érdekeltség hiányában – kevésbé voltak motiváltak a hatékony és magas színvonalon biztosított közszolgáltatásban, így sem a hulladék gyűjtése, válogatása, sem pedig az előállított haszonanyag minősége nem volt megfelelőnek tekinthető. Az egyes közszolgáltatók a forráshiányuk következtében megjelentek az ipari hulladékok piacán is (ezzel persze számos egyéb ipari hulladékgazdálkodási tevékenységet ellátó kkv-t kiszorítottak a piacról).

Hangsúlyozandó, hogy a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer kvázi állami támogatással működött. Mind a közszolgáltatói alvállalkozók, mind pedig a piaci hulladékgazdálkodási szereplők a folyamatos állami támogatás reményében látták el a tevékenységüket, ez pedig a piaci verseny ellenében hatott, ami egyébiránt növelte

[598] Ht. 53/B. § (10) bekezdés.

[599] E-cégjegyzék alapján számított adatok.

[600] Az NHKV Zrt. mint koordináló szerv kijelölésére lásd az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól szóló 69/2016. (III. 31.) Korm. rendeletet.

a közszolgáltatók alvállalkozói költségeit (e kérdés majd az állami támogatások esetén is előkerül a 8. fejezetben). E fentebb említett finanszírozási, költségvetési kérdéskör természetesen szoros összefüggésben van a rezsicsökkentéssel és rezsistoppal, hisz az hatással van a közszolgáltatók költségvetésére és bevételeire.

7.3. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI INFRASTRUKTÚRA EGYSÉGESÍTÉSÉNEK ÉS FEJLESZTÉSÉNEK KÖVETELMÉNYE

A harmadik tényező a hulladékgazdálkodási infrastruktúra fejlesztése és az ehhez szükséges beruházások megvalósítása, ami ugyancsak összefügg az uniós célszámok teljesítésével, hisz megfelelő infrastruktúra nélkül nem lehet megfelelő gyűjtési-válogatási-előkezelési tevékenységet végezni. A hulladékgazdálkodási infrastruktúra kialakítására és üzemeltetésére vonatkozó szabályokat az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól szóló 246/2014. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hlküszr.) szabályozza. Hangsúlyozom, hogy a koncessziós rendszer indulásakor meglévő hulladékgazdálkodási infrastruktúra önmagában nem alkalmas az uniós determinációk megvalósításához, és ezt tovább fokozza a hulladékgazdálkodási vagyon fragmentált volta. E fragmentáció természetesen az eddigi hulladékgazdálkodási közszolgáltatás-ellátás dichotóm – azaz állami-önkormányzati – és az önkormányzati rendszer elaprózódott voltából fakadt. Kiemelendő továbbá, hogy a fentiekben írt uniós determinációk teljesítéséhez a települési hulladék hasznosítási arányának drasztikus emelésére van szükség, amelyhez jelentős fejlesztések és beruházások szükségesek. Tekintettel arra, hogy a csomagolási hulladék vonatkozásában energetikai hasznosítással már nem teljesíthetők a 2030-ra előírt újrafeldolgozási célszámok, és a legfontosabb kezelési mód az anyagában történő hasznosítás, ezért az energetikai hasznosítás nem lehet elsődleges a hulladékok kezelése tekintetében. Honi célkitűzés éppen ezért, hogy csupán az anyagában nem hasznosítható „maradék hulladék" energetikai hasznosítására kerüljön sor, vagyis a további SRF- és RDF-előállítás mindezek okán nem élvezhet előnyt. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy a 10%-os településihulladéklerakási célszám nem teljesíthető (de még a 25%-os derogációs sem) energetikai hasznosítás nélkül. Következésképpen hazánk különböző pontjain – a területi lefedettséget is biztosítva – fejleszteni szükséges a hő- és villamosenergia-termelésre alkalmas hulladékhasznosító erőműveket az anyagában nem hasznosítható teljes települési hulladék mintegy 25%-a részére. Hozzávetőlegesen – legkésőbb 2040-re – 1 millió tonna települési hulladék energetikai hasznosításához elégséges kapacitással szükséges hazánknak rendelkeznie, amiből 350-400 ezer tonna kapacitást

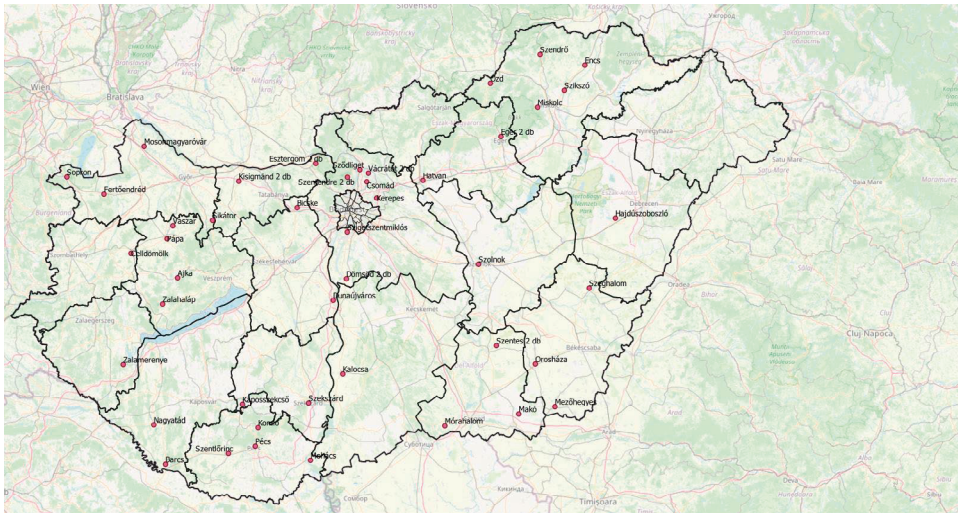
fed le a Fővárosi Hulladékhasznosító Mű (a továbbiakban: HUHA),[601] amely az egyetlen olyan honi létesítmény, amely a vegyes települési hulladékot energetikai hasznosítással képes kezelni, jóllehet jelentős fejlesztések eszközölése szükséges és van is folyamatban a hatékonyságnövelés érdekében (távhő-összekötőrendszerek kiépítése, turbinacsere előkészítése stb.). A fentiekben írtak következtében figyelembe kell venni a már meglévő cementipari és egyéb erőművi kezelőkapacitásokat is a további energetikai hasznosítói kapacitások kiépítése folyamán. Éppen ezért olyan energetikai beruházások megvalósítása szükséges, amelyek mind az anyagában nem hasznosítható, mind az RDF, mind pedig a vegyesen és elkülönítetten gyűjtött hulladékok válogatása során keletkező maradék hulladékot képesek hasznosítani. Jóllehet ugyanakkor, hogy jelentős csökkenést idézhet elő a települési hulladék vegyesen gyűjtött részének mennyiségében az elkülönített gyűjtési és a visszaváltási rendszerek fejlesztése, ezért kifejezetten erre specializált kapacitások kialakítása szükséges. Mindezekre figyelemmel – az energetikai hasznosító kapacitások földrajzi eloszlásának megfelelően – kis kapacitású hőerőművek fejlesztése javasolt, méghozzá olyan földrajzi területen, ahol helyben hasznosítható mind a megtermelt hő, mind pedig a villamos energia. Ez hozzávetőlegesen 3-6 db, összesen ~600 ezer tonna/év kapacitású, települési hulladék és abból képződő válogatási maradék hasznosítására alkalmas erőművet jelent.[602] A koncessziós hirdetmény alapján a koncesszor feladatát képezi, hogy – a koncessziós szerződés hatálybalépését követő – tíz éven belül legalább nettó 50 milliárd forint, legfeljebb nettó 300 milliárd forint értékben valósítson meg új beruházásokat. Ilyen új beruházások alatt értendő valamennyi, a koncesszori feladatellátáshoz szükséges hulladék gyűjtési, előkezelési infrastrukturális és informatikai beruházás, úgymint: a keletkező hulladék megfelelő gyűjtését biztosító gyűjtőedények, hulladékgyűjtő udvarok (a korábbi gyűjtési infrastruktúrára lásd 35. ábra), hulladékgyűjtő pontok, a hulladékok szállítását, mozgatását biztosító járművek és a megfelelő előkezelési infrastruktúra (a korábbi előkezelési infrastruktúrára lásd 36–37. ábra) megvalósítása. A gyűjtésre szolgáló infrastruktúra kapcsán megemlítem, hogy a gyűjtőhely nem más, mint „az átvételi hely, a hulladékgyűjtő pont, a hulladékgyűjtő udvar, valamint a munkahelyi gyűjtőhely és az üzemi gyűjtőhely".[603] Hulladékgyűjtő udvarnak minősül a – Hlküszr. rendelet szerinti – hulladék[604] átvételére és elszállításig történő tárolására szolgáló – koncessziós társaság, koncesszori alvállalkozó

[601] A HUHA egyébként a XV–XVI. kerületben 13 000 lakás fűtéséhez biztosít gázt és 45 000 lakás villamosenergia-ellátásához villamos energiát (lásd: OHT).

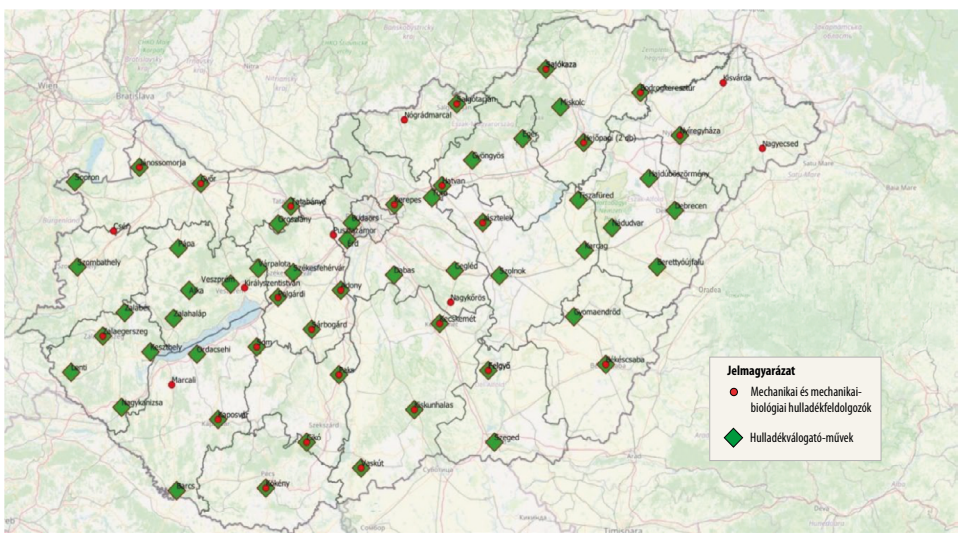
[602] Részletesebben lásd: OHT.

[603] Ht. 2. § (1) bekezdés 19. pont.

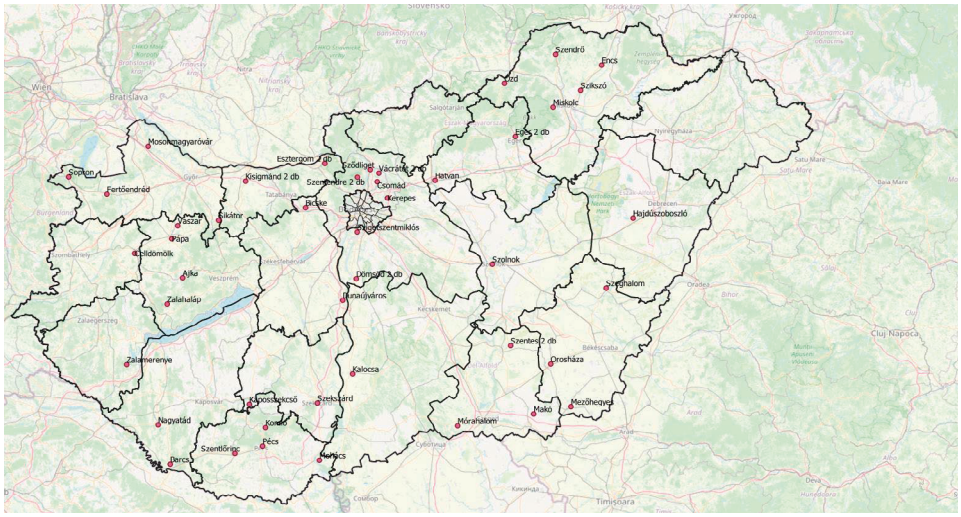
[604] Erre lásd: Hlküszr. 1. számú melléklet.



35. ábra. *Hulladékgyűjtő udvarok térképes ábrázolása*
Forrás: OHT: 212



36. ábra. *Válogatóművek térképes ábrázolása*
Forrás: OHT: 211



37. ábra. *Átrakóállomások térképes ábrázolása*
Forrás: OHT: 212

által üzemeltetett –, felügyelettel biztosított telephely.[605] Hulladékgyűjtő pontnak minősül a hulladékgyűjtő sziget és a speciális gyűjtőhely.[606] A hulladékgyűjtő szigetet nem más, mint egy olyan – különböző fajtájú, hasznosításra alkalmas hulladék elkülönített gyűjtésére és a koncessziós társaságnak, koncesszori alvállalkozónak történő átadására szolgáló, felügyelet nélküli, közterületen kialakított, folyamatosan a lakosság rendelkezésére álló – hulladékgyűjtő pont, amelyre gyűjtőedényt telepítettek.[607] Ehhez képest speciális gyűjtőhelynek tekintendő az

> „a környezetre fokozott veszélyt jelentő, valamint a háztartásban képződő veszélyes hulladék elkülönített gyűjtésére szolgáló, jól látható és a lakosság számára könnyen megközelíthető helyen, környezetvédelmi és közegészségügyi érdekből kialakított hulladékgyűjtő pont, ahol kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben meghatározott hulladékfajta (így különösen az elem- és akkumulátorhulladék, az elektromos és elektronikus berendezés háztartásban képződő hulladéka, a hulladékolaj, a növényvédőszer vagy ezek csomagolása) a hulladékgyűjtő pontra telepített – az időjárás hatásainak ellenálló – gyűjtőedényben vagy konténerben térítésmentesen elhelyezhető."[608]

[605] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 6. pont.
[606] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 4. pont.
[607] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 5. pont.
[608] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 12. pont.

Az előkezelési infrastruktúra kapcsán fontos megemlíteni a válogatóművet és az átrakóállomást. Míg előbbi olyan – a hulladék előkezelésére szolgáló – hulladékkezelő létesítmény, amelyben a hulladék és az abból kinyerhető hasznosítható összetevők válogatását végzik;[609] addig utóbbi olyan hulladékkezelő létesítmény, ahol a hulladékot egy konténerbe ürítik a gyűjtőjárműből, sőt adott esetben tömörítik is azt, és a konténert további ürítés nélkül a továbbszállításig tárolják abban az esetben, ha az azonnali elszállítása nem lehetséges.[610] Hangsúlyozandó, hogy a koncessziós hirdetményben szereplő 50 milliárd forint értékű beruházás terhére nem számolhatók el azon költségek, amelyek a koncesszió teljes időtartama alatt megvalósuló folyamatos működés biztosításához szükséges állagmegóvó és szinten tartó beruházásoknak minősülnek. Állagmegóvó és szinten tartó beruházásnak minősülnek a tárgyi eszközökbe vagy immateriális javakba történő beruházások, amelyek nem járnak új létesítmény felállításával, továbbá nem járnak már meglévő létesítmény bővítésével vagy éppen e létesítmények hatékonyságának javulásával, illetve a létesítmény szolgáltatásainak bővítésével. Mint említettem, e beruházások a meglévő infrastruktúrára tekintettel alapvetően elengedhetetlennek bizonyulnak az uniós célszámok teljesítéséhez. Bár, mint látni fogjuk, az energetikai hasznosítás – mint hasznosítási művelet – nem tartozik a koncesszió hatálya alá (mint ahogy maga a hasznosítási és az ártalmatlanítási tevékenység – mint kezelési művelet – sem), ennek ellenére a koncesszor által viselendő működési kockázatot növeli, hogy – földrajzi eloszlásának megfelelően – energetikai hasznosítási kapacitásokat köteles fejleszteni a koncessziós szerződés hatálybalépését követő öt éven belül, minimum 100 000 tonna/év, maximum 400 000 tonna/év új kapacitás kiépítésével, ami alapvetően a települési hulladék és az abból képződő válogatási maradék hulladék energetikai hasznosítására alkalmas. E fejlesztés azt a cél szolgálja, hogy a megtermelt hő- és villamos energia hasznosuljon.[611] Amint azt a második fejezetben említettem, a szolgáltatási koncesszió alkalmazhatóságának lényegi eleme a működési kockázat koncesszorra történő átterhelése, hisz ennek – valamint a koncessziós díj megfizetésének – fejében lesz jogosult a hasznosítási jog (vagy a hasznosítási jog pénzbeli ellenszolgáltatással együtt történő) gyakorlásához. A beruházások megvalósítása természetesen a koncesszor működési kockázatát növeli. A koncesszort terhelő infrastrukturális beruházások mind a keresleti, mind pedig a kínálati kockázatot együttesen magukban foglalják, de főleg az utóbbit erősítik. A koncesszort ezzel összefüggésben – a Kbt. 134. §-a szerinti – biztosítékadási kötelezettség is terheli. A koncessziós hirdetmény értelmében az új beruházások

[609] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 15. pont.
[610] Hlküszr. 2. § (1) bekezdés 1. pont.
[611] Lásd: Koncessziós hirdetmény III.1.2. pontja.

és az energetikai hasznosító kapacitás teljesítésének elmaradásával kapcsolatos biztosíték mértéke a koncessziós szerződésben vállalt új beruházások értékének az 5%-a. A biztosíték az ajánlattevőként szerződő fél (azaz a leendő koncesszor) választása szerint alapvetően háromféleképpen nyújtható: 1. vagy óvadékként (az előírt pénzösszegnek az ajánlatkérőként szerződő fél fizetési számlájára történő befizetésével vagy átutalásával); esetleg 2. pénzügyi intézmény vagy biztosító által vállalt garancia, illetve készfizető kezesség biztosításával; 3. vagy biztosítási szerződés alapján kiállított – készfizető kezességvállalást tartalmazó – kötelezvénnyel. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a biztosíték visszavonása a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter jóváhagyásához kötött, ami alól csak a biztosíték fizetési számlára történő teljesítése minősül kivételnek. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter akkor hagyja jóvá a biztosíték visszavonását, ha a koncesszor az új beruházásokra, illetve az új energetikai hasznosítási kapacitás megépítésére vonatkozó vállalását sikeres próbaüzemmel igazoltan teljesítette. Természetesen a rendelkezésre bocsátott biztosítékot az új beruházások, valamint az energetikai hasznosítási kapacitások megvalósulásával arányosan csökkentik.[612]

7.4. A REZSICSÖKKENTÉS FENNTARTÁSÁNAK KÖVETELMÉNYE

Végezetül szólnom kell a negyedik – alapvetően közpolitikai – tényezőről, azaz a rezsicsökkentés fenntartásáról is (amely az energiahordozók világpiaci árrobbanása és annak továbbgyűrűző árfelhajtó hatása következtében még hangsúlyosabbá vált). A rezsicsökkentés első jelentős állomása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás területét érintően – az Országgyűlés által 2011. december 23. napján elfogadott és 2012. január 1. napján hatályba lépett – az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény (a továbbiakban: Aömt.) volt. Az Aömt. 196. §-a módosította az akkor hatályos Hgtv. 57. §-át, aminek értelmében a települési önkormányzatok által megállapított közszolgáltatási díjakat a 2011. december 31. napján hatályos díj szerinti szinten befagyasztották.[613] A rezsicsökkentés legalapvetőbb garanciális szabályairól ezt követően új törvényt fogadott el az Országgyűlés 2013. április 29. napján. A rezsicsökkentések végrehajtásáról szóló 2013. évi LIV. törvény (a továbbiakban: Rezsi tv.) 2013. május 11. napján lépett hatályba, és e törvény 12. §-a módosította az akkor hatályos Ht. – közszolgáltatási díjra vonatkozó – 91. §-át.[614]

[612] Lásd: Koncessziós hirdetmény VI.4.3. pontja.

[613] Aömt. 196. § (1) bekezdés.

[614] Lásd: Rezsi tv. közlönyállapotának 12. §-a.

A Rezsi tv. preambuluma értelmében a rezsicsökkentés célja nem más, mint a lakossági terhek – és ezáltal a létfenntartáshoz szükséges, mindenképpen kifizetendő háztartási tételek árának – csökkentése, a lakossági jövedelmek felhasználásának szabadsága, továbbá a lakosság életszínvonalának javítása.[615] A Rezsi tv. preambuluma kiemeli továbbá, hogy „[a]z energiaszolgáltatások tekintetében nincs valódi verseny, ezért az állampolgároknak rendkívül korlátozott a választási lehetőségük a tekintetben, hogy a magasnak vélt szolgáltatási és energiadíjak helyett olcsóbbat vegyenek igénybe".[616] E közpolitikai célok fenntartása érdekében a jogalkotó a Ht. 53/B. §-ában – mint az uniós célszámok határidőben történő teljesítése melletti kötelezettségként – rögzíti, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat átengedésére vonatkozó pályázat során a pályázónak vállalnia kell a rezsicsökkentés érvényesülését.[617] Természetesen e feltételt is tartalmazta a koncessziós hirdetmény.[618] A rezsicsökkentéstől meg kell különböztetnünk a rezsistopot (vagy más néven befagyasztott díjat). Mind a rezsicsökkentést, mind pedig a rezsistopot alapvetően két tényező határozza meg: egyrészt annak alanyi köre, másrészt annak tárgya. A rezsicsökkentés és a rezsistop alanyi köre kapcsán különbséget kell tenni a nem természetes személy ingatlanhasználók (rájuk csak a befagyasztott díj vonatkozik) és a természetes személy ingatlanhasználók (rájuk vonatkozik a rezsicsökkentett díj) között, valamint megkülönböztethetünk egyéb szereplőket, akik a kivételi kör részét képezik, azaz annak ellenére vonatkozik rájuk a rezsicsökkentés, hogy valójában nem természetes személyek. A kivételi körhöz tartoznak az alábbi nem természetes személyek: 1. a társasházat vagy lakásszövetkezetet alkotó azon albetétek, amelyeket természetes személy ingatlanhasználók használnak;[619] 2. költségvetési szervek;[620] 3. a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló 2011. évi CCVI. törvény (a továbbiakban: Ehtv.) szerinti jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség, annak belső egyházi jogi személye vagy jogi személyiséggel rendelkező szervezeti egysége;[621] 4. a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoctv.) szerinti ápolást, gondozást nyújtó intézmények, illetve

615 Rezsi tv. preambulum.

616 Rezsi tv. preambulum.

617 Ht. 53/B. § (10) bekezdés a) pont.

618 Lásd: Koncessziós hirdetmény 419243-2021 II.1.4.; II.2.4.; III.2.2. pontjai.

619 A Ht. 91. § (3) bekezdés alapján. A társasházakra lásd: Ptk. 5:85. § és a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (a továbbiakban: Társasházi tv.).

620 A Ht. 91. § (6) bekezdés alapján.

621 A Ht. 91. § (6) és a 91/A. § (3a) bekezdés alapján. Az Ehtv. 7. § (2) bekezdés értelmében jogi személyiséggel rendelkező vallási közösség a vallási egyesület, a nyilvántartásba vett egyház, a bejegyzett egyház és a bevett egyház.

a személyes gondoskodást nyújtó bentlakásos szociális intézmény és a támogatott lakhatás, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.) szerinti gyermekek átmeneti otthona, családok átmeneti otthona, gyermekotthon, lakásotthon, utógondozó otthon és javítóintézet esetében, ha a szolgáltatás után a fenntartó a központi költségvetésről szóló törvény szerinti támogatásban részesül.[622] A rezsicsökkentés és a rezsistop tárgya kapcsán pedig fontos hangsúlyozni, hogy az nem az egész koncesszióba adott állami hulladékgazdálkodási közfeladatot érinti, hanem a hulladékgazdálkodás közszolgáltatási részét. Valójában a koncessziós rendszer felállása előtt is a közszolgáltatási részt érintette, ugyanakkor a koncessziós rendszerben, az EPR-rendszer hatálya alá tartozó hulladékok miatt kissé árnyaltabb a kép. Mint azt korábban említettem, a koncesszióba adott állami hulladékgazdálkodási közfeladat két részből: a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységből és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységből áll.[623] A közszolgáltatási résztevékenység *en bloc* a rezsicsökkentés alá tartozik (kivéve az elkülönítetten gyűjtött hulladékot, mert az valójában mentes a hatályos szabályozás értelmében a közszolgáltatási díj megfizetése alól, hiszen azt a vegyes hulladék mennyiségével arányosan kell megállapítani, következésképpen ez esetben a rezsicsökkentés és a rezsistop is értelmezhetetlen),[624] azaz magában foglalja az ingatlanhasználó települési vegyes hulladékát, valamint a természetes személy ingatlanhasználó lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékát.[625] Ehhez képest az intézményi résztevékenység magában

[622] A Ht. 91/B. § (1) bekezdés a)–b) pontja alapján. A bentlakásos szociális intézményre lásd a Szoctv. 105–109. §-ait, míg a támogatott lakhatásra lásd a Szoctv. 75. §-át. A gyermekek átmeneti otthonára és a családok átmeneti otthonára lásd a Gyvt. 50–51. §-ait, a gyermekotthonra lásd a Gyvt. 57–59. §-ait, a javítóintézetre lásd a Gyvt. 66/M–66/Q. §-ait. A lakásotthon és az utógondozó otthonra önálló rendelkezések nincsenek, csak a Gyvt. normarendszerében fordulnak elő vegyesen.

[623] Lásd: Ht. 2. § (1) 27b. pont. 2023. július 1. napjától hatályos.

[624] Lásd: Ht. 46. § (1) bekezdés, amelynek értelmében „[a] hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjat – a vegyes hulladék mennyiségével arányosan – a költségekre, továbbá az árakra, illetve a díjra vonatkozó közgazdasági összehasonlító elemzések felhasználásával úgy kell megállapítani és szabályozni, hogy a) a díj a költséghatékony hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységre, a közszolgáltatás hatékonyságának javítására, a kapacitások hatékony igénybevételére, a közszolgáltatás minőségének folyamatos javítására, valamint a környezetterhelés csökkentésére ösztönözzön, valamint b) az e törvény szerinti céltartalék összege, a folyamatos hulladékgazdálkodási közszolgáltatás indokolt költségei, a környezetvédelmi kötelezettségek teljesítésének indokolt költségei, a közszolgáltatási résztevékenység tartós ellátásához, fejlesztéséhez szükséges indokolt költségek, továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységgel érintett hulladékgazdálkodási létesítmény bezárásának, rekultivációjának, utógondozásának és monitoringjának indokolt költségei figyelembevételre kerüljenek."

[625] Lásd: Ht. 2. § (1) 26c. pont.

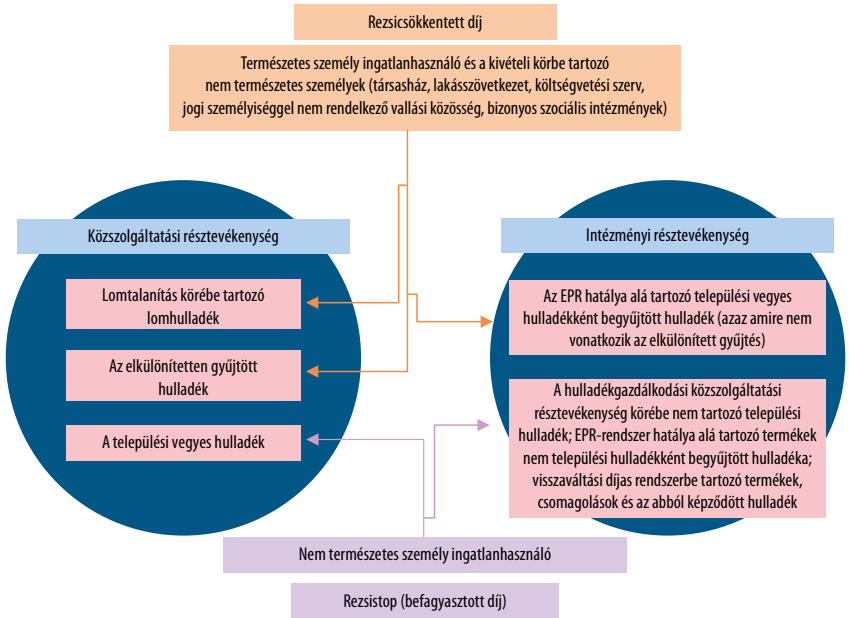
foglalja az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartozó települési hulladékát, az EPR-rendszer hatálya alá tartozó termékek hulladékát és a kötelező visszaváltási díjas rendszerbe tartozó termékek (és az abból származó termékek) hulladékát.[626] A rezsicsökkentés valójában a – közszolgáltatási résztevékenység részét képező – természetes személy ingatlanhasználó települési vegyes hulladékát és a természetes személy ingatlanhasználó lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékát, valamint a természetes személy EPR-rendszer alá tartozó települési hulladékként begyűjtött hulladékát (például nem elkülönítetten gyűjtött csomagolási hulladék) foglalja magában, míg a rezsistop (díjbefagyasztás) a – közszolgáltatási résztevékenység részét képező – nem természetes személy ingatlanhasználó települési vegyes hulladékára és a nem természetes személy EPR-rendszer alá tartozó települési hulladékként begyűjtött hulladékára (például csomagolási hulladék) terjed ki, azaz az elkülönített gyűjtés alá tartozó hulladék – amit ugye nem is terhel közszolgáltatási díj – és a nem természetes személy ingatlanhasználó lomhulladéka nem tartozik a rezsistop hatálya alá. A rezsicsökkentés értelmében „a természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatásért fizetendő szolgáltatási egységre jutó összeg (beleértve az alapdíjat) nem haladhatja meg a 2012. április 14. napján alkalmazott díj legfeljebb 4,2%-kal megemelt összegének 90%-át."[627] Ez az úgynevezett rezsicsökkentett díj. A rezsistop (díjbefagyasztás) alapján

> „a nem természetes személy ingatlanhasználó részére kiállított számlában meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységért fizetendő összeg nem haladhatja meg a települési önkormányzat 2012. december 31. napján hatályos rendeletében meghatározott – kedvezmények és mentességek nélküli – teljes közszolgáltatási díj legfeljebb 4,2%-kal megemelt összegét".[628]

Ez az úgynevezett rezsistop vagy díjbefagyasztás. A rezsicsökkentés és a rezsistop elkülönítésére lásd a 38. ábrát. A rezsicsökkentett díjnak

> „a települési önkormányzat rendeletében a természetes személy ingatlantulajdonosra megállapított teljes díj, vagy ha a települési önkormányzati rendelet díjat nem állapított meg, akkor a 2012. április 14. napján a közszolgáltatóval fennálló hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben a természetes személy ingatlantulajdonosokra

[626] Lásd: Ht. 2. § (1) 26b. pont.
[627] Ht. 91. § (2) bekezdés.
[628] Ht. 91. § (7) bekezdés.



38. ábra. *A rezsicsökkentés és a rezsistop különbségei*
Forrás: a szerző szerkesztése Ht. 91. §, 91/A. § és 91/B. § alapján

vonatkozóan meghatározott díj összegének a díjfizetésre egyébként kötelezett lakosszámra eső értéke tekintendő".[629]

(Ezt akkor is érvényesítenie kell a koncessziós társaságnak, ha a műszaki tartalom nem a természetes személy ingatlanhasználó kifejezett kérésére – 2013. június 30. napját követően – megváltozott.)[630]

„[H]a a szolgáltatási, illetve műszaki tartalom változása vagy a közszolgáltató döntése folytán a 2012. április 14. napját követően 2013. június 30. napjáig alkalmazott díj a 2012. április 14. napján alkalmazott díjnál alacsonyabb, a rezsicsökkentett díj számításánál ezt – több alacsonyabb alkalmazott díj esetén a legalacsonyabbat – kell a számítás alapjául venni."[631]

Amennyiben az ezek valamelyikeképpen megállapított díj 2013. július 1. napját követően legalább 10%-kal nem alacsonyabb a 2013. június 30. napján alkalmazott díjnál,

[629] Ht. 91. § (2c) bekezdés.
[630] Ht. 91. § (11) bekezdés.
[631] Ht. 91. § (2d) bekezdés.

akkor a – hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó – koncessziós társaság (2023. június 30. napjáig az NHKV Zrt.) köteles azt legalább annyival csökkenteni, hogy a fizetendő díj a 2013. június 30. napján alkalmazott díjnál legalább 10%-kal alacsonyabb legyen (ezt akkor is érvényesítenie kell a koncessziós társaságnak, ha a műszaki tartalom nem a természetes személy ingatlanhasználó kifejezett kérésére – 2013. június 30. napját követően – megváltozott).[632] Ehhez képest a rezsistop vagy díjbefagyasztás esetén, ha a települési önkormányzat 2012. december 31. napján külön díjat nem alkalmazott – a nem természetes személy ingatlantulajdonos vonatkozásában –, akkor a befagyasztott[633] „közszolgáltatási díjnak a települési önkormányzat rendeletében általánosan megállapított, vagy a természetes személy ingatlantulajdonos által – kedvezmények és mentességek nélkül – fizetett közszolgáltatási díjat kell tekinteni".[634] Megjegyzendő, hogy cél az elkülönített gyűjtés lehetőségének biztosításával egyrészt a körforgásos gazdaságra történő átállás elősegítése, másrészt az uniós determinációk teljesítése. Többek között emiatt (is) vezetik be a visszaváltási rendszert. Ennek – azaz az elkülönített hulladékgyűjtés ösztönzésének – érdekében már korábban is hozott rendelkezést a jogalkotó. 2015. július 1. napjától (a Hkvr. módosítása értelmében) a természetes személy ingatlanhasználó részére kettő különböző űrmértékű gyűjtőedény közül legalább egy olyan gyűjtőedény választását kell lehetővé tenni, amelynek az űrmértéke a nyolcvan litert, a lakóingatlant egyedül és életvitelszerűen használó természetes személy ingatlanhasználó esetén a hatvan litert nem haladja meg.[635]

A visszaváltási rendszer és az EPR-rendszer többek között hozzájárulhat a rezsicsökkentett közszolgáltatási díj fenntarthatóságához is, ugyanis azáltal, hogy a települési hulladék egy része a visszaváltási rendszer és az EPR-rendszer hatálya alá tartozik (részleteiben lásd a 9. fejezetben), e hulladékok esetében a hulladék kezelésének költségét a gyártó köteles megfizetni (amely nem rezsicsökkentett díjon fog történni), következésképpen a rezsicsökkentéssel terhelt települési hulladékok mennyisége csökken. Mivel e két rendszer rendeltetésénél fogva javítja a koncesszorhoz „érkező" hulladék és másodnyersanyag minőségét, mennyiségét pedig fokozza, ezért eleve alkalmasak arra is, hogy folyamatában segítsék a rendszer hatékonyságának növelését, a másodnyersanyagok minőségi javítása mellett, mindezek által pedig képesek a rezsicsökkentett települési hulladékból keletkezett veszteségeket közvetetten (a keresztfinanszírozás tilalma miatt) is mérsékelni.

[632] Ht. 91. § (10)–(11) bekezdés.
[633] Ht. 91. § (8) bekezdés.
[634] Ht. 91. § (8) bekezdés.
[635] Hkvr. 7. § (1) és (1a) bekezdés.

8.

AZ ÁLLAMI HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KÖZFELADAT KONCESSZIÓBA ADÁSÁNAK UNIÓS JOGI AKADÁLYAI

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának legitim voltához szükséges annak uniós joggal való összeegyeztethetősége, amely jellemzően az uniós versenyjog és a *state aid* jog kérdéskörébe tartozik. Mindehhez elengedhetetlen az alapvető uniós versenyjogi és állami támogatásokkal kapcsolatos joganyag vizsgálata. Ez azért is fontos, mert bár a Ht. vonatkozó – az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról szóló 2013. évi CXXXIV. törvény (a továbbiakban: Eket.) által módosított – szakasza kiemeli, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység (azaz az állami hulladékgazdálkodási közfeladat) ÁGÉSZ-nek minősül, attól még[636] természetesen a Ht. effajta minősítése még nem teszi automatikusan ÁGÉSZ-szé az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot. Jóllehet a tagállamokat széles diszkrecionális jog illeti meg a tekintetben, hogy mely szolgáltatásokat tekinti ÁGÉSZ-nek,[637] a jogalkotó ugyanakkor ekképpen is szerette volna kifejezésre juttatni, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása nem érinti az EUMSZ 107. cikkét, bízva abban, hogy a prenotifikációs eljárás lefolytatása során a *Directorate-General Competition* (a továbbiakban: DG COMP) is azonos álláspontra jut, hisz valamely szolgáltatás a tagállam által ÁGÉSZ-ként történő minősítését a Bizottság értékelheti minősítési hibaként.[638] Szeretném azonban leszögezni, hogy csak a legalapvetőbb – témám szempontjából is releváns – állami támogatási kérdésekkel foglalkozom, tekintettel arra, hogy a dolgozatnak nem tárgya sem az uniós versenyjog, sem a *state aid* jog, sem ezek valamennyi szerteágazó aspektusa. Ennek megfelelően az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának esetleges uniós állami támogatások jogát érintő jogi akadályait vizsgálom.

[636] Ht. 53/A. § (4a) bekezdés [az Eket. 72. § (2) bekezdése iktatta a Ht. rendelkezései közé].

[637] Lásd T-309/04. – T-317/04. – T-329/04. – T-336/04. – TV2/Danmark kontra Bizottság ügy. Erre és az ÁGÉSZ-kérdéskörre részletesebben lásd Berke 2003 (lásd: 304–308).

[638] Vö. Kulin-Pintér 2018a (lásd: 443).

8.1. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK JOGÁNAK JOGFORRÁSAI[639]

Az állami támogatások jogának jogforrásai kapcsán csak a legfontosabbakat emelem ki, azokat, amelyeknek a témánk szempontjából jelentősége van. A *state aid* jog primer jogforrása az Alapjogi Charta és az EUMSZ – amely tartalmaz anyagi (107. cikk) és eljárási (108. cikk) szabályokat is. Szekunder jogforrásnak tekintendők tipikusan a Tanács által elfogadott rendeletek, valamint a Tanács felhatalmazása alapján a Bizottság által elfogadott csoportmentességi rendeletek.[640] Az EUMSZ 109. cikke értelmében ugyanis a Tanács – a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően – megfelelő rendeleteket alkothat a 107. és 108. cikk (azaz mind az anyagi, mind az eljárási szabályok) alkalmazására.[641] Mindemellett – tekintettel arra, hogy a Bizottságot az észrevételei megtételéhez szükséges időben tájékoztatni kell minden támogatás nyújtására és módosítására irányuló szándékról[642] – a Tanács meghatározhatja e tájékoztatási kötelezettség feltételeit, valamint az állami támogatás belső piaccal össze nem egyeztethető vagy visszaélésszerű felhasználására vonatkozó eljárása alól mentesülő támogatási fajtákat.[643] Következésképpen fontos megjegyezni, hogy az állami támogatásokra vonatkozóan a jogalkotási hatáskör a Tanácsot illeti,[644] azaz a Tanács az ezzel összefüggő joganyagot különleges jogalkotási eljárás keretében fogadja el a Bizottság javaslata alapján az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően.[645] Az egyik legfontosabb eljárási jogi szabályokat tartalmazó másodlagos jogforrás az Eljárási rendelet, amely mellett fontos továbbá megemlíteni az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról szóló 2015/1588/EU tanácsi rendeletet (a továbbiakban: Csoportmentességi rendelet) is. A bizottsági rendeletek esetén kiemelendő továbbá az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról

[639] Ez az alfejezet az alábbi munkán alapszik: Iván 2023d. Az alfejezet a hivatkozott publikáció 38–39. oldalán közölt szöveg átvétele.

[640] Lásd: EUMSZ 108. cikk (4) bekezdés.

[641] Lásd: EUMSZ 109. cikk.

[642] Lásd: EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés.

[643] Lásd: EUMSZ 109. cikk.

[644] Lásd: EUMSZ 109. cikk.

[645] Megjegyzendő, hogy egyedül a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 1370/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet az, amit a Tanács az Európai Parlamenttel együttesen rendes jogalkotás keretében fogadott el. A jogforrásokkal kapcsolatban vö. Nyikos 2018 (lásd: 24–26).

szóló 360/2012/EU bizottsági rendelet (a továbbiakban: ÁGÉSZ *de minimis* rendelet). A másodlagos jogforrások kapcsán szólnom kell a 2005-ös úgynevezett Monti–Kroes-csomag határozatáról (a továbbiakban: Első ÁGÉSZ-határozat)[646] és az azt felváltó, 2011-es úgynevezett Almunia-csomag határozatáról (a továbbiakban: Második ÁGÉSZ-határozat).[647] Az elsődleges és a másodlagos jogforrások mellett természetesen beszélnem kell arról a jogforrásról, amely lényegében az írott joganyag alapjául szolgál, és folyamatosan alakítja azt, ez pedig nem más, mint az uniós esetjog. Az uniós esetjog kapcsán kiemelem a Bíróság közszolgáltatásokra vonatkozó egyik legnagyobb horderejű ítéletét, az úgynevezett Altmark-ügyet,[648] és azon ítéleteket, amelyekre az Altmark-ügyet megelőzően alapította az EUB a döntéseit, azaz az ADBHU-ügyet,[649] a Ferring-ügyet[650] és a GEMO-ügyet.[651] Végezetül az állami támogatások jogának jogforrási rendszeréhez hozzátartoznak a *soft law* jellegű uniós dokumentumok is, amelyek közül említést érdemel a Monti–Kroes-csomag keretszabálya (a továbbiakban: Első ÁGÉSZ-keretszabály),[652] a 2011-es úgynevezett Almunia-csomag keretszabálya (a továbbiakban: Második ÁGÉSZ-keretszabály)[653] és közleménye (a továbbiakban: ÁGÉSZ-közlemény).[654]

[646] A Bizottság 2005/842/EK határozata az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról.

[647] A Bizottság 2012/21/EU határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról.

[648] C-280/00. – Altmark-ügy.

[649] C-240/83. – ADBHU-ügy.

[650] C-53/00. – Ferring-ügy.

[651] C-126/01. – GEMO-ügy.

[652] *Community Framework for State Aid in the form of Public Service Compensation.* 2005. november 29. [A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály].

[653] *Communication from the Commission. European Union framework for State aid in the form of public service compensation.* 2012. január 11. [A Bizottság közleménye. A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály].

[654] *Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest.* 2012. január 11. [A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról].

8.2. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁS FOGALMI ELEMEI

A *state aid*re vonatkozó legfőbb anyagi jogi szabályt az EUMSZ 107. cikke tartalmazza: míg az (1) bekezdés az állami támogatás fogalmi elemeit határozza meg, addig a (2) és (3) bekezdés a belső piaccal összeegyeztethető magatartásokat, azaz a kivételi kört nevesíti. Mindezeknek megfelelően, ha az EUMSZ és az EUSZ másként nem rendelkezik, a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet.[655] Az EUB ítélkezési gyakorlata értelmében e norma – vagyis az állami támogatás fogalma – objektíven értelmezendő,[656] amely kizárólag az uniós bíróságok feladata.[657] Emellett fontos kiemelni, hogy a *state aid* fogalmi elemei konjunktív elemek, azaz együttesen kell teljesülniük ahhoz, hogy tiltott állami támogatás nyújtásáról beszélhessünk. Ezt hangsúlyozza Gyürkés Anita is.[658] Az állami támogatás e konjunktív feltételeként értelmezendő fogalmi elemei az alábbiak: 1. az állami támogatás mindig tagállamok által vagy állami forrásból nyújtottnak minősül; 2. az állami támogatás kedvezményezettjei mindig vállalkozások; 3. e vállalkozások – azaz kedvezményezettek – részére gazdasági előnyt nyújt az állami támogatás; 4. lényeges eleme az állami támogatás fogalmának a szelektivitás, azaz a szelektív előny (erre utal a „bizonyos" kifejezés a normában, azaz hogy bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesítik előnyben); 5. mindemellett az állami támogatás fogalmi eleme, hogy az érintheti a tagállamok közötti kereskedelmet/versenyt; 6. és végül, hogy torzíthatja a tagállamok közötti kereskedelmet/versenyt. Az egyes fogalmi elemek meghatározásában is alapvetően az uniós *case law* és *soft law* nyújt segítséget. Hangsúlyozom, hogy csak az állami támogatás fogalmáról, illetve annak fogalmi elemeiről már önmagában is külön dolgozatokat lehet írni, így most e helyütt a fogalmak kapcsán csak a témám szempontjából legfontosabbakról szólok.

---

655 EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés.

656 Ehhez lásd: a C-487/06. P. – British Aggregates kontra Bizottság ügy 103., 105., 111. pontjait; a C-194/09. – Alcoa Trasformazioni kontra Európai Bizottság ügy 125. pontját; a C-89/08. P. – Európai Bizottság kontra Írország és társai ügy 130. pontja.

657 C-194/09. – Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 125. pontját); C-89/08. P. – Bizottság kontra Írország és társai ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 130. pontját).

658 Vö. Gyürkés 2018d (lásd: 35).

8.2.1. Az állami eredet

Az első fontos fogalmi elem az állami eredet, amely kapcsán vizsgálom az állami forrást és az államnak való betudhatóságot mint részelemeket. Állami forrás alatt az EUMSZ 107. cikke alapján a tagállam által nyújtott állami támogatást vagy az állami forrásból nyújtott támogatást értjük. Az állam ebben az esetben szélesen értelmezendő, ugyanis az alatt közvetlen (direkt módon) nemcsak a központi (vagy föderatív államszerkezetű államok esetén szövetségi) államigazgatási szerveket kell érteni, hanem a központi-szövetségi szint alatti valamennyi centralizált (koncentrált és dekoncentrált) szervet is, azaz az egyes tagállami, regionális, területi, helyi államigazgatási szerveket egyaránt, ideértve továbbá a decentralizált szerveket, azaz a helyi önkormányzatokat is, míg közvetett vagy indirekt módon idetartoznak a – tág értelemben vett – állam tulajdonosi joggyakorlása alá tartozó vállalatok is.[659] Az állami forrás fogalmával kapcsolatban a Steenkolenmijnen kontra ESZAK Főhatóság ügyet[660] és a Holland Királyság kontra Tiggele ügyet[661] szükséges elsőként kiemelni. A bíróság hangsúlyozta, hogy a támogatás *(aid)* szélesebb jelentéstartalommal rendelkezik, mint a vissza nem térítendő támogatás *(subsidy),* azaz nem csak effektíve maga a pozitív értelemben vett támogatás jár állami forrásfelhasználással, hanem bármely, az államháztartást negatívan érintő intézkedés is[662] – kvázi az államháztartás megterhelése[663] –, úgymint az adókedvezmények vagy állami garanciák.[664] Megjegyzendő, hogy a hatósági ár alkalmazása nem minősül állami támogatásnak, amennyiben az csak és kizárólag a fogyasztókat érinti.[665] Staviczky Péter és Erika Szyszczak is hangsúlyozza, hogy az EUB az „államok által" vagy „állami forrásból" – mint az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésében szereplő – két feltétellel összefüggésben a szűkebb, vagyis a kumulatív elvárása mellett tette le a voksát. E megfogalmazás célja ugyanakkor a Bíróság jogértelmezésében nem más, mint az EUMSZ hivatkozott 107. cikk hatályának akképpen történő kiterjesztése, hogy mind a közvetlenül, mind pedig a közvetve – azaz az állam által alapított közszervezetek vagy akár az erre felhatalmazott magánszervezetek útján – állami

[659] Ehhez lásd: a C-248/84. Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügy 17. pontja.

[660] C-30/59. De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügy.

[661] C-82/77. Holland Királyság kontra Tiggele ügy.

[662] C-30/59. – Steenkolenmijnen kontra ESZAK Főhatóság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 19. pontját).

[663] C-82/77. – Holland Királyság kontra Tiggele ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 19., 21., 24., 26. pontjait).

[664] Staviczky 2015b (lásd: 32); Staviczky 2018a (lásd: 48).

[665] C-82/77. – Holland Királyság kontra Tiggele ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 24., 26. pontjait).

források felhasználásával nyújtott támogatások e versenyszabályok alá tartozzanak.[666] E megközelítés köszön vissza a Sloman Neptun-ügyben,[667] a Kirsammer-Hack kontra Sidal ügyben[668] és a Viscido-ügyben,[669] azaz állami támogatásnak kell tekinteni a közvetlenül vagy közvetve nyújtott előny állami forrásból történő finanszírozását. Következésképpen az EUMSZ 107. cikkének két fordulata csupán azt a célt szolgálja, hogy ne csak a közvetlenül nyújtott támogatások tartozzanak a *state aid* fogalmának körébe, hanem azok is, amelyeket az állam által irányított (létesített) vagy kijelölt állami vagy magánszervezetek által hajtanak végre.[670] A Banco Exterior de España-ügy[671] és az Olasz Köztársaság kontra Bizottsága ügy[672] kapcsán az EUB kiemelte, hogy egy vállalkozás részére nyújtott állami támogatás megállapításához nem minden esetben szükséges az állami források tényleges átruházása (idetartozhat például: csődeljárási szabályok alóli mentesítés, bírságok elengedése vagy az is, amikor az állam – nem piaci alapon lebonyolított ügylet alapján – egy szolgáltatásért a piaci árnál magasabb összeget vagy egy szolgáltatásért a piaci árnál alacsonyabb összeget kér, stb.).[673] Nem szükséges továbbá a *state aid* megállapításához az sem, hogy maga a forrás a központi költségvetéshez tartozzon, elegendő, ha a forrás felett az állam valamilyen formában diszponál.[674] A Bíróság a Mobilkom Austria-ügyben[675] és az Elsőfokú Bíróság a Bouygues kontra Bizottság ügyben[676] (valamint e megfellebbezett ítélet kapcsán a Bíróság a Bouygues kontra Bizottság ügyben)[677] kimondta, hogy mindezek a különleges vagy kizárólagos jogokra (koncessziókra) egyaránt vonatkoznak, amennyiben azok jogosult részére történő odaítélése a piaci ár alatt történik, noha az állam jogosult arra, hogy a különleges vagy kizárólagos (koncessziós) jog biztosításáért nem szedi be a legmagasabb – piaci alapon meghatározható – (koncessziós) díjat, amennyiben az nem ütközik a hátrányos megkülönböztetés tilalmába, és az e díjról történő

666 Staviczky 2018b (lásd: 49) és Szyszczak 2016a (lásd: 65).
667 Lásd: C-72/91 – C-73/91. Firma Sloman Neptun-ügy 19. és 21. pontjai.
668 Lásd: C-189/91. – Kirsammer-Hack kontra Sidal ügy 16. pontja.
669 C-52/97. – C-53/97. – C-54/97. – Viscido-ügy 13. pontja.
670 Staviczky 2015b: 32–33; 2018a: 49.
671 C-387/92. – Banco Exterior de Espańa ügy.
672 C-6/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy.
673 Ehhez lásd: C-387/92. – Banco Exterior de España-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 14. pontját); C-6/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottsága ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 16. pontját); C-295/97. – Rinaldo Piaggio-ügy.
674 C-83/98. P. – Francia Köztársaság kontra Bizottsága ügy 50. pontja.
675 C-462/99. – Mobilkom Austria-ügy.
676 T-475/04. – Bouygues kontra Bizottság ügy.
677 C-431/07. P. – Bouygues kontra Bizottság ügy.

lemondás, valamint maga a szabályozási cél között elválaszthatatlan a kapcsolat.[678] Az államnak való betudhatóság[679] nem lehet kérdéses azokban az esetekben, amikor egy közigazgatási szerv előnyt nyújt egy kedvezményezettnek, függetlenül attól, hogy e közigazgatási szerv más közigazgatási szervektől jogilag független. Ez akkor is igaz, ha egy előnyt biztosító intézkedés igazgatására a közigazgatási szerv egy magánjogi vagy közjogi jogalanyt jelöl ki. A közvállalkozások esetében ugyanakkor vizsgálni kell, hogy a közigazgatási szervek ténylegesen érintettek voltak-e az intézkedés meghozatalában.[680] A közvállalkozás fogalmát a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról szóló 2006/111/EK bizottsági irányelv (a továbbiakban: Átláthatósági irányelv) határozza meg, amelynek értelmében minden olyan vállalkozás közvállalkozásnak minősül, amelyre közvetlen vagy közvetett módon meghatározó befolyást gyakorolhatnak a hatóságok annak tulajdonosaként, vagy a vállalkozásban fennálló pénzügyi részesedésükön keresztül, vagy a vállalkozásra vonatkozó szabályok által. E meghatározó befolyás akkor vélelmezhető, ha ezek a hatóságok közvetlenül vagy közvetve egy vállalkozással kapcsolatban: 1. többségi tulajdonosai a vállalkozás jegyzett tőkéjének; vagy 2. a vállalkozás által kibocsátott részvényekhez kötődő szavazati jogok többségével rendelkeznek; vagy 3. kijelölhetik a vállalkozás igazgatási, vezetői vagy felügyeleti testülete tagjainak több mint a felét.[681] Az államnak való betudhatóság lehetséges jeleit az egyik legjelentősebb[682] – e tárgyában született – ítéletében, a Stardust Marine-ügyben[683] foglalta össze az EUB. Ezek az alábbiak lehetnek: 1. a közvállalkozás nem hozhat a közigazgatási szerv követelményeinek figyelembevétele nélkül intézkedést; 2. az állami szervek által közzétett iránymutatásokat az intézkedés meghozatalában közreműködő közvállalkozásnak figyelembe kell vennie; 3. a közvállalkozás a közigazgatási struktúrák szerves részét képezi; 4. a közvállalkozás tevékenységeinek jellege, valamint az, hogy azokat rendes piaci körülmények között, magánszereplőkkel versenyezve végzik; 5. a közigazgatási szervek által a közvállalkozás irányítása felett gyakorolt

[678] Ehhez lásd: C-462/99. – Mobilkom Austria-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 92., 93. pontjait); T-475/04. – Bouygues kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 101., 104., 105., 108–111. és 123. pontjait) és a C-431/07. P. – Bouygues kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 94–98 és 125. pontjait). Ehhez lásd részletesebben: Staviczky 2018a: 50–51.

[679] Az államnak való betudhatóságra részletesebben lásd Staviczky 2015a; Szyszczak 2016a: 70–73.

[680] COM 2016/C 262/01 39. pont.

[681] Átláthatósági irányelv 2. cikk b) pont.

[682] Az államnak való betudhatóságról lásd még az alábbi releváns ítéleteket: C-181/97. – Van der Kooy-ügy; C-242/13. – Commerz Nederland ügy; T-305/13. – SACE-ügy; C-472/15. P. – SACE-ügy.

[683] C-181/97. – Van der Kooy-ügy; C-482/99. – Stardust Marine-ügy.

ellenőrzés mértéke; 6. a közvállalkozás jogállása stb.[684] Hangsúlyozandó, hogy egy intézkedés nem tudható be a tagállamnak, ha az uniós jog értelmében a tagállam azt köteles mérlegelés nélkül végrehajtani.[685] Más a helyzet azonban, ha az uniós jog mindössze lehetővé tesz bizonyos intézkedéseket, és a tagállam mérlegelési jogkörrel rendelkezik a tekintetben, hogy vagy bevezeti az intézkedést, vagy meghatározza annak konkrét jellemzőit.[686] A Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlata alapján fontos kiemelnem az ENEA-ügyet,[687] a Németország kontra Bizottság ügyet,[688] az Eco TLC-ügyet[689] és a Poste Italiane-ügyet.[690] Ezen ügyek képezik ugyanis az állami forrás és az államnak való betudhatósággal kapcsolatos legújabb ítélkezési trend fő sodorvonalát. A jelenleg irányadó jogértelmezési gyakorlat alapján ugyanis döntő szempont, hogy az egyes érintett pénzeszközök állami kontroll alatt állnak-e (akár csak egyetlen mozzanat erejéig is, átmenetileg). A Bíróság értelemzésében nem minősül állami támogatásnak azon intézkedés, amellyel arra kötelezik az állami vagy magánvállalkozásokat, hogy saját pénzügyi forrásaikból vásároljanak vagy szolgáltatást vegyenek igénybe.[691] Hangsúlyozandó, hogy a Bíróság a Németország kontra Bizottság német megújuló-energiatermelők támogatásáról szóló modell ügyében annak ellenére nem állapította meg az intézkedés állami forrásból finanszírozott voltát, hogy inkább adójellegű díjakból finanszírozták a támogatást, és a kezelést és szétosztást is részletesen szabályozták jogszabályban.[692] Az ENEA-ügy kapcsán a Bíróság kiemelte, hogy csupán abból a körülményből, hogy az átvételi kötelezettséggel terhelt vállalkozások egy részének tőkéjében az állam többségi részesedéssel rendelkezik, még nem lehet egy olyan meghatározó

[684] C-482/99. – Stardust Marine-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 55–56. pontjait).
[685] Lásd ehhez: T-351/02. – Deutsche Bahn kontra Bizottság ügy 1012. pontja; C-460/07. – Puffer-ügy 107. pontja.
[686] Lásd ehhez: C-272/12. P. – Bizottság kontra Írország ügy 45-53. pontjai.
[687] C-329/15. – ENEA-ügy.
[688] C-405/16 P. – Németország kontra Bizottság ügy.
[689] C-556/19. – Eco TLC-ügy.
[690] C-434/19. – C-435/19. – Poste Italiane-ügy.
[691] C-434/19. – C-435/19. – Poste Italiane-ügy [különös tekintettel lásd az ítélet 43. pontját].
[692] C-405/16 P. – Németország kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 68–71. pontjait).

befolyás fennállására következtetni az alapeljárásban, amely lehetővé teszi, hogy az a vállalkozások forrásainak felhasználását irányítsák.[693]

8.2.2. A vállalkozás

A *state aid* fogalmiságának eleme a vállalkozás is. E fogalmi elemmel kapcsolatban az EUB számos ítéletében rámutatott, hogy vállalkozásnak az a jogalany tekintendő, amely gazdasági tevékenységet végez.[694] A gazdasági tevékenység pedig nem más, mint bármely olyan tevékenység, amely áruk vagy szolgáltatások adott piacon történő kínálatával jár,[695] ami nem jelenti azt, hogy ingyenesen nyújtott szolgáltatás ne minősülhetne gazdasági tevékenységnek.[696] Hangsúlyozom, hogy az oktatás és kutatás,[697] a közhatalom gyakorlása,[698] a szociális biztonság,[699] az egészségügy,[700] a kultúra,[701] az infrastruktúra[702] vagy éppen a sport[703] területén tapasztalhatók eltérések, már ami a *state aid* szabályok e területekre történő alkalmazhatóságát illeti

693 C-329/15. – ENEA-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 32. pontjait).

694 Lásd ehhez: C-41/90. – Höfner-ügy 21. pontja; a C-159/91 – C-159/91. – C-160/91. – Poucet és Pistre ügy 17. pontja; C-244/94. – FFSA és társai ügy 14. pontja; C-35/96. –Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy 36. pontja; a C-67/96. – Albany-ügy 77. pontja; a C-115/97. – C-117/97. – Brentjens'- ügy 77. pontja; a C-180/98. – C-184/98. – Pavlov és társai ügy 74. pontja; a C-218/00. – Cisal és INAIL ügy 22. pontja; C-264/01. – C-306/01. – C-354/01. – C-355/01. – AOK Bundesverband és társai ügy; a C-222/04. – Cassa di Risparmio-ügy 107. pontja.

695 Lásd ehhez: a C-118/85. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy 7. pontja; C-35/96. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 36. pontját); C-180/98. – C-184/98. – Pavlov és társai ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 75. pontját); C-218/00 – Cisal és INAIL ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 23. pontját); C-222/04. – Cassa di Risparmio-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 108. pontját).

696 Lásd: a T-461/13. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy 45. pontja.

697 Lásd ehhez: a C-109/92. – Wirth kontra Hannover ügy; a C-263/86. – Belga Királyság kontra Humbel és Edel ügy; a C-318/05. – Bizottság kontra Németország ügy; az E-5/07. – Landforbund kontra EFTA ügy.

698 Lásd ehhez: a C-364/92. – SAT-ügy 30. pontja; a C-343/95. – Diego Calĕ-ügy; a C-138/11. – Compass-Datenbank-ügy.

699 Lásd ehhez: C-159/91. – C-160/91. – Poucet és Pistre ügy; C-218/00. – Cisal és INAIL ügy; C-264/01. – C-306/01. – C-354/01. – C-355/01. – AOK Bundesverband és társai ügy; C-437/09. –AG2R-ügy.

700 Lásd ehhez: a C- 205/03. P. – FENIN-ügy; a C- 372/04. – Watts-ügy.

701 Lásd ehhez: SA.35529 (2012/N) állami támogatás.

702 Lásd ehhez: a T-128/98. – Aéroports kontra Bizottság ügy; a T-443/08. – T-455/08. – Flughafen kontra Bizottság ügy és a C-138/11. – Compass-Datenbank-ügy.

703 Ehhez lásd: a N 118/00 állami támogatás; az SA.31722 (2011/N) állami támogatás; SA.35529 (2012/N) állami támogatás.

a vállalkozásfogalom értelmezése tükrében.[704] Az uniós joggyakorlat a vállalkozás fogalmát funkcionális értelemben használja, azaz teljesen mindegy a vállalkozás nemzeti jog szerinti minőség, forma, típus stb. szempontjából való minősítése, ugyanis az egyes tagállami jogok vállalkozásfogalmának differenciált szabályozása képes aláásni az uniós jog egységét és hatékonyságát. Következésképpen teljesen indifferens, hogy a nemzeti jog vállalkozásnak minősít-e egy szervezetet. Ennek megfelelően az uniós jog alapján egy alapítvány, egy egyesület, egy egyetem, egy múzeum, egy nonprofit szervezet, egy egyház, egy sportegyesület, köztestület stb. is minősülhet vállalkozásnak, amit a gazdasági tevékenység végzésének egyedi vizsgálata fog eldönteni. Ez köszön vissza a Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy 12. pontjában is, és ezt hangsúlyozza Wolf Sauter és Gyürkés Anita is.[705] Indifferens továbbá egy szervezet forprofit vagy nonprofit jellege,[706] illetve az állami vagy magántulajdonban[707] lévősége.[708]

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása kapcsán utalnom kell a Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ügyre[709] és a Jámbor Iskolák Gyülekezete kontra Getafe Város Polgármesteri Hivatala ügyre.[710] E két ügyben az uniós esetjog rámutat, hogy amennyiben gazdasági tevékenységet és nem gazdasági tevékenységet is gyakorol egy jogalany, úgy e jogalanyra csak és kizárólag a gazdasági tevékenységével kapcsolatban vonatkoznak az uniós *state aid* rendelkezések, akkor is, ha egyébként közhatalmi tevékenységet folytat, de csak abban az esetben, ha e közhatalmi tevékenységtől a gazdasági tevékenység elválasztható.[711] Emellett kiemelendő, hogy egy jogalany egyszerre több gazdasági és nem gazdasági tevékenységet is gyakorolhat, ilyen esetben ugyanakkor e jogalany az általa kapott különböző finanszírozásokat illetően elkülönített könyvelést köteles vezetni akképpen

[704] Ehhez részletesebben lásd Sauter 2016 (lásd: 76–82); Gyürkés 2018d: 41–48.

[705] Sauter 2016: 74–75; Gyürkés 2018d: 37–38.

[706] Ehhez lásd: a C-209/78 – 215/78. – 218/78. – Landewyck SARL és társai kontra Bizottság ügy 88. pontja; a C-244/94. – FFSA és társai ügy 21. pontja; a C-49/07. – Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ügy 27–28. pontjai; a T-347/09. – Németország kontra Bizottság ügy 48. és 53. pontjai.

[707] Ehhez lásd: C-172/03. – Heiser kontra Innsbruck ügy 26. pontja; T-443/08. – T-455/08. – Flughafen kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 50. pontját).

[708] Sauter 2016: 74–75; Gyürkés 2018d: 37–38.

[709] T-309/12. – Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ügy.

[710] Lásd ehhez: C-74/16. – Jámbor Iskolák Gyülekezete kontra Getafe Város Polgármesteri Hivatala ügy.

[711] T-309/12. – Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 53–56. pontját).

és annak érdekében, hogy kizárjon minden olyan kockázatot annak érdekében, hogy az ellátott gazdasági és nem gazdasági tevékenységek „összekeveredjenek", amely így magában foglalja a „keresztszubvenció" veszélyét.[712]

8.2.3. A szelektivitás

Az állami támogatás fogalmi elemének része a szelektivitás[713] is, ugyanis az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében tiltott az a támogatás, amely bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését részesíti előnyben. A hangsúly a „bizonyos" jelzőn van, ugyanis ez adja e fogalmi elem szelektív jellegét. Ennek megfelelően a szelektív gazdaságpolitikai intézkedéssel az általános gazdaságpolitikai intézkedést tudjuk szembeállítani, hisz csak az általános – azaz a minden ágazat vagy minden vállalkozás vagy minden áru vonatkozásában azonos módon nyújtott – állami támogatás esetében állapítható meg a szelektivitás hiánya, és ezek nem tartoznak a tiltott állami támogatások körébe. Ugyanakkor számos elsőre általános gazdaságpolitikai intézkedésnek tűnő beavatkozás is lehet szelektív.[714] Az ítélkezési gyakorlat rámutatott a Belga Királyság kontra Bizottság ügyben[715] és az Adria-Wien Pipeline-ügyben,[716] hogy sem a támogatható vállalkozások nagy száma, sem pedig az érintett ágazatok diverzifikált volta és mérete önmagában még nem adhat annak megállapítására alapot, hogy a meghozott állami gazdaságpolitikai intézkedés általános volna, amennyiben ezen intézkedés előnyeiből nem részesülhet valamennyi gazdasági ágazat.[717] Önmagában nem elegendő az sem az intézkedés általános jellegének a megállapításához (azaz a szelektív jellegének a megkérdőjelezéséhez), ha a támogatást több objektív feltétel mellett, határozatlan számú, eredetileg egyenként nem azonosított kedvezményezettnek, előre meghatározott költségvetési összegből nyújtják.[718] Hangsúlyozom, hogy kizárólag *a priori* tekinthető a vállalkozás javára nyújtott szelektív előnynek, ha díjban

[712] C-74/16. – Jámbor Iskolák Gyülekezete kontra Getafe Város Polgármesteri Hivatala ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 51. pontját).

[713] A szelektivitásra részletesebben lásd Cisotta 2016; Gyürkés 2018b.

[714] Lásd ehhez: C-256/97. – DMT Transport-ügy 27. pontja; a T-127/99. – T-129/99. – T-148/99. – Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság ügy 149. pontja.

[715] C-75/97. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy.

[716] C-143/99. – Adria-Wien Pipeline-ügy.

[717] C-75/97. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 32. pontját); C-143/99. – Adria-Wien Pipeline-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 48. pontját).

[718] Lásd ehhez: T-55/99. – CETM kontra Bizottság ügy 40. pontja; T-379/09. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy 47. pontja.

részesül egy adott szolgáltatás nyújtásáért, amit törvényi monopólium biztosít.[719] A szelektivitás kapcsán – mint ahogy arra Roberto Cisotta[720] és Gyürkés Anita[721] is utal – fontos egy referenciarendszer kialakítása, amely annak eldöntésében segít, hogy az adott intézkedés természete szelektív, vagy sem, másképpen fogalmazva a referenciarendszer lesz az az érték, amely alapján egy intézkedés szelektív jellege értékelhető.[722] A szelektív (azaz amikor az intézkedésünk konkrét, tehát a címzettje egy adott vállalkozás) és nem szelektív (azaz amikor az intézkedésünk általános, tehát a címzettje valamennyi vállalkozás) intézkedések tekintendők a két végpontnak, amelyek között meg kell tudnunk határozni a referenciarendszert.[723]

> „A referenciarendszer [egyébiránt] olyan következetes szabályok összessége, amelyeket általában a rendszer célja szerint – objektív kritériumok alapján – annak hatálya alá tartozó valamennyi vállalkozásra alkalmazni kell. [E szabályok] jellemzően nemcsak a rendszer hatályát határozzák meg, hanem egyúttal a rendszer alkalmazásának feltételeit, a hatálya alá tartozó vállalkozások jogait és kötelezettségeit, illetve a rendszer működésének gyakorlati szabályait is."[724]

A szelektivitás kapcsán beszélhetünk 1. egyrészt tárgyi szelektivitásról, 2. másrészt regionális szelektivitásról.[725] Mind a két eseten belül megkülönböztethetünk továbbá *de jure* és *de facto,* valamint közvetlen és közvetett szelektivitást.[726] A tárgyi szelektivitás nem más, mint amikor a tagállamnak egy adott intézkedése csak bizonyos vállalkozásokra – vagy a vállalkozás(ok) bizonyos csoportjaira – vagy pusztán bizonyos gazdasági ágazatokra vonatkozik.[727] *De jure* tárgyi szelektivitásról akkor beszélhetünk, amennyiben az olyan intézkedések odaítélésére vonatkozó jogi feltételekből fakad közvetlenül, amelyeket csupán bizonyos vállalkozások számára tartanak fenn hivatalosan,[728] azaz amikor egyes intézkedéseket úgy alakítanak ki, hogy annak igénybevétele jogszabályi feltételekhez kötött, így értelemszerűen csak bizonyos vállalkozások számára lesz igénybe vehető[729] (például: nehéz helyzetben

[719] C-434/19. – C-435/19. – Poste Italiane-ügy [különös tekintettel lásd az ítélet 54. pontját].
[720] Cisotta 2016: 135, 144.
[721] Gyürkés 2018b: 63–64.
[722] COM 2016/C 262/01 132. pont.
[723] Vö. Gyürkés 2018b: 63–64.
[724] COM 2016/C 262/01 133. pont.
[725] Részletesebben lásd Papp 2010 (lásd: 1004–1009).
[726] Gyürkés 2018b: 64.
[727] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 120. pont.
[728] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 120. pont.
[729] Gyürkés 2018b: 64.

lévő vállalkozásoknak; a szabályozott piacon újonnan bejegyzett vagy egy adott időszakban létrejött vállalkozásoknak; bizonyos jellemzőkkel bíró csoportokhoz tartozó vagy egy csoporton belül bizonyos feladatokkal megbízott vállalkozásoknak; export- vagy exporttal kapcsolatos tevékenységeket folytató vállalkozásoknak; bizonyos méretű, bizonyos ágazatokban tevékenykedő vagy meghatározott jogi formával rendelkező vállalkozásoknak stb.).[730] Ehhez képest *de facto* szelektivitás az, amikor egy intézkedés hatásai – annak struktúrája miatt – jelentős előnyben részesítik a vállalkozások egy adott csoportját (például az intézkedés rövid időszakban nyújt előnyt; egy adóintézkedést egy meghatározott összeghatárt meghaladó befektetésekre alkalmaznak stb.), vagy amikor az alapvetően *prima facie* valamennyi vállalkozásra vonatkozó általános intézkedések a közigazgatás mérlegelési jogköre által korlátozottak (például: a túlontúl absztrakt, megfoghatatlan módon meghatározott értékelési szempontok a támogatás odaítélése kapcsán). Megjegyzendő ugyanakkor, hogy önmagában az a feltétel, hogy egy kedvezmény igénybevételéhez előzetes hatósági engedély szükséges, még nem jelenti azt automatikusan, hogy az intézkedés szelektív lenne.[731] Főszabály szerint valamennyi intézkedés, amely nem az adott állam egész területén alkalmazandó, szelektívnek minősül, ugyanakkor a regionális szelektivitás kivételt képezhet ez alól.[732] A regionális szelektivitás kapcsán az EUB az Azori-szigetek-ügyben[733] hozott kulcsfontosságú ítéletet, amely értelmében három eshetőséget vázolt fel a regionális szelektivitás kapcsán: 1. az első esetben a központi kormány egyoldalúan dönt úgy, hogy egy meghatározott földrajzi területen csökkentett adókulcsot alkalmaz a nemzeti szinten hatályos adókulcshoz képest; 2. a második helyzetben az azonos (regionális, települési vagy egyéb) szintű helyi önkormányzatok szabadon eldönthetik a rájuk ruházott hatáskörük keretein belül eljárva a vonatkozó illetékességi területük tekintetében az alkalmazandó adókulcsot (úgynevezett szimmetrikusan decentralizált adóztatási hatáskörök); 3. és végül a harmadik lehetőség, amikor valamely regionális vagy helyi hatóság – a központi hatalomhoz viszonyítva kellően – autonóm hatáskörének gyakorlása során a nemzeti szinten alkalmazott adókulcsnál alacsonyabb adókulcsot fogad el, amely csak az illetékessége alá tartozó területen jelen lévő vállalkozásokra vonatkozik (úgynevezett aszimmetrikusan decentralizált adóztatási hatáskörök).[734] Fontos

[730] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 121. pont.

[731] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 122–125. pont és a C-256/97. – DMT Transport-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 27. pontját).

[732] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 142. pont.

[733] C-88/03. – Azori-szigetek-ügy.

[734] C-88/03. – Azori-szigetek-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 63–66. pontját) és COM 2016/C 262/01 144. pont.

megjegyezni, hogy csak abban az esetben nem beszélhetünk szelektivitásról, ha a hatóság kellő mértékű autonómiával rendelkezik, amely az úgynevezett autonómiateszt (intézményi autonómia,[735] eljárási autonómia,[736] gazdasági és pénzügyi autonómia)[737] alkalmazásával dönthető el.[738]

8.2.4. Az előny

Az állami támogatás fogalmi elemét képezi az előny[739] is. Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése nem határozza meg pontosan, hogy mit is ért előny alatt, csak bizonyos vállalkozások vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítésének a tilalmáról szól. Az uniós *case law* ugyanakkor rámutatott, hogy előny alatt az a gazdasági előny értendő, amelyet egy adott vállalkozás rendes piaci körülmények között – azaz állami beavatkozás nélkül – nem tudott volna megszerezni.[740] Következésképpen – mint ahogy arra Aindrias Ó Caoimh, Wolf Sauter és Stavickzy Péter is utal – az állami intézkedésnek a kedvezményezett vállalkozásra gyakorolt hatása releváns; annak oka, formája és célja nem, ugyanis minden esetben megállapítható az előny megléte, ha a kedvezményezett vállalkozás pénzügyi helyzete a rendes piaci feltételektől eltérő feltételek mellett nyújtott állami támogatás révén javul. Továbbá az állami intézkedésnek a hatása mindig viszonyítandó valamihez az előny meglétének vizsgálata során, és figyelembe kell venni, hogy bizonyos esetekben biztosítanak vagy biztosíthatnak maguk a piaci szereplők is előnyt, és ez, továbbá az ehhez

[735] Intézményi autonómia alapvetően akkor állapítható meg, ha a regionális vagy helyi hatóság a döntését a központi kormánytól eltérő, saját alkotmányos, politikai és közigazgatási jogállása alapján hozta meg (részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 5.3.1. alcím).

[736] Eljárási autonómiáról akkor beszélhetünk, ha egy döntést úgy hoztak meg, hogy a központi kormány közvetlenül nem befolyásolhatta annak tartalmát (részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 5.3.2. alcím).

[737] Gazdasági és pénzügyi autonómia akkor állapítható meg, ha egy állami szint alatti testület vállal felelősséget az intézkedés politikai és pénzügyi következményeiért, azaz ellenőrzést gyakorol mind a bevételek, mind pedig a kiadások felett (részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 5.3.3. alcím).

[738] Vö. Gyürkés 2018b: 65–66. Megjegyzendő, hogy a szelektivitás számtalan adóügyi kérdéssel összefüggésben meghozott EUB-döntésben került előtérbe, ezért ennek a nemzetközi szakirodalma is jelentős. Lásd Lang 2016 (lásd: 29–34); Villar Ezcurra 2016 (lásd: 203–204); Drabbe 2013; Luja 2013; Traversa 2013.

[739] Az előnyre részletesebben lásd Ó Caoimh – Sauter 2016 (lásd: 224–225); Staviczky 2018c.

[740] Lásd ehhez: C-39/94. – SFEI és társai ügy 60. pontja; C-342/96. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy 41. pontja.

hasonló intézkedés nem tartozik az állami támogatás fogalmának hatálya alá. Ennek megfelelően a kedvezményezett vállalkozás pénzügyi helyzetét fel kell mérni az intézkedést megelőzően és az intézkedést követően is, és ha magát az intézkedést követően a kedvezményezett piaci helyzete előnyösebbé válik, vizsgálandó az előny piaci alapon megszerezhető volta.[741] Hangsúlyozandó, hogy mivel csakis az állami intézkedés vállalkozásra gyakorolt hatásának van jelentősége, ezért irreleváns, hogy maga az előny a vállalkozásra nézve esetleg kötelező (azaz nem visszautasítható).[742] Nem pusztán a pozitív gazdasági előny, hanem a „negatív" gazdasági előny, azaz például bizonyos gazdasági terhek alóli mentesítés is megvalósíthat állami támogatást. Ez egy meglehetősen széles kategória: beletartozik minden olyan intézkedés, amely folytán a kedvezményezett vállalkozás költségvetését érintő terhek csökkennek, vagy ha mentesül a gazdasági tevékenységével járó meghatározott költségek alól (például: a kedvezményezett vállalkozás munkavállalói munkabérének az állam által történő részbeni fizetése).[743] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a tagállam által jogellenesen vagy éppen jogszerűen okozott kár esetén fizetett kártérítés, kártalanítás megfizetése vagy a jogellenesen beszedett adók visszatérítése esetén nem beszélhetünk előnyről, és így állami támogatásról sem.[744] Fontos kiemelni, hogy tulajdoni formák szempontjából az uniós jogrend – az EUMSZ 345. cikke alapján – semlegesnek minősül, és semmilyen módon nem érinti a tagállamok azon jogát, hogy gazdasági szereplőként járjanak el; jóllehet az állami támogatási szabályok alá tartoznak azok az esetek, amikor az egyes közjogi jogalanyok akár közvetlenül, akár közvetve gazdasági ügyleteket bonyolítanak le. Éppen ezért annak megállapításához, hogy e szervek bizonyos intézkedései valóban előnyt biztosítanak-e egy-egy gazdasági szereplő részére, azt az úgynevezett *piacgazdasági szereplő teszt* elvégzésével tudjuk eldönteni. Ilyenkor mindig a közjogi jogalanyok magatartása vetendő össze a rendes piaci körülmények között eljáró, hasonló gazdasági magánszereplők magatartásával. Más szóval vizsgálni kell, hogy rendes piaci körülmények között kerül-e sor a közjogi jogalanyok által végrehajtott bizonyos gazdasági ügyletekre, és hogy azok az érintett másik felek számára – rendes piaci körülmények között

741 Ó Caoimh – Sauter: 85; 2016; Staviczky 2018c: 67; llásd ehhez: C-173/73. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy 13. pontja.

742 Lásd ehhez: Fennelly főtanácsnok C-251/97. számú indítványa 26. pontja.

743 Lásd ehhez: C-172/03. – Heiser kontra Innsbruck ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 36. pontját); C-387/92. – Banco Exterior de España-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 13. pontját); C-6/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 15. pontját); C-156/98. – Németország kontra Bizottság ügy 25. pontja.

744 Lásd ehhez: C-61/79. – Amministrazione delle finanze dello Stato ügy 29–32. pontjai; C-106/87. – C-120/87. – Asteris AE és társai ügy 23–24. pontjai; T-64/08. – Nuova Terni Industrie Chimiche kontra Bizottság ügy 59–63., 140–141. pontjai.

nem biztosított – előnyt nyújtanak-e.[745] Következésképpen egy gazdasági ügylet piaci feltételeknek való megfelelősége szempontjából irreleváns a kedvezményezett vállalkozás jövedelmezősége vagy éppen veszteséges volta, hisz a lényeg, hogy maga a közjogi jogalany piacgazdaságban működő szereplőként viselkedett-e.[746] E teszt azonban nem alkalmazandó, ha a közjogi jogalany nem gazdasági szereplőként, hanem közhatalmi tevékenységével összefüggésben jár el.[747] A témában született kulcsfontosságú EDF-ügy értelmében az egyes állami intézkedések piaci feltételekkel való összhangját előzetesen szükséges vizsgálni, nem pedig utólagosan. Az előzetes vizsgálatból ki kell tűnnie, hogy olyan gazdasági értékeléseken alapul a meghozott intézkedés, „amelyek összemérhetők azokkal, amelyeket a jelen ügy körülményei között az említett tagállamhoz lehető legközelebbi helyzetben lévő, ésszerűen gondolkodó gazdasági szereplő az említett befektetés végrehajtása előtt lefolytatott volna annak érdekében, hogy meghatározza az ilyen befektetés jövőbeli jövedelmezőségét".[748] Ehhez képest az utólagos gazdasági értékelések, a ténylegesen lefolytatott eljárás megválasztásának utólagos igazolásai, a tagállami intézkedés tényleges jövedelmezőségének visszamenőleges megállapítása „nem lehetnek elegendőek annak bizonyításához, hogy e tagállam az előny nyújtása előtt vagy azzal egyidejűleg, részvényesi minőségében ilyen döntést hozott".[749] A *piacgazdasági szereplő teszt* alkalmazása során célszerű különbséget tenni az alábbi két eset között: 1. egyrészt amikor közvetlenül, konkrét piaci információk alapján állapítható meg az ügylet piaci feltételeknek való megfelelése; 2. másrészt amikor egyéb módszerek igénybevételével értékelhető csupán a piaci feltételeknek való megfelelés. Két esetben állapítható meg közvetlenül egy ügylet piaci feltételeknek – konkrét piaci információk alapján – történő megfelelése:[750] a) az úgynevezett *pari passu* ügyletek esetén (azaz amikor hasonló helyzetű közjogi jogalanyok és magánjogi jogalanyok azonos feltételek – azonos kockázati és megtérülési szint – mellett hajtanak végre

[745] COM 2016/C 262/01 73. pont.

[746] Lásd ehhez: T-228/99. – T-233/99. – Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság ügy 208. pontja.

[747] C-234/84. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy 14. pontja; C-40/85. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy 13. pontja; C-278/92. – C-280/92. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy 22. pontja; C-334/99. – Németország kontra Bizottság ügy 134. pontja; C-124/10. P. – EDF-ügy 79–81. pontja; T- 98/00. – Linde kontra Bizottság ügy; T-20/03. – Kahla Thüringen Porzellan kontra Bizottság ügy. T-228/99. – T-233/99. – Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság ügy.

[748] C-124/10. P. – EDF-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 84. pontját).

[749] C-124/10. P. – EDF-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 85. pontját).

[750] COM 2016/C 262/01 84–85. pont.

egy ügyletet);[751] b) és ha az ügylet megkülönböztetésmentes, átlátható, eszközök, áruk és szolgáltatások versenyén alapuló, feltételekhez nem kötött, közbeszerzési eljárás keretében megvalósuló jogügyletet foglal magában.[752] Amennyiben a konkrét piaci adatok alapján megállapítható, hogy a piaci feltételekkel nincs összhang, úgy a fentiekben is említett egyéb módszerek nem alkalmazandók.[753] Több alternatíva mutatkozik abban az esetben, ha egy ügylet nem minősül *pari passu* ügyletnek, valamint az ügyletre nem a közbeszerzés keretében került sor. Ezek az úgynevezett egyéb módszerek, amelyek közül a COM 2016/C 262/01 egy konkrét módszert nevesít (összehasonlító teljesítményértékelés), a másikat egyéb értékelési módszernek minősíti, ahol csak a kereteket adja meg az értékeléshez, azaz nem kívánja eldönteni a vállalkozás helyett magát a módszer megválasztását, annak csak a kereteit határozza meg.[754]

A fentiekben hosszasan taglalt közvetlen előny mellett beszélhetünk közvetett előnyről is. A közvetett előny akkor valósul meg, ha az nem az intézkedést hozó tagállammal kapcsolatban álló vállalkozásnál realizálódik – mert mondjuk az nem minősül vállalkozásnak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése alapján –, hanem egy további, kvázi másodlagos kedvezményezetti körnél jelenik meg. Egyébiránt teljesen mindegy, hogy az előny közvetlen kedvezményezettje gazdasági tevékenységet végző jogalany vagy gazdasági tevékenységet nem végző jogalany.[755] Hangsúlyozandó továbbá, hogy egy intézkedés egyszerre gyakorolhat a kedvezményezett vállalkozásra közvetlen előnyt, míg más vállalkozás(ok)ra közvetett előnyt (például egymásra épülő tevékenységi szinteken működő vállalkozások).[756] A közvetett előny nem összekeverendő az egyes támogatások másodlagos gazdasági hatásaival,[757] hiszen e másodlagos gazdasági hatások valamennyi állami támogatási intézkedésben jelen vannak. Akkor áll fenn közvetett előny, ha akképpen alakítják ki az intézkedést, hogy annak másodlagos hatásai azonosítható vállalkozásoknál vagy

751 A *pari passu* ügyletekre részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 86–88. pont.

752 Részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 86–96. pont.

753 COM 2016/C 262/01 83–85. pont.

754 Részletesebben lásd: COM 2016/C 262/01 98–105.

755 Lásd ehhez: C-156/98. – Németország kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 26–27. pontjait); C-403/10. P. – Mediaset SpA kontra Bizottság ügy 81. pontja.

756 COM 2016/C 262/01 115. pont.

757 A másodlagos hatás és a közvetett előny elkülönítésére részletesebben lásd: a Bizottság 2017/1861/EU határozata SA.33983 (2013/C) (korábbi 2012/NN) (korábbi 2011/N) számú állami támogatás – Olasz Köztársaság – Közszolgáltatási kötelezettségekért nyújtott kompenzáció a szardíniai repülőterek számára.

vállalkozáscsoportoknál jelennek meg (például: kizárólag bizonyos vállalkozások által előállított áruk vagy nyújtott szolgáltatások megvásárlása a közvetlen támogatás feltétele).[758]

8.2.5. A verseny érintettsége

A *state aid* fogalmi elemei között szólnom kell a verseny érintettségéről is,[759] ugyanis az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében tiltott állami támogatásnak minősül az állami támogatás, amennyiben az torzítja a versenyt; de már az az állami támogatás is, amely csupán a verseny torzításával fenyeget, vagyis elégséges a tiltott állami támogatás megvalósításához a verseny torzításának puszta lehetősége is, nem szükséges annak ténylegessége. Erre az esetjog is felhívja a figyelmet.[760] A verseny torzításához az uniós bírósági joggyakorlat alapján elegendő valamely vállalkozás helyzetének megerősítése,[761] anélkül hogy a támogatás elősegítené a kedvezményezett vállalkozás bővülését és piaci részesedéshez jutását (például azáltal, ha a támogatás egy vállalkozás tevékenysége vagy mindennapos üzletvezetése keretében általában viselendő terhek könnyítésére irányul).[762] Az sem szükséges a verseny torzításához, hogy maga a kedvezményezett vállalkozás részt vegyen az EU-n belüli kereskedelemben,[763] sőt a támogatás összegének alacsony volta vagy éppen a kedvezményezett kisvállalkozói minősége sem zárja ki önmagában

[758] COM 2016/C 262/01 116. pont.

[759] A verseny érintettségére részletesebben lásd Szyszczak 2016b (lásd: 151–154); Gyürkés 2018c; Papp 2010 (lásd: 1009–1011).

[760] Lásd erre a C-280/00. – Altmark-ügyet; T-298/97. – T-312/97. – T-313/97. – T-315/97. – T-600/97. – T-607/97. – T-1/98. – T-3/98. – T-6/98. – T-23/98. – Alzetta kontra Bizottság ügy 141–147. pontjait és a C-148/04. – Unicredito Italiano ügy 55. pontját.

[761] C-730/79. – Philip Morris kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 11. pontját); C-53/00. – Ferring-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 21. pontját); C-148/04. – Unicredito Italiano-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 56. pontját); T-288/97. – Friuli Venezia Giulia kontra Bizottság ügy 41. pontja; C-372/97. – Olasz Köztársaság kontraBizottság ügy 52. pontja; C-197/11. – C-203/11. – Libert és társai ügy 77. pontja; C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy 66. pontja.

[762] C-156/98. – Németország kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 30. pontját); C-172/03. – Heiser kontra Innsbruck ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 55. pontját).

[763] C-148/04. – Unicredito Italiano-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 58. pontját).

a verseny torzulását,[764] feltéve hogy az nem hipotetikus jellegű.[765] Összességében azt mondhatjuk, hogy akkor tekinthető egy állam által nyújtott intézkedés úgy, hogy torzítja a versenyt vagy a verseny torzításával fenyeget, ha az a kedvezményezett más versenytárs vállalkozásokkal szembeni versenypozícióját feltehetően javítja.[766] A közszolgáltatás-ellátással összefüggésben kiemelendő, hogy önmagában az a tény, hogy az egyes tagállamok közszolgáltatással bíznak meg egy belső (azaz tagállami) szolgáltatót, még nem zárja ki a verseny lehetséges torzulását. Annak ellenére sem zárja ki, hogy egyébként a tagállamnak jogában állt a közszolgáltatást harmadik személy részére kiszervezni. A lehetséges versenytorzulás ugyanakkor biztosan kizárható az alábbi konjunktív feltételek fennállása esetén: 1. a szolgáltatás – uniós joggal összhangban létrehozott – jogi monopólium[767] hatálya alá tartozik:

> „Jogi monopólium akkor áll fenn, ha egy adott szolgáltatást jogi vagy szabályozási intézkedések egy kizárólagos szolgáltató számára tartanak fenn, és egyértelműen tiltják ilyen szolgáltatás más szolgáltató általi nyújtását (még akkor is, ha az csupán bizonyos fogyasztói csoportoktól érkező lehetséges reziduális keresletet elégítene ki). Azonban önmagában az a körülmény, hogy közszolgáltatás nyújtásával egy konkrét vállalkozást bíznak meg, nem jelenti azt, hogy ez a vállalkozás jogi monopóliumot élvez".

2. e jogi monopólium egyaránt kizárja mind a piacon folyó, mind pedig a piacért folyó versenyt is, amennyiben kizárja, hogy valamely lehetséges versenytárs az adott szolgáltatást nyújtó kizárólagos szolgáltatóvá váljék;[768] 3. nem versenyez más szolgáltatásokkal a szolgáltatás; 4. ki kell zárni a kereszttámogatást, amennyiben a szolgáltató egy másik, a verseny előtt nyitott földrajzi vagy termékpiacon működik (ennek értelmében külön könyvelést kell vezetni, megfelelő módon kell elosztani a költségeket és a bevételeket, továbbá a jogi monopólium tárgyát képező szolgáltatás ellátására nyújtott állami forrást más tevékenységek ellátására tilos igénybe venni).[769]

[764] C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 58. pontját); C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 68. pontját); T-55/99. – CETM kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 89. pontját).

[765] C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 79. pontját).

[766] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 187. pontja.

[767] Lásd: COM 2016/C 262/01 272. lábjegyzet.

[768] Lásd erre: T-295/12. – Németország kontra Bizottság ügy 158. pontja és N 356/2002 állami támogatás 75–77. pontjai.

[769] Lásd ehhez: COM 2016/C 262/01 188. pontja.

8.2.6. A tagállamok közötti kereskedelem

Az állami támogatás utolsó fogalmi eleme, amelynek hiányában nem beszélhetünk *state aid*ről, hogy az állami intézkedés érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.[770] A kereskedelemre gyakorolt hatással összefüggésben kiemelendő, hogy nem azt kell megállapítani, hogy az adott támogatás a tagállamok közötti kereskedelemre ténylegesen hatást gyakorol-e, hanem elegendő azt megvizsgálni, hogy e támogatás képes-e hatást gyakorolni a kereskedelemre.[771] Tekintettel arra, hogy e fogalmi elem a verseny torzításával mint fogalmi elemmel szorosan összefügg – ahogy arra Erika Szyszczak és Stavicky Péter is utal[772] –, a kereskedelmi érintettséget (éppúgy, mint a verseny torzulását) megalapozza egy vállalkozás helyzetének a megerősítése,[773] és nem zárja ki annak megalapozottságát az sem, ha a támogatás jelentéktelen vagy a kedvezményezett vállalkozás kicsi.[774] Érintheti a támogatás a kereskedelmet annak ellenére is, ha nem vesz részt közvetlenül határokon átnyúló kereskedelemben a kedvezményezett (például: a helyi kínálat fenntartása vagy növelése révén megnehezíti a piacra lépést más tagállami szolgáltatók részére).[775] A kereskedelemre gyakorolt hatás megállapíthatóságához nem szükséges a piacot meghatározni vagy részletesen vizsgálni azt, hogy milyen hatást gyakorol a kedvezményezett vállalkozás és annak versenytársai versenypozíciójára a meghozott intézkedés.[776] Fennállhat mindemellett

[770] A kereskedelemre gyakorolt hatásra részletesebben lásd Szyszczak 2016b: 154–160; Staviczky 2018d.

[771] Lásd: C-197/11. – C-203/11. – Libert és társai ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 76. pontját); C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 65. pontját).

[772] Szyszczak 2016b: 151; Staviczky 2018d: 82.

[773] C-730/79. – Philip Morris kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 11. pontját); T-288/97. – Friuli Venezia Giulia kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 41. pontját); C-53/00. – Ferring-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 21. pontját); C-148/04. – Unicredito Italiano-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 56. pontját); C-372/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 52. pontját); C-197/11. – C-203/11. – Libert és társai ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 76. pontját); C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 66. pontját).

[774] C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 58. pontját); T-55/99. CETM kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 89. pontját); C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 68. pontját).

[775] C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 78. pontját); C-197/11. – C-203/11. – Libert és társai ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 78. pontját); C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 67. pontját).

[776] Lásd ehhez: C-730/79. – Philip Morris kontra Bizottság ügy; T-298/97. – T-312/97. – T-313/97. – T-315/97. – T-600/97. – T-607/97. – T-1/98. – T-3/98. – T-6/98. – T-23/98. – Alzetta kontra

akkor is egy intézkedés kereskedelemre gyakorolt hatása, ha az EU területén kívülre exportálja a kedvezményezett vállalkozás a termelésének egészét vagy nagy részét, jóllehet ilyenkor a hatás kevésbé közvetlen, azaz inkább közvetett, következésképpen nem feltételezhető az érintettség pusztán az alapján, hogy a piac nyitott a verseny előtt.[777] Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy – akárcsak a verseny torzulásának vizsgálata esetén – a kereskedelemre gyakorolt hatás sem lehet csupán feltételezésen alapuló vagy hipotetikus, ugyanis meg kell állapítani, hogy az intézkedés – annak előre látható hatásai alapján – a tagállamok közötti kereskedelemre hatást gyakorol.[778]

8.3. A BELSŐ PIACCAL ÖSSZEEGYEZTETHETŐ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK

Mint említettem, az EUMSZ 107. cikk (2) és (3) bekezdése rendelkezik a belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásokról. Az EUMSZ szerinti kivételek két nagy csoportba oszthatók: 1. az első csoportba tartoznak az EUMSZ 107. cikk (2) bekezdése szerinti kivételek, azaz azok a belső piaccal *de jure* összeegyeztethető támogatások,[779] amelyek esetében a Bizottságot a felsorolt kivételek fennállásának ellenőrzésén túl nem illeti meg érdemi mérlegelési jogkör;[780] 2. a második csoportba pedig azok az – EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésében meghatározott – állami támogatások tartoznak: Ide sorolandó:[781]

> 1. a magánszemély fogyasztóknak nyújtott szociális jellegű támogatás, feltéve hogy azt a termék származásán alapuló megkülönböztetés nélkül nyújtják; 2. a természeti

Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 95. pontját); T-211/05. – Olasz Köztársaság kontra az Bizottság ügy 157–160. pontjai.

777 Lásd ehhez: C-142/87. – Belga Királyság kontra Bizottsága ügy 35. pontja; C-494/06 P. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy 62. pontja.

778 Lásd ehhez: T-447/93. – T-448/93. – T-449/93. – AITEC és társai kontra Bizottság ügy 141. pontja.

779 Lásd: EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés.

780 A *de jure* belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásokra részletesebben lásd Orzan 2016.

781 Ide sorolandó: „[…] a) az olyan térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ahol rendkívül alacsony az életszínvonal vagy jelentős az alulfoglalkoztatottság, valamint a 349. cikkben említett térségek gazdasági fejlődésének előmozdítására nyújtott támogatás, ezek strukturális, gazdasági és társadalmi helyzetére tekintettel; b) valamely közös európai érdeket szolgáló fontos projekt megvalósításának előmozdítására vagy egy tagállam gazdaságában bekövetkezett komoly zavar megszüntetésére nyújtott támogatás; c) az egyes gazdasági

csapások vagy más rendkívüli események által okozott károk helyreállítására nyújtott támogatás; 3. a Németországi Szövetségi Köztársaság Németország felosztása által érintett egyes területei gazdaságának nyújtott támogatás, amennyiben a támogatásra a felosztásból eredő gazdasági hátrányok ellensúlyozásához szükség van. Öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépését követően e pontot a Tanács a Bizottság javaslata alapján elfogadott határozattal hatályon kívül helyezheti.

Ezeknek a belső piaccal összeegyeztethető voltának megállapítása tekintetében a Bizottságot mérlegelési jogkör illeti meg.[782] Ezt emeli ki Staviczky Péter,[783] Tim Maxian Rusche,[784] valamint Massimo Francesco Orzan és Ramona Ianus[785] is. A témám szempontjából ez utóbbi esetkör fontos, és ez utóbbiak – a Bizottság mérlegelési jogkörében hozott döntése alapján összeegyeztethető állami támogatások – közül is az, amelynek értelmében a Bizottság jóváhagyása esetén a belső piaccal összeegyeztethető az az állami támogatás, amely az egyes gazdasági tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését mozdítja elő; természetesen annyiban, amennyiben e támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben.[786] Ide fog ugyanis tartozni az ÁGÉSZ-ek kérdésköre, amelyekről korábban – a közszolgáltatásokkal kapcsolatban – a második fejezetben érintőlegesen már beszéltem. Mindenekelőtt ugyanakkor szólnom kell röviden az ÁÉSZ-ről is. Az ÁÉSZ ugyanis gazdasági és nem gazdasági típusú tevékenységeket is magában foglal, azaz az ÁGÉSZ-nél szélesebb az értelmezési tartománya, hisz az gazdasági típusú (köz)szolgáltatásokra vonatkozik. Az ÁÉSZ része emellett az ÁÉSZSZ is, amely azonban különbözik az ÁGÉSZ-ektől, jóllehet e szociális típusú szolgáltatásoknak is lehetnek gazdasági vonatkozásaik. Fontos továbbá hangsúlyozni, hogy az állam annak ellenére köteles ÁÉSZSZ típusú szolgáltatásokat a társadalom széles körének biztosítani, hogy annak biztosításában a gazdasági szereplők – profitorientált voltuk miatt – nem, vagy csak állami

tevékenységek vagy gazdasági területek fejlődését előmozdító támogatás, amennyiben az ilyen támogatás nem befolyásolja hátrányosan a kereskedelmi feltételeket a közös érdekkel ellentétes mértékben; d) a kultúrát és a kulturális örökség megőrzését előmozdító támogatás, ha az az Unión belüli kereskedelmi és versenyfeltételeket nem befolyásolja a közös érdekkel ellentétes mértékben; e) a támogatás olyan egyéb fajtái, amelyeket a Tanács a Bizottság javaslata alapján hozott határozatával határoz meg." Lásd: EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés.

782 A Bizottság diszkrecionális jogköre alapján belső piaccal összeegyeztethető állami támogatásokra részletesebben lásd Ianus–Orzan 2016.

783 Vö. Staviczky 2018a: 218.

784 Vö. Rusche 2016 (lásd: 224–225).

785 Vö. Ianus–Orzan 2016: 240.

786 Lásd: EUMSZ 107. cikk (3) bekezdés c) pont.

támogatással kívánnak részt venni, és a szolgáltatás ellenértékét a társadalom széles rétege, azaz maguk az ÁÉSZSZ kedvezményezettjei nem, vagy csak részben képesek megfizetni. Ezt emeli ki Kulin-Pintér Veronika is[787] (az ÁÉSZ-ÁGÉSZ-ÁÉSZSZ egymáshoz való viszonyára lásd a 39. ábrát). Az ÁÉSZ-re vonatkozó szabályokat az EUMSZ 26. jegyzőkönyve tartalmazza, de a fogalmát éppúgy nem határozza meg, mint az egyéb primer és szekunder jogforrások, jóllehet az uniós esetjogot vizsgálva megállapíthatjuk, hogy az ÁGÉSZ olyan gazdasági természetű szolgáltatás, amelyet a tagállamok, illetve az unió az általános érdek alapján specifikus közszolgáltatási kötelezettségként definiálnak,[788] és olyan közjavak létrejöttét eredményező gazdasági tevékenységnek tekintendő, amelyet a piac állami beavatkozás nélkül nem, vagy az objektív minőség, biztonság, megfizethetőség, egyenlő bánásmód vagy egyetemes hozzáférés tekintetében csak eltérő feltételek mellett állítana elő.[789] Tartalmilag a jegyzőkönyv főként az ÁGÉSZ-re vonatkozó közös uniós értékeket határozza meg,[790] ugyanakkor rendelkezik arról, hogy az uniós jog hatálya az általános érdekű, nem gazdasági jellegű szolgáltatásokra nem terjed ki, azaz a tagállamok ezen – gazdasági jelleggel nem rendelkező – ÁÉSZ-ek nyújtásáról, ellátásáról, illetve megszervezéséről saját hatáskörben gondoskodhatnak.[791] Következésképpen az uniós jog a gazdasági jelleggel is rendelkező általános érdekű szolgáltatásokra terjed ki. Az ÁGÉSZ-ekre e jegyzőkönyvön és az EUMSZ 107. cikk (3) bekezdésének kivételi körében való nevesítésen túl a 106. cikk (2) bekezdése az irányadó, amelynek értelmében az ÁGÉSZ működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások csupán olyan mértékben

[787] Kulin-Pintér 2018a: 441.

[788] Kulin-Pintér 2018a: 443 (lásd: 440. lábjegyzet).

[789] Lásd: *Commission Staff Working Document – Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest.* 2013. április 29. [Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról] 22.

[790] Az EUMSZ 26. jegyzőkönyvének 1. cikke értelemben az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó közös uniós értékek magukban foglalják különösen: 1. a nemzeti, regionális és helyi hatóságok alapvető szerepét és széles mérlegelési jogkörét a tekintetben, hogy a felhasználók igényeihez a lehető legközelebb álló módon hogyan gondoskodjanak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáról, más által való ellátásáról, illetve megszervezéséről; 2. a különböző, általános gazdasági érdekű szolgáltatások sokféleségét, valamint a felhasználók igényei és preferenciái közötti különbségeket, amelyek földrajzi, társadalmi és kulturális különbségekből eredhetnek; 3. a magas minőségi szintet, magas fokú biztonságot és megfizethetőséget, az egyenlő bánásmódot, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását.

[791] EUMSZ 26. jegyzőkönyv 2. cikk.



39. ábra. *Az általános érdekű szolgáltatások típusai*
Forrás: a szerző szerkesztése az *Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Reform of the EU State aid Rules on Services of General Economic Interest'*. 2011. augusztus 25. [Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja] alapján

tartoznak az EUMSZ és az EUSZ szabályai – különösen a versenyszabályok – hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását, mindemellett ezek a kereskedelem fejlődését sem befolyásolhatták olyan mértékben, amely ellentétes lenne az EU érdekeivel.[792] Fontos megemlíteni továbbá, hogy az ÁGÉSZ-ekhez való hozzáférés jogát az Alapjogi Charta is elismeri „az Unió társadalmi és területi kohéziójának előmozdítása érdekében".[793]

Összefoglalva, a nem gazdasági jellegű általános érdekű szolgáltatásokra nem terjed ki az uniós jog, következésképpen az állami támogatások joga sem, azaz nem kizárt e tevékenységek állami támogatása, bár alapvetően a gazdasági jellegű tevékenységek támogatása főszabály szerint kizárt, a gazdasági jellegű közszolgáltatások állami támogatását az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése, az EUMSZ 107. cikk

[792] EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés.
[793] Alapjogi Charta 36. cikk.

(3) bekezdésének c) pontja és az EUMSZ 26. jegyzőkönyve – azok specialitása okán, bizonyos feltételek fennállása esetén – mégis lehetővé teszi (pontosabban ezek esetében nem tiltja, vagyis nem minősíti állami támogatásnak), hisz bizonyos ÁGÉSZ-ek esetében „ahhoz, hogy olyan elvek mentén és olyan feltételek mellett legyenek nyújthatók, amelyek lehetővé teszik céljaik elérését, a hatóságok pénzügyi támogatására is szükség lehet, ha a szolgáltatás nyújtásából származó bevételek nem fedezik a közszolgáltatási kötelezettségből eredő költségeket."[794]

8.3.1. Az Altmark-ítélet

A következőkben az Altmark-ügyben hozott ítéletet – „[amely] alapvetően megváltoztatta a közszolgáltatás tagállamok általi finanszírozásának állami támogatási megítélésére vonatkozó gyakorlat[ot]"[795] – és az ítélet nyomán elfogadott és jelenleg is hatályos, már a korábbiakban hivatkozott Almunia-csomag elemeit, valamint a Bizottság által elfogadott ÁGÉSZ *de minimis* rendeletet ismertetem, ugyanis e szabályok képezik az ÁGÉSZ-ekre vonatkozó állami támogatási szabályozás alapját[796] – a korábbiakban említett EUMSZ-cikken és jegyzőkönyvön túl.

Az ÁGÉSZ-ekkel összefüggésben a Bíróság egyik legmeghatározóbb döntését az Altmark-ügyben fejtette ki. Az ügy tárgya szerint a németországi Altmark Trans GmbH 1990. szeptember 25. napjától 1994. szeptember 19. napjáig rendelkezett Landkreis Stendal területén menetrend szerinti autóbuszjáratok üzemeltetésére vonatkozó engedéllyel, amely engedélyt az illetékes hatóság *(Regierungspräsidium)* 1994. október 27. napján kelt határozatával 1996. október 31. napjáig meghosszabbította, és ezzel egyidejűleg a Nahverkehrsgesellschaft Altmark mbH e szolgáltatások üzemeltetésére vonatkozó engedély iránti kérelmét elutasította. E határozat indokolásaként a hatóság megállapította, hogy az Altmark Trans mint régóta fennálló vállalkozás a megszerzett helyzet védelmét élvezte, amely védelem magában foglalta, hogy a menetrend szerinti szállítási szolgáltatás üzemeltetését végző jelenlegi vállalkozás jobb fuvarozási ajánlat nyújtására képes, mint egy új jelentkező, jóllehet ilyen új ajánlat nem is létezett. Mind az Altmark Trans, mind pedig a Nahverkehrsgesellschaft panasszal élt a határozat ellen. A hatóság az Altmark Trans panaszát követően 1996. július 30. napján kelt határozatával az üzemeltetési engedélyt meghosszabbította 2002. október 31. napjáig. A Nahverkehrsgesellschaft a határozatok ellen keresetet terjesztett a magdeburgi elsőfokú közigazgatási bíróság *(Verwaltungsgericht Magdeburg)* elé,

[794] Második ÁGÉSZ-keretszabály 1. pont.

[795] Kulin-Pintér 2018a: 444.

[796] A közszolgáltatási kötelezettség állami támogatási aspektusaira részletesebben lásd Szabó 2014.

amely a keresetet elutasította. A fellebbezési eljárásban a Nahverkehrsgesellschaft keresetének a szász-anhalti közigazgatási fellebbviteli bíróság *(Oberverwaltungsgericht Sachsen-Anhalt)* helyt adott, egyúttal megsemmisítette az Altmark Transnak megadott engedélyeket, tekintettel arra, hogy a megadott engedélyek idején az Altmark Trans gazdasági életképessége nem volt biztosított, és az üzemeltetési feladatainak ellátásához állami támogatásra volt szüksége. A bíróság továbbá kimondta az is, hogy e támogatások a közösségi joggal nem voltak összeegyeztethetők, hisz az akkori szabályozás szerinti kitételt – miszerint a vonatkozó közösségi jogi szabályozás köréből kivonhatók voltak azok a vállalkozások, amelyek tevékenysége kizárólag a városi, elővárosi vagy regionális szállítási szolgáltatásokat foglalta magában – csak 1995-ig használta ki a Német Szövetségi Köztársaság. Ezt követően ugyanis állami támogatás csak akkor lett volna engedélyezhető, ha bizonyos feltételeket betartottak a felek, többek között például azt a feltételt, amely szerint szükséges volt a közszolgáltatási kötelezettség – szerződés vagy az illetékes hatóságok aktusa általi – előírása. A Landkreis Stendal ugyanakkor nem kötött szerződést az Altmark Transszal, és hatósági aktust sem fogadott el, következésképpen a fellebbviteli bíróság szerint a feltételt nem teljesítette, így az állami támogatást a közösségi jogba ütközőnek tekintette. Az Altmark Trans perújítási kérelemmel megtámadta a fellebbviteli bíróság döntését a szövetségi legfelsőbb közigazgatási bíróság *(Bundesverwaltungsgericht)* előtt, amely a kérdést az EUB elé terjesztette.[797] Az Altmark-ügyben a Bíróság vizsgálta az állami támogatás fogalmi elemeinek – különös tekintettel a tagállamok közötti verseny érintettsége és az előny – meglétét, és ezekkel összefüggésben az alábbiakra jutott. A tagállamok közötti verseny érintettsége vonatkozásában a Bíróság kiemelte, hogy nem kizárható a tagállamok közötti kereskedelemre gyakorolt hatás abban az esetben, ha olyan vállalkozásnak ad az állam támogatást, amely csak helyi vagy regionális szállítási szolgáltatásokat nyújt – azaz a származási államán kívül nem szolgáltat –, ugyanis ha egy vállalkozást közpénzből támogat a tagállam, akkor a kedvezményezett vállalkozás által nyújtott szolgáltatások fenntarthatók vagy növelhetők, ami azt eredményezi, hogy másik tagállamban letelepedett vállalkozásoknak kevesebb esélyük van arra, hogy ezen állam piacán nyújtsanak szolgáltatást. Következésképpen a tagállamok közötti kereskedelem érintettsége nem függ a szolgáltatások helyi vagy regionális természetétől vagy az érintett tevékenységi kör fontosságától.[798] Emellett a Bíróság vizsgálta az előny meglétét is a tárgyi ügyben, ami kapcsán a korábbi ítélkezési gyakorlatnak megfelelően megállapította, hogy formájától függetlenül támogatásnak minősül az a beavatkozás, amely közvetlenül vagy közvetve alkalmas

[797] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 19–29. pontjait).
[798] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 77–78. és 82. pontjait).

vállalkozások előnyben részesítésére, továbbá az is, amely olyan gazdasági előnynek tekinthető, amelyet a kedvezményezett vállalkozás az általános piaci kondíciók között nem érhetett volna el. A Bíróság megállapította ugyanakkor, hogy nem minősül állami támogatásnak a kedvezményezett vállalkozás által a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéseként nyújtott szolgáltatások ellenértékét képviselő ellentételezés, amennyiben a kedvezményezett vállalkozás nem jut pénzügyi előnyhöz, és így kedvezőbb helyzetbe sem kerül a versenytársaihoz képest.[799] Ehhez viszont négy konjunktív feltétel fennállása szükséges, amire a szakirodalom az úgynevezett Altmark-kritériumként vagy Altmark-feltételként[800] hivatkozik. Ennek értelmében az alábbi feltételek együttes fennállása esetén az ÁGÉSZ vonatkozásában nem áll fenn állami támogatás, azaz az ekképpen nyújtott állami támogatás nem tartozik az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá:

> „[Először is] a kedvezményezett vállalkozást ténylegesen közszolgáltatási kötelezettségnek kell terhelnie, és e kötelezettségnek egyértelműen meghatározottnak kell lennie.[801] [Másodszor,] az ellentételezés kiszámításának alapjául szolgáló feltételeket tárgyilagos és átlátható módon előzetesen kell megállapítani, annak elkerülése érdekében, hogy az ellentételezés olyan gazdasági előnyt tartalmazzon, amely alkalmas a kedvezményezett vállalkozás előnyben részesítésére a versenytárs vállalkozásokkal szemben."[802]

Ennek megfelelően, amennyiben egy tagállam anélkül fizet egy vállalkozásnak ellentételezést annak elszenvedett veszteségeiért, hogy előzetesen meghatározták volna ezen ellentételezés alapjául szolgáló feltételeket, majd később kiderül, hogy a kedvezményezett vállalkozás közszolgáltatási kötelezettségének végrehajtása során bizonyos szolgáltatások üzemeltetése nem volt gazdaságilag életképes, akkor az effajta pénzügyi beavatkozás állami támogatásnak minősül.[803]

> „[Harmadszor,] az ellentételezés nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek végrehajtása során felmerülő költségek egészben vagy részben való fedezéséhez szükséges mértéket, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre. E feltétel teljesítése elengedhetetlen

[799] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 83–84. és 87. pontjait).
[800] Az Altmark-kritériumokra lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 88–94. pontjait).
[801] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 89. pontjait).
[802] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 90. pontjait).
[803] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 91. pontjait).

annak biztosításához, hogy a kedvezményezett vállalkozás ne részesüljön semmilyen előnyben, ami a versenyt torzítaná, vagy azzal fenyegetne, versenyhelyzetének megerősítése által.[804] [Negyedszer,] amikor egy adott esetben a közszolgáltatási kötelezettség végrehajtásával megbízott vállalkozás kiválasztása nem közbeszerzési eljárás keretében történik, amely lehetővé tenné, hogy azt a jelöltet válasszák, aki a közösségnek legkevesebb költséggel járó szolgáltatást tudja nyújtani, a szükséges ellentételezés mértékét azon költségek elemzése alapján kell megállapítani, amelyet egy átlagos, jól vezetett és a közszolgáltatási követelmények kielégítéséhez szükséges eszközökkel megfelelően felszerelt vállalkozásnál e kötelezettségek végrehajtásakor felmerülnének, figyelemmel az érintett bevételekre és az e kötelezettségek teljesítéséből származó méltányos nyereségre."[805]

8.3.2. Az Almunia-csomag

Az Altmark-ügyben született ítéletet követően a Bizottság felismerte, hogy a tagállamok nem voltak képesek és/vagy nem voltak hajlandók az Altmark-kritériumokkal összhangba hozni az egyes, jellemzően monopolhelyzetben lévő és azonos módon finanszírozott közszolgáltatást nyújtó vállalkozásaik finanszírozását, aminek eredményeképpen 2005. november 28. napján elfogadták – a Mario Monti 1999–2004 között versenyügyekért felelős biztos és Neelie Kroes 2004–2010 között versenyügyekért felelős biztos nevével fémjelzett – úgynevezett Monti–Kroes-csomagot, amelynek célja az volt, hogy segítséget nyújtson a tagállamok számára annak értelmezésében, hogy az általuk nyújtott kompenzáció[806] mikor tekinthető összeegyeztethetőnek az uniós joggal.[807] A Monti–Kroes-csomag által bevezetett kétszintű szabályozást (Első ÁGÉSZ-határozat, Első ÁGÉSZ-keretszabály)[808] kvázi négyszintűvé tette a Bizottság által 2011. december 20. napján elfogadott – a versenyügyekért 2010–2014 között felelős Joaquín Almunia biztos által előterjesztett – úgynevezett Almunia-csomag,[809] amelynek három eleme (Második ÁGÉSZ-határozat, Második

[804] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 92. pontjait).

[805] Lásd: C-280/00. – Altmark-ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 93. pontjait). Az Altmark-ügyben hozott ítélet negyedik feltételének teljesülésére részletesen lásd Staviczky 2012.

[806] A közszolgáltatások kompenzációval kapcsolatos korábbi bírói gyakorlatának elemzésére lásd Staviczky 2010; Galamb–Kányási 2010a.

[807] Staviczky 2012: 26–27.

[808] Részletesebben lásd Galamb–Kányási 2010b; Bolf-Galamb – Kányási 2011.

[809] Az Almunia-csomagra részletesen lásd Bolf-Galamb – Mohay 2012. Az Almunia-csomag előkészítésére részletesen lásd Bolf-Galamb 2011.

ÁGÉSZ-keretszabály, ÁGÉSZ-közlemény) 2012. december 31. napján lépett hatályba. Az Almunia-csomag negyedik – és egyben utolsó – elemét, a már fentiekben hivatkozott ÁGÉSZ *de minimis* rendeletet a Bizottság 2012. április 25. napján fogadta el, és 2012. április 29. napján lépett hatályba.

Az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet a közszolgáltatásokat érintő, *de minimis* támogatásokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza, azaz azokat, amelyek nyújtása nem minősül állami támogatásnak, mert az – annak csekély volta okán – nem torzítja a versenyt, és nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet sem. Ennek értelmében az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet lényegében az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozások részére biztosított csekély összegű támogatásokra alkalmazandó (kivételt képeznek ez alól az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet által meghatározott kivett állami támogatások).[810] Viszonylag kis összegű kompenzáció esetén nem szükséges a Bizottság értelmezése alapján annak pontos kalkulációja és ellenőrzése, hisz még ha némi túlkompenzációra kerül is sor, az még nem érinti a tagállamok közötti kereskedelmet, nem torzítja a versenyt, következésképpen a rendelet szerint nyújtott *de minimis* támogatás – az ÁGÉSZ *de minimis* rendeletben meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén – nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdés szerinti állami támogatásnak. Ezt hangsúlyozza Bolf-Galamb Zsófia, Mohay Ákos[811]

[810] Az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet tárgyi hatálya alól kivett támogatások az alábbiakra terjednek ki: 1. a halászati vagy az akvakultúra-ágazatban tevékenységet végző vállalkozásoknak nyújtott támogatásra; 2. a mezőgazdasági termékek elsődleges termelésével foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatásra; 3. a mezőgazdasági termékek feldolgozásával és forgalmazásával foglalkozó vállalkozásoknak nyújtott támogatásra, amennyiben a támogatás összegét az elsődleges termelőktől beszerzett vagy az érintett vállalkozások által forgalmazott ilyen termékek ára vagy mennyisége alapján rögzítik, és amennyiben a támogatás feltétele az elsődleges termelőkre történő teljes vagy részleges áthárítás; 4. a harmadik országokba vagy tagállamokba irányuló exporttal kapcsolatos tevékenységekhez nyújtott támogatásra, nevezetesen az exportált mennyiségekhez, az értékesítési hálózat kialakításához és működtetéséhez vagy az exporttevékenységgel összefüggésben felmerülő egyéb folyó kiadásokhoz közvetlenül kapcsolódó támogatásra; 5. az importárukkal szemben belföldi áru felhasználásához kötött támogatásra; 6. a szénágazatban tevékenységet végző vállalkozásoknak nyújtott támogatásra; 7. a közúti kereskedelmi árufuvarozást végző vállalkozások számára nyújtott támogatásra; 8. a nehéz helyzetben lévő vállalkozásoknak nyújtott támogatásra. Amennyiben a vállalkozások az 1–3. vagy 7. pontban említett ágazatokban, valamint az e rendelet tárgyi hatálya alól ki nem zárt ágazatokban egyaránt végeznek tevékenységet, az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet csak az azokra az egyéb ágazatokra vagy tevékenységekre tekintettel nyújtott támogatásra alkalmazandó, feltéve, hogy a tagállamok – megfelelő eszközökkel, úgymint a tevékenységek szétválasztása vagy a költségek megkülönböztetése – biztosítják, hogy az e rendelet hatálya alól kizárt ágazatokban végzett tevékenységek az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet alapján nem részesülnek csekély összegű támogatásban [lásd: ÁGÉSZ *de minimis* rendelet 1. cikk (2) bekezdés].

[811] Bolf-Galamb – Mohay 2012: 17.

és Kulin-Pintér Veronika is.[812] Az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet mellett csak utalok az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról szóló 1407/2013/EU bizottsági rendeletre (a továbbiakban: Általános *de minimis* rendelet), amely az általános *de minimis* támogatásokra vonatkozó szabályokat tartalmazza.[813] Ehhez a *lex generalis* szabályhoz képest tartalmaz – részben eltérő – *lex specialis* szabályokat a kifejezetten közszolgáltatási tevékenység ellátására nyújtott csekély összegű támogatásokra vonatkozó ÁGÉSZ *de minimis* rendelet, amelynek értelmében az alábbi feltételek együttes fennállása szükséges ahhoz, hogy a támogatás ne minősüljön állami támogatásnak. 1. A *de minimis* támogatást bármely három pénzügyi év időszakában, azon pénzügyi évek alapján kell meghatározni, amelyeket az adott vállalkozás az érintett tagállamban alkalmaz; 2. bármely ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozás részére is nyújtsák azt; 3. és teljes összege nem haladhatja meg az 500 000 eurót, amely felső határ a támogatás formájától, annak részben vagy egészben uniós eredetétől függetlenül alkalmazandó.[814] Emellett 4. a csekély összegű támogatás legfeljebb 500 000 euró értékhatárig halmozható más – csekély összegű támogatásról szóló rendeletek szerinti – csekély összegű támogatással, 5. ugyanakkor nem halmozható ugyanazon ÁGÉSZ-hez kapcsolódó bármiféle ellentételezéssel, függetlenül attól, hogy az ellentételezés állami támogatásnak minősül-e, vagy sem, és nem halmozható továbbá azonos elszámolható költségek tekintetében más állami támogatással, amennyiben e halmozódás olyan támogatási intenzitást eredményezne, amely meghaladja a Bizottság által elfogadott határozatban vagy csoportmentességi rendeletben az egyes esetek meghatározott körülményeire vonatkozóan rögzített támogatási intenzitást.[815] 6. Az 500 000 euró felső értékhatárt készpénzben odaítélt vissza nem térítendő támogatásként kell kifejezni, valamint minden felhasznált számadatnak bruttó – azaz adózás vagy egyéb levonás előtti – összegnek kell lennie, illetve amennyiben a támogatást nem vissza nem térítendő támogatás formájában nyújtják, akkor a támogatás összegét a bruttó támogatástartalommal azonosnak kell tekinteni, továbbá a több részletben fizetendő támogatást az odaítélésének időpontjában érvényes értékére kell diszkontálni, és a diszkontálásra használt kamatláb a támogatás odaítélésekor érvényes diszkontráta. 7. A csekély összegű támogatásnak átlátható formában nyújtott támogatásnak kell lennie, azaz a bruttó támogatástartalomnak előzetesen pontosan, kockázatértékelés

[812] Kulin-Pintér 2018a: 460; 2018b (lásd: 110).

[813] Az Általános *de minimis* rendelet értelmében főszabályként a bármely vállalkozás részére, bármely három pénzügyi év időszakában odaítélt csekély összegű támogatás összege nem haladhatja meg a 200 000 eurót.

[814] ÁGÉSZ *de minimis* rendelet 2. cikk (2) bekezdés.

[815] ÁGÉSZ *de minimis* rendelet 2. cikk (6)–(8) bekezdés.

elvégzése nélkül kiszámíthatónak kell lennie.[816] 8. Fontos eleme a támogathatóságnak, hogy amennyiben az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozásnak nyújtott közszolgáltatási *de minimis* támogatás teljes összege meghaladja az 500 000 eurót, úgy erre az összegre nem alkalmazhatók és nem igényelhetők az ÁGÉSZ *de minimis* rendeletben biztosított előnyök, és azok nem alkalmazhatók az 500 000 eurót meg nem haladó töredékösszegre sem.[817] 9. Végezetül meg kell említeni, hogy a kedvezményezett vállalkozást írásban kell megbízni azon ÁGÉSZ-szel, amelyre tekintettel részére a támogatást nyújtják.[818] Az ÁGÉSZ *de minimis* rendelet a tagállamokra bízza annak eldöntését, hogy az ÁGÉSZ nyújtásáért biztosított támogatásra vonatkozóan az ÁGÉSZ *de minimis* rendeletet vagy az Általános *de minimis* rendeletet alkalmazzák.[819]

A Második ÁGÉSZ-határozat az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdése szerinti bejelentési kötelezettség alól mentesülő, a belső piaccal összeegyeztethető, a közszolgáltatás ellentételezése céljából – egyes vállalkozások részére – nyújtott állami támogatásokról rendelkezik. Fontos hangsúlyozni, hogy míg az Altmark-kritériumok azt határozzák meg, hogy egy intézkedés mikor tartozik az uniós *state aid* fogalmának hatálya alá, addig a Második ÁGÉSZ-határozat és a Második ÁGÉSZ-keretszabály azon feltételeket határozza meg, amelyek teljesülése esetén egy állami támogatásnak minősülő kompenzáció összeegyeztethető a belső piaccal.[820] Az ÁGÉSZ-rendelethez hasonlatosan a Második ÁGÉSZ-határozat tárgyi hatálya is meghatározott konjunktív feltételek fennállása esetén alkalmazandó. 1. Az ÁGÉSZ nyújtásával megbízott vállalkozások részére közszolgáltatás ellentételezése céljából nyújtott állami támogatásokra vonatkozik. 2. Emellett az ÁGÉSZ-hez nyújtott ellentételezés összege legfeljebb bruttó 15 millió euró éves összegű (a közlekedést és a közlekedési infrastruktúrát kivéve)[821] lehet, és amennyiben az ellentételezés összege a megbízás időszaka alatt változik, úgy az éves összeg a megbízási időtartamra tervezett ellentételezés éves összegeinek átlagaként számítandó; valamint hangsúlyozandó, hogy a bruttó 15 millió eurós küszöbérték az adott vállalkozásokra bízott egyes ÁGÉSZ-ek vonatkozásában értendő (azaz amennyiben a vállalkozást négy különböző ÁGÉSZ-szal bízzák meg, akkor a küszöbérték mindegyik ÁGÉSZ-ra külön vonatkozik, következésképpen a vállalkozás összesen legfeljebb bruttó 60 millió eurós összegű kompenzációra jogosult, feltéve hogy az ÁGÉSZ-onkénti kompenzáció nem haladja meg a bruttó 15 millió eurót), míg amennyiben ugyanazon

816 ÁGÉSZ *de minimis* rendelet 2. cikk (3)–(4) bekezdés.
817 ÁGÉSZ *de minimis* rendelet 2. cikk (5) bekezdés.
818 ÁGÉSZ *de minimis* rendelet (6) preambulumbekezdés.
819 ÁGÉSZ *de minimis* rendeletet (14) preambulumbekezdés.
820 SWD (2013) 53 final/2 (lásd: 69).
821 Erre külön rendeletet fogadott el az EU, lásd: 1370/2007/EK rendelet.

ÁGÉSZ ellátására négy különböző vállalkozás kap megbízást, akkor csak egyszer érvényes a küszöbérték az adott ÁGÉSZ-tevékenységre (azaz ha a vállalkozásoknak az ÁGÉSZ-ért kifizetett kompenzáció teljes összege meghaladja a bruttó 15 millió eurót, úgy az ÁGÉSZ-határozat nem alkalmazandó annak ellenére, hogy a kompenzáció nem lépi túl vállalkozásonként a bruttó 15 millió eurós összeghatárt).[822] Hangsúlyozandó, hogy egy ÁGÉSZ-tevékenység végzésével megbízott vállalkozásnak nyújtott minden egyéb állami kedvezményt (legyen az bármilyen különleges vagy kizárólagos jog) hozzá kell adni a bevételhez, és így csökkenteni kell a kompenzációt.[823] 3. Végezetül a vállalkozás ÁGÉSZ nyújtásával való megbízásának időtartama legfeljebb tíz év lehet, kivéve, ha a szolgáltató olyan jelentős beruházásra kényszerül, amelyet az általánosan elfogadott számviteli elvekkel összhangban hosszabb időtartam alatt kell amortizálni,[824] amely függ a beruházás abszolút értékétől és a szolgáltatásnyújtáshoz szükséges egyéb eszközök értékéhez viszonyított értékétől egyaránt. Megjegyzendő egyébiránt, hogy ettől függetlenül a tagállam a kötelezettséget nem tartalmazó engedélyt adhat határozatlan időre a szolgáltatás nyújtására, csupán a közszolgáltatási kötelezettséget is tartalmazó megbízás nem adható tíz évnél hosszabb időre, jóllehet a határidő lejártát követően a szolgáltató kaphat ismételt megbízást a szolgáltatás nyújtására.[825] A Második ÁGÉSZ-határozat tárgyi hatálya továbbá kiterjed az alábbi ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezésére: egészségügyi ellátás,[826] szociális ellátás,[827] légi és tengeri járatok,[828] repülőterek és kikötők.[829]

[822] SWD (2013) 53 final/2 (lásd: 63).

[823] SWD (2013) 53 final/2 (lásd: 76).

[824] Második ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (1) bekezdés a) pont és (2) bekezdés.

[825] SWD (2013) 53 final/2 (lásd: 67).

[826] ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezése egészségügyi ellátást, adott esetben sürgősségi betegellátást végző kórházak számára; a fő tevékenységekhez közvetlenül kötődő kiegészítő tevékenységek végzése – különösen a kutatás területén – nem akadálya az ÁGÉSZ-határozat alkalmazásának [lásd: ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (1) bekezdés b) pont].

[827] Szociális szükségleteket kielégítő ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezése a következő területeken: egészségügy és hosszú távú gondozás, gyermekgondozás, munkaerőpiacra való belépés és visszatérés, szociális lakáshoz juttatás, továbbá a sérülékeny társadalmi csoportok gondozása és társadalmi befogadása [lásd: Második ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pont].

[828] ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezése olyan szigeteket érintő légi és tengeri járatok esetében, amelyek átlagos éves utasforgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg a 300 000 főt [lásd: ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (1) bekezdés d) pont].

[829] ÁGÉSZ nyújtásának ellentételezése olyan repülőterek és kikötők esetében, amelyek átlagos éves utasforgalma az általános gazdasági érdekű szolgáltatással való megbízást megelőző két pénzügyi évben nem haladta meg repülőterek esetében a 200 000, illetve kikötők esetében a 300 000 főt [lásd: ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (1) bekezdés e) pont].

E területek vonatkozásában ugyanakkor nem érvényesül a bruttó 15 millió eurós értékhatár, azaz ezen ágazatokban nyújtott támogatást nem kell bejelenteni a Bizottsághoz. Hangsúlyozandó, hogy amennyiben a megbízás időtartama alatt az ÁGÉSZ-határozat alkalmazásához szükséges feltételek már nem teljesülnek, akkor a támogatás – az EUMSZ 108. cikk (3) bekezdésével összhangban – a Bizottság részére bejelentendő.[830] A Második ÁGÉSZ-határozat értelmében egy vagy több aktussal (lehet normatív vagy egyedi aktus) bízzák meg az ÁGÉSZ nyújtásával az érintett vállalkozást, amely aktus(ok) kötelező tartalmi elemei az alábbiak: 1. a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama; 2. a vállalkozás és adott esetben az érintett terület; 3. a támogatást nyújtó hatóság által a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellege; 4. az ellentételezési mechanizmus leírása és az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei; 5. a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések; valamint 6. a Második ÁGÉSZ-határozatra történő hivatkozás (az átláthatóság és a szabályszerűség fokozása érdekében).[831] Garanciális szabálya a Második ÁGÉSZ-határozatnak az átláthatóság megkövetelése azon vállalkozások esetében, amelyek ÁGÉSZ-en kívül eső tevékenységet is ellátnak az ÁGÉSZ mellett. Ez esetben ugyanis a tagállamnak az interneten vagy egyéb megfelelő módon közzé kell tennie a megbízási aktust vagy a megbízási aktus kötelező tartalmi elemeit tartalmazó összefoglalót és a vállalkozásnak nyújtott támogatást éves összesítésben.[832] Az ellentételezéssel kapcsolatban fontos kiemelni, hogy annak összege nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó költséget (beleértve az észszerű nyereséget[833] is).[834] A tagállamoknak lehetőségük van arra – a Második ÁGÉSZ-határozat alapján –, hogy az észszerű nyereség meghatározása kapcsán ösztönző kritériumokat állapíthassanak meg, kiváltképp a nyújtott szolgáltatás minősége és a termelési hatékonyság növelése vonatkozásában, ugyanakkor garanciális szabály, hogy a hatékonyság növelése nem ronthatja a nyújtott szolgáltatás minőségét. Az esetleges – termelési hatékonyság növeléséhez kapcsolódó – jutalmakat akképpen kell meghatározni, hogy az a növekmények arányos felosztását lehetővé tegye

[830] Második ÁGÉSZ-határozat 2. cikk (3) bekezdés.

[831] Második ÁGÉSZ-határozat 4. cikk és ÁGÉSZ-keretszabály 16. pont.

[832] Második ÁGÉSZ-határozat 7. cikk.

[833] A Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (5) bekezdés értelmében: észszerű nyereség alatt azon tőkemegtérülési ráta értendő, amely mellett egy átlagos vállalkozás a kockázat szintjének figyelembevételével a szolgáltatás nyújtása mellett döntene a megbízás teljes időtartamát tekintve. Míg a tőkemegtérülési ráta nem más, mint az a belső megtérülési ráta, amelyet a vállalkozás a befektetett tőkén a projekt időtartama alatt realizál. A kockázat szintje pedig függ magától az érintett ágazattól, a szolgáltatás típusától és az ellentételezés jellemzőitől is.

[834] Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (1) bekezdés.

a vállalkozás és a tagállam és/vagy a felhasználók között.[835] Az észszerű nyereség a Második ÁGÉSZ-határozat értelmében[836] akképpen határozandó meg, mint a felmerülő kockázat mértékét vagy annak hiányát figyelembe vevő tőkemegtérülési ráta.[837] Hangsúlyozandó, hogy nem tekinthető észszerűtlennek, ha a nyereség nem haladja meg a releváns swapkamatláb[838] 100 bázisponttal növelt összegét, ugyanis ebben a konstellációban a releváns swapkamatláb a kockázatmentes befektetésnek megfelelő megtérülési rátának tekinthető. E 100 bázispontos felár egyébként a szolgáltatás nyújtása érdekében – a megbízás időtartama alatt – lekötött tőke miatti likviditási kockázat ellentételezését szolgálja.[839] Fontos megjegyezni, hogy amennyiben nem visel lényeges üzleti vagy szerződéses kockázatot az ÁGÉSZ nyújtásával megbízott vállalkozás – például azért, mert utólag a szolgáltatás nyújtása kapcsán felmerült költségeit lényegében teljeskörűen ellentételezik –, úgy nem tekinthető észszerűnek a releváns swapkamatláb 100 bázisponttal növelt összegében meghatározott irányadó szint feletti nyereség.[840] Kiemelendő, hogy ha a tőkemegtérülési ráta használata – valamilyen különleges körülményekből adódóan – nem megfelelő, akkor a tagállamok az észszerű nyereség megállapításához – a tőkemegtérülési rátától eltérő – nyereségmutatókat is alkalmazhatnak, mint például a befektetett tőke jövedelmezőségét,[841] az eszközarányos jövedelmezőséget, az értékesítési jövedelmezőséget, az átlagos tőkearányos jövedelmezőséget vagy éppen az eszközarányos jövedelmezőséget; ugyanakkor a tagállam bármelyik mutatót is választja, bizonyítékot kell tudnia szolgáltatnia a Bizottság részére arról, hogy nem haladja meg a nyereség azt a mértéket, amely mellett egy átlagos vállalkozás a szolgáltatás nyújtása mellett döntene (például versenyfeltételek között odaítélt hasonló típusú

[835] Második ÁGÉSZ-határozat (22) preambulumbekezdés és 5. cikk (6) bekezdés.

[836] Második ÁGÉSZ-határozat (18) preambulumbekezdés.

[837] A Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (5) bekezdés értelmében: a tőkemegtérülési ráta az a belső megtérülési ráta, amelyet a vállalkozás a befektetett tőkén a projekt időtartama alatt realizál. A kockázat szintje pedig függ magától az érintett ágazattól, a szolgáltatás típusától és az ellentételezés jellemzőitől is.

[838] A Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (7) bekezdés értelmében: a releváns swapkamatláb az a swapkamatláb, amelynek lejárata és pénzneme megfelel a megbízási aktusban meghatározott időtartamnak és pénznemnek.

[839] Második ÁGÉSZ-határozat (19) preambulumbekezdés és 5. cikk (7) bekezdés.

[840] Második ÁGÉSZ-határozat (20) preambulumbekezdés és 5. cikk (7) bekezdés.

[841] A Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (8) bekezdés értelmében a jövedelmezőség az adott évi kamatfizetés és adózás előtti eredményt jelenti. Az átlagos jövedelmezőség a referencia-kamatláb és a leszámítolási kamatláb megállapítási módjának módosításáról szóló bizottsági közlemény szerinti diszkonttényező szerződés időtartamára vonatkozó felhasználásával számítható ki.

szerződések esetében elért nyereségre történő hivatkozás).[842] Előfordulhat, hogy egy ÁGÉSZ-tevékenységet végző vállalkozás az ÁGÉSZ-tevékenység körén kívül is végez tevékenységet. Ilyen esetben az ÁGÉSZ tevékenységi körén belül nyújtott szolgáltatással összefüggésben felmerülő költségeket, kiadásokat és bevételeket a többi – ÁGÉSZ-tevékenységi körön kívül nyújtott – szolgáltatástól elkülönítve kell kimutatnia a vállalkozásnak belső számláiban, méghozzá a költségek és bevételek elkülönítésének paramétereivel együtt. Az ÁGÉSZ tevékenységi körén kívül eső tevékenységek költségei magukban foglalják az összes – ezzel összefüggő – közvetlen költséget, a közös költségek arányos részét és a megfelelő tőkemegtérülést is, és e költségekre ellentételezés sem adható. Az esetleges túlkompenzáció visszafizetését a tagállamok írják elő az érintett vállalkozások számára.[843] Az ÁGÉSZ-határozat előírja, hogy a tagállamoknak gondoskodniuk kell arról, hogy az ÁGÉSZ-t nyújtó vállalkozások ellentételezése az ÁGÉSZ-határozattal összhangban történjék, hisz amennyiben az ellentételezés összege meghaladja az ÁGÉSZ-határozat által meghatározott összeget, úgy a tagállam köteles visszafizettetni a vállalkozással az ekképpen kapott túlkompenzáció összegét; kiemelendő ugyanakkor, hogy van arra lehetőség, hogy a túlkompenzációt a következő időszakra átvigye a vállalkozás, és a túlkompenzáció összegét az arra az időszakra nyújtott ellentételezés összegéből vonják le, de csakis abban az esetben, ha nem haladja meg a túlkompenzáció összege az átlagos éves ellentételezés összegének 10%-át.[844]

A Második ÁGÉSZ-határozat mellett szólnom kell a Második ÁGÉSZ-keretszabályról is, amely értelmében csak és kizárólag abban az esetben nyilvánítható összeegyeztethetőnek az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésével a Második ÁGÉSZ-határozat hatályán kívül eső állami támogatás, ha az szükséges az érintett ÁGÉSZ nyújtásához, és nem befolyásolja olyan mértékben a kereskedelem fejlődését, amely ellentétes lenne az EU érdekeivel. Az egyensúly eléréséhez az ÁGÉSZ-keretszabály meghatározza azon feltételeket, amelyeknek teljesülniük kell.[845] 1. Az első ilyen feltétel, amelyet az ÁGÉSZ-közlemény is hangsúlyoz,[846] hogy nem írhatnak elő meghatározott közszolgáltatási kötelezettséget az egyes tagállamok olyan szolgáltatásokkal kapcsolatosan, „amelyeket rendes piaci körülmények között működő vállalkozások már nyújtanak, vagy azok által kielégítően nyújthatók a közérdek állam által

[842] Második ÁGÉSZ-határozat (21) preambulumbekezdés és 5. cikk (8) bekezdés.

[843] Második ÁGÉSZ-határozat 5. cikk (9)–(10) bekezdés.

[844] Második ÁGÉSZ-határozat 6. cikk.

[845] Lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 11. pont. Megjegyzendő, hogy a Második ÁGÉSZ-keretszabály rendelkezései ugyanakkor nem alkalmazhatók sem a szárazföldi közlekedési ágazatra, sem a műsorszolgáltatási közszolgáltatásra (lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 8. pont).

[846] Lásd: Második ÁGÉSZ-közlemény 48. pont.

meghatározott feltételei […]"[847] mellett (például: ár, a szolgáltatás folytonossága és a szolgáltatáshoz való hozzáférés, objektív minőségi jellemzők stb.).[848] Annak megítélése, hogy a piac képes-e valamely szolgáltatás nyújtására, a tagállamok hatáskörébe tartozik, ugyanakkor a Bizottság ellenőrizheti, hogy a tagállam meghatározása tartalmaz-e nyilvánvaló hibát.[849] 2. A második követelmény[850] a megbízási aktus megléte, amelynek kötelező tartalmi eleme „a közszolgáltatási kötelezettségek tartalma és időtartama; a vállalkozás és adott esetben az érintett terület; a támogatást nyújtó hatóság által a vállalkozásnak adott kizárólagos vagy speciális jogok jellege; az ellentételezési mechanizmus leírása és az ellentételezés kiszámításának, ellenőrzésének és felülvizsgálatának paraméterei; valamint a túlkompenzáció elkerülésére és visszafizettetésére hozott intézkedések".[851] 3. A harmadik követelmény[852] a megbízás időtartamára vonatkozik – a Második ÁGÉSZ-határozathoz képest nem határoz meg egzakt időtartamot –, aminek értelmében a megbízás időtartama nem haladhatja meg az ÁGÉSZ nyújtásához indokolt legfontosabb eszközök leírásához, amortizációjához szükséges időt, ugyanakkor hangsúlyozandó, hogy a megbízás időtartamának hosszát objektív kritériumokkal kell meghatározni (például: nem átruházható befektetett eszközök amortizációjával kell alátámasztani).[853]

4. A negyedik követelmény[854] alapján a támogatás csak akkor tekinthető a belső piaccal összeegyeztethetőnek, ha a vállalkozás megfelel az Átláthatósági irányelvnek. A nem megfelelést a Bizottság úgy értékeli, ami *præsumtio iuris et de iure* olyanképpen befolyásolja a kereskedelem fejlődését, amely ellentétes az uniós érdekekkel.[855] 5. Az ötödik követelmény[856] az uniós közbeszerzési szabályoknak történő megfelelés.[857] E pont tekinthető az ÁGÉSZ-keretszabály talán legvitatottabb pontjának, ahogy arra Bolf-Galamb Zsófia, Mohay Ákos[858] és Kulin-Pintér Veronika[859] is utal, ugyanis az nem más, mint a közbeszerzési szabályok betartásának összeegyeztethetőségi feltétellé tétele. A közbeszerzési szabályok és a *state*

[847] Részletesebben lásd: ÁGÉSZ-keretszabály 2.2. pont.
[848] Részletesebben lásd: ÁGÉSZ-keretszabály 2.2. pont.
[849] Második ÁGÉSZ-keretszabály 13. pont.
[850] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.3. pont.
[851] Második ÁGÉSZ-keretszabály 16. pont.
[852] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.4. pont.
[853] Második ÁGÉSZ-keretszabály 17. pont.
[854] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.5. pont.
[855] Második ÁGÉSZ-keretszabály 18. pont.
[856] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.6. pont.
[857] Második ÁGÉSZ-keretszabály 19. pont.
[858] Bolf-Galamb – Mohay 2012: 8.
[859] Kulin-Pintér 2018a: 458.

aid szabályok együttes értékelésének követelménye csupán a bizottsági jóváhagyást igénylő esetekben a – Második ÁGÉSZ-keretszabály alapján – jóváhagyott kompenzációkra vonatkozik, míg a kisebb értékű megbízásokra alkalmazandó Második ÁGÉSZ-határozat esetében nem összeegyeztethetőségi követelmény a közbeszerzési szabályok betartása. 6. A hatodik követelmény[860] az ellentételezés diszkriminációmentességére vonatkozik, azaz amennyiben a tagállam egy ÁGÉSZ nyújtását egyszerre több vállalkozásnak is odaítéli, úgy minden egyes vállalkozásra vonatkozóan ugyanazon módszer alapján szükséges az ellentételezés összegét kiszámítani.[861] 7. A hetedik követelmény[862] az átláthatóságra vonatkozik.[863] 8. A nyolcadik követelmény[864] pedig az ellentételezéshez kapcsolódó szabályokat foglalja magában, aminek értelmében az ellentételezés összege nem haladhatja meg a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése során felmerülő nettó költség és az észszerű nyereség[865] fedezéséhez szükséges összeget. Az ellentételezés összege többféleképpen is megállapítható: egyrészt a várható költségek és bevételek[866] alapján; másrészt a ténylegesen felmerült költségek és bevételek alapján; harmadrészt e két módszer kombinációjával is, attól függően, hogy a tagállam mely hatékonysági ösztönzőket alkalmazza a kezdetektől. A Második ÁGÉSZ-keretszabály értelmében főszabály szerint a nettó elkerülhető költség módszerét alkalmazva kell kiszámítani a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges vagy várhatóan szükséges nettó költséget, ugyanakkor előfordulhat, hogy bizonyos esetekben e módszer alkalmazása nem lehetséges vagy nem célszerű. Ilyen esetekben a Bizottság más – kellő indokolással alátámasztott – egyéb módszereket is elfogadhat, például a költségallokáción alapuló módszert, jóllehet a Bíróság is kimondta, hogy ez nem kötelező, hisz alá lehet támasztani más megfelelő módon is az ÁGÉSZ meghatározásának jogszerűségét: a nettó elkerülhető költségek módszere helyett például lehet a költségek-bevételek összehasonlítását alkalmazni.[867] A költségallokációs

[860] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.7. pont.

[861] Második ÁGÉSZ-keretszabály 20. pont.

[862] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.10. pont.

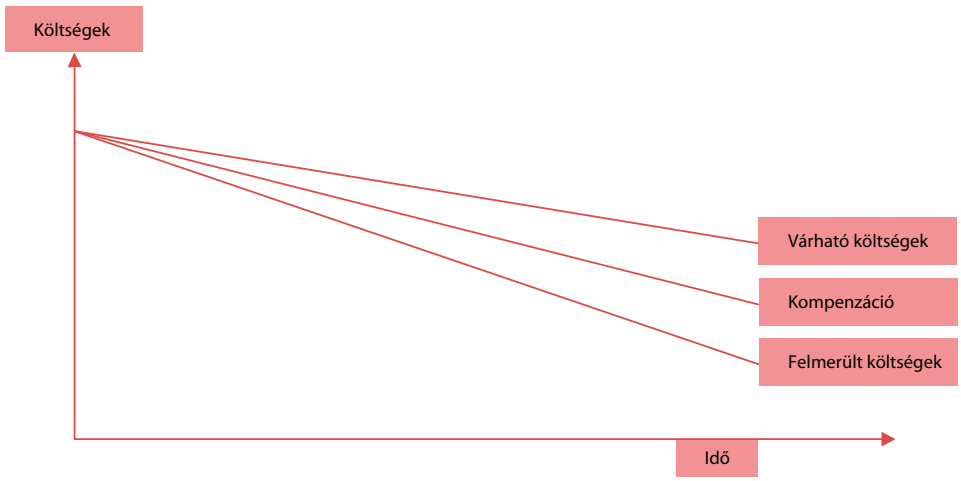
[863] Második ÁGÉSZ-keretszabály 60. pont.

[864] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.8. pont.

[865] Az észszerű nyereség tekintetében a Második ÁGÉSZ-határozat és a Második ÁGÉSZ-keretszabály hasonlóan szabályoz. Erre lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 33–38. pontjai.

[866] Hangsúlyozandó, hogy a bevételek magukban foglalják az ÁGÉSZ-keretszabály 32. pontja értelmében az ÁGÉSZ-ből származó – a megbízási aktusnak megfelelően meghatározott – bevételeket, valamint a kizárólagos vagy speciális jogokból keletkező többletnyereségeket is, abban az esetben is, ha azok más tevékenységekhez kötődnek, függetlenül e többletnyereségek állami támogatási voltától.

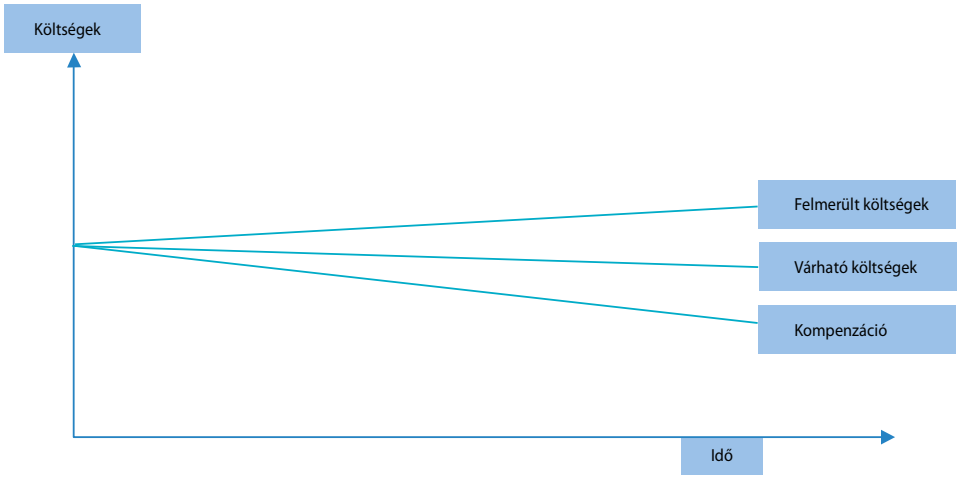
[867] C-431/07. P. – Inpost kontra Bizottság ügy.



40. ábra. *1. eset – a vártnál nagyobb hatékonyságnövekedés, így a felmerült költségek a várható költségek alatt vannak*
Forrás: a szerző szerkesztése SWD (2013) 53 final/2 alapján (különös tekintettel lásd: 91.)

módszer szerint a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítéséhez szükséges nettó költség a kijelölt szolgáltató közszolgáltatási kötelezettségek teljesítésével kapcsolatos – a megbízási aktusnak megfelelően meghatározott és becsült – költségeinek és bevételeinek különbsége. Hangsúlyozandó ugyanakkor a túlkompenzáció tilalma, azaz amikor a vállalkozás számára biztosított támogatás a közszolgáltatási kötelezettségek teljesítése során felmerülő nettó költség (és az észszerű nyereség) fedezéséhez szükséges összeget meghaladja a szerződés teljes időtartama alatt, jóllehet a vállalkozás a vártnál magasabb hatékonyságnövekményekből származó többletbevételt – az észszerű nyereség többleteként – a megbízási aktusban előírtak alapján megtarthatja. A tagállamoknak ugyanis ösztönzőkkel kell előmozdítaniuk az ÁGÉSZ hatékony és magas színvonalon történő nyújtását, kivéve, ha megalapozottan indokolni tudják annak nem célszerű vagy nem lehetséges voltát. Természetesen e hatékonysági ösztönzők az adott ágazat sajátosságainak figyelembevételével különböző módokon is kidolgozhatók.[868] Bolf-Galamb Zsófia és Mohay Ákos[869] hangsúlyozza, hogy az Altmark-ítélet negyedik feltételében meghatározottakkal szemben – ami a szolgáltató hatékonyságát követeli meg – az ÁGÉSZ-keretszabály alapján a hatékonysági ösztönzőket a kompenzációs mechanizmusba kell beépíteni.

[868] Második ÁGÉSZ-keretszabály 21–22., 24–25., 27–28., 39–40. és 47–48. pontok.
[869] Bolf-Galamb – Mohay 2012: 20–21.



41. ábra. *2. eset – a vártnál csekélyebb hatékonyságnövekedés, így a felmerült költségek a várható költségek felett vannak*
Forrás: a szerző szerkesztése SWD (2013) 53 final/2 alapján (különös tekintettel lásd: 91.)

Erre az ÁGÉSZ-keretszabály két lehetőséget biztosít: egyrészt a tagállamok által megállapított, rögzített ellentételezési szintet, amely előzetesen magában foglalja mindazokat a hatékonysági növekményeket, amelyeket a vállalkozás a megbízási aktus időtartama alatt várhatóan realizálni képes; másrészt a megbízási aktusban termelési hatékonysághoz kötődő célszámokat is megállapíthatnak, és ezek eléréséhez köthetik az ellentételezés szintjét. Ennek megfelelően amennyiben nem éri el az ekképpen kitűzött célokat az adott vállalkozás, úgy az ellentételezés csökken (a megbízási aktusban meghatározott módszer alapján), míg ha a vállalkozás a kitűzött célokat túlteljesíti, úgy az ellentételezés nő (a megbízási aktusban meghatározott módszer szerint).[870] Következésképpen amennyiben a várható költségek alatt vannak a felmerült költségek, úgy e költségeket a kompenzáció meghaladhatja, és így növekszik a vállalkozás nyeresége, jóllehet a kompenzáció semmi esetre sem haladhatja meg a várható költségeket (az észszerű nyereséggel együtt). Ezt szemlélteti a 40. ábra.

Ehhez képest, amennyiben a várható költségeket meghaladják a felmerült költségek, akkor nem fedezi valamennyi felmerült költséget a kompenzáció, és így

[870] Második ÁGÉSZ-keretszabály 40–43.

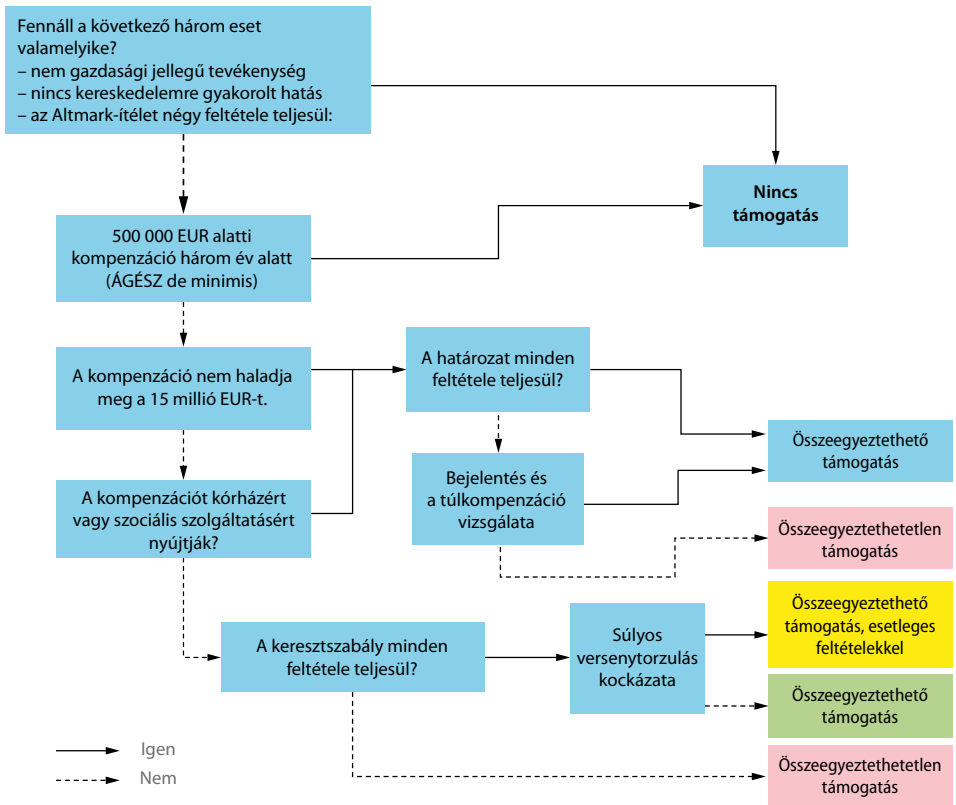
a vállalkozásnak kell a veszteség egy részét viselnie, hiszen a vártnál kevésbé volt hatékony.[871] Ezt láthatjuk a 41. ábrán.

9. Végezetül a kilencedik követelmény[872] egyéb olyan kívánalmakat fogalmaz meg, amelyek – jellemzően kivételes, speciális esetben – ahhoz szükségesek, hogy az ellentételezés a kereskedelem fejlődését ne befolyásolja olyan mértékben, amely ellentétes lenne az EU érdekeivel. Témám szempontjából példaként említhető az az eset, amikor a szolgáltatási kötelezettséggel történő megbízás olyan speciális, különleges vagy kizárólagos jogokkal párosul, amelyek az Unió érdekével ellentétes mértékben súlyosan korlátozhatják a belső piaci versenyt. Ezeket a Bizottság egyedileg vizsgálja minden esetben.[873]

A Monti–Kroes-csomaghoz képest újításként az Almunia-csomag kiadott egy közleményt, a fentiekben már hivatkozott úgynevezett ÁGÉSZ-közleményt, amely tartalmáról e ponton röviden szólok. Az ÁGÉSZ-közlemény célja azon kulcsfogalmak tisztázása, amelyek szorosan kapcsolódnak a közszolgáltatás ellentételezésére vonatkozó állami támogatási szabályok alkalmazásához.[874] Ennek megfelelően foglalkozik a vállalkozás, a gazdasági tevékenység,[875] az állami forrás[876] és a kereskedelemre gyakorolt hatás[877] fogalmával. Továbbá szól az uniós bírósági joggyakorlatról (különös tekintettel az Altmark-ügyre),[878] az ÁGÉSZ fennállásáról,[879] a megbízási aktusról,[880] az ellentételezés paramétereiről,[881] a túlkompenzáció elkerüléséről[882] és a szolgáltató kiválasztásáról.[883]

A 42. ábra szemlélteti sematikusan azokat a fő lépéseket, amelyek követendők annak meghatározásakor, hogy a közszolgáltatásért járó kompenzációra az ÁGÉSZ-csomag mely eszközei alkalmazandók.

[871] SWD (2013) 53 final/2 alapján (lásd: 91).
[872] Részletesebben lásd: Második ÁGÉSZ-keretszabály 2.9. pont.
[873] Második ÁGÉSZ-keretszabály 51–54. és 57. pontok.
[874] ÁGÉSZ-közlemény 3. pont.
[875] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 2.1. pont (lásd: 8–30. pontok).
[876] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 2.2. pont (lásd: 31–36. pontok).
[877] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 2.3. pont (lásd: 37–41. pontok).
[878] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.1. pont (lásd: 42–44. pontok).
[879] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.2. pont (lásd: 45–50. pontok).
[880] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.3. pont (lásd: 51–53. pontok).
[881] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.4. pont (lásd: 54–59. pontok).
[882] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.5. pont (lásd: 60–61. pontok).
[883] Lásd: ÁGÉSZ-közlemény 3.6. pont (lásd: 62–77. pontok).



42. ábra. *ÁGÉSZ-folyamatábra*
Forrás: SWD (2013) 53 final/2 (különös tekintettel lásd: 32.)

8.4. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOK BEJELENTÉSÉNEK GYAKORLATA[884]

Az állami támogatásokra vonatkozó anyagi jogi szabályok mellett szükséges röviden szólnom az eljárási jogi szabályokról is. Mint említettem korábban, a primer jogforrásokat tekintve az EUMSZ 108. cikke szól az állami támogatások alaki jogi szabályairól, míg a szekunder jogforrások tekintetében az Eljárási Rendeletet és a *Bevált gyakorlatok kódexét*[885] kell megemlítenem. Az EUMSZ értelmében minden

[884] Jelen alfejezet az alábbi munkán alapszik: IVÁN 2023d. Az alfejezet a hivatkozott publikáció 40–44. oldalán közölt szöveg (beleértve az ábrákat) átvétele.

[885] *Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures.* 2018. július 19. [Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe].

támogatás nyújtására és a támogatás módosítására irányuló szándékról tájékoztatni kell – az észrevételei megtételéhez szükséges időben – a Bizottságot,[886] amely általános bejelentési kötelezettség alól csupán a csoportmentességi rendeletek, a *de minimis* rendeletek, továbbá a Második ÁGÉSZ-határozat hatálya alá tartozó támogatások képeznek kivételt.[887] A C-442/03. P. és C-471/03. P. – Vizcaya kontra Bizottság ügyben[888] a Bíróság kimondta, hogy e bejelentési kötelezettség kizárólag a tagállamot terheli, és utalt rá, hogy a Bizottság és a tagállam e kétoldalú kapcsolata az EUMSZ vonatkozó rendelkezésének szövegéből is következik.

A tagállamoknak jellemzően öt lehetősége van a bejelentést illetően: 1. az első eset – vagyis inkább a legtávolabbi absztrakciós pont –, amikor a tagállam nem jelent be támogatás nyújtására vagy támogatás módosítására irányuló szándékot, tekintettel arra, hogy nincs ilyen szándék, vagy úgy ítéli meg, hogy ha tesz is intézkedést, az nem tartozik semmilyen formában az EUMSZ 107. cikkének hatálya alá (például: csoportmentességi rendeletek, a *de minimis* rendeletek, Második ÁGÉSZ-határozat alapján); 2. a második lehetőség, amikor a tagállam – az előzetes vizsgálati szakaszt és a hivatalos vizsgálati szakaszt megelőző – prenotifikációs eljárás megindítását kéri a Bizottságtól [ez egyébként – bár elvileg opcionális – a 3–5. pontokban meghatározott eljárást a bizottsági gyakorlat szerint kötelezően megelőzi]; 3. a harmadik eset, amikor a tagállam csupán jogbiztonsági bejelentést tesz a Bizottság részére, mert úgy ítéli meg, hogy az intézkedése nem konstituál állami támogatást, de annak bizonyossága érdekében jelzi az intézkedést a Bizottság részére; 4. a negyedik, amikor egy már létező támogatás[889] módosításához egyszerűsített notifikációs eljárást jelent be a tagállam az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU tanácsi rendelet végrehajtásáról szóló 794/2004/EK bizottsági rendelet (a továbbiakban: Végrehajtási rendelet) 4. cikke alapján; 5. és végül az ötödik, amikor a tagállam „rendes" notifikációként jelenti be az intézkedését (ami ugye áll az előzetes vizsgálati szakaszból és az opcionális hivatalos vizsgálati szakaszból).[890] A bejelentés a *State Aid Notification Interactive* online rendszeren keresztül történik. Az állami támogatásra vonatkozó kérelemre (bejelentésre) induló eljárás és határozathozatal szemléltetésére lásd a 43. ábrát.

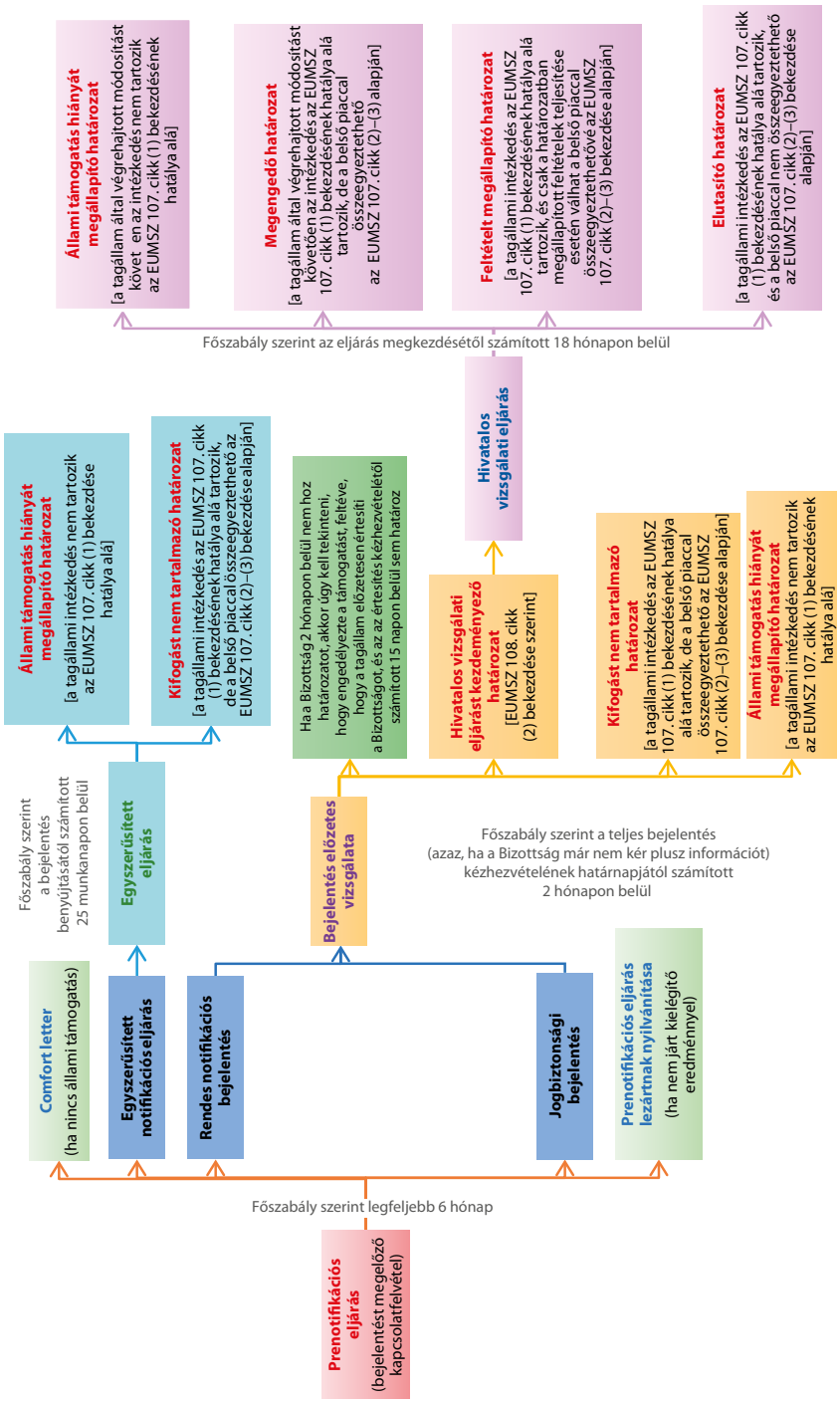
[886] EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés.

[887] Vö. Gyürkés 2018a (lásd: 494).

[888] C-442/03. P. és C-471/03. P. – Vizcaya kontra Bizottság ügy (különös tekintettel lásd az ítélet 86., 103., 105. pontját).

[889] A létező támogatás fogalmára lásd: Eljárási rendelet 1. cikk b) pontja.

[890] Lásd: Eljárási rendelet, Végrehajtási rendelet, *Bevált gyakorlatok kódexe.*



43. ábra. *Az állami támogatásra vonatkozó, kérelemre (bejelentésre) induló eljárás és határozathozatal sematikus ábrája*

Forrás: a szerző szerkesztése az EUMSZ 107–108. cikkei, az Eljárási Rendelet 4., 6., 9. cikkei és a *Bevált gyakorlatok kódexének* 3., 6., 7. szakaszai alapján

Az állami támogatásokra vonatkozó bejelentéshez kapcsolódóan alapvetően az eljárás három fázisát különböztethetjük meg: 1. bejelentést megelőző kapcsolatfelvétel (úgynevezett prenotifikációs eljárás);[891] 2. előzetes vizsgálati szakasz;[892] 3. hivatalos vizsgálati szakasz.[893] Míg az első kettő, azaz a prenotifikációs és az előzetes eljárás – amiként arra Gyürkés Anita is rámutat[894] – a bejelentési eljárás két fázisának tekintendő, és ezért szükségképpeni kötelező szakasza annak, addig a harmadik – vagyis a hivatalos vizsgálati – szakasz csupán eshetőleges.

8.4.1. A prenotifikációs eljárás

A prenotifikációs eljárás lényege elsősorban az eljárás gyorsítása azáltal, hogy a Bizottság és az intézkedést bevezetni tervező tagállam – a hivatalos bejelentést megelőző – kvázi informális kommunikációt folytat annak érdekében, hogy teljesnek lehessen tekinteni a bevezetni tervezett állami támogatási intézkedésre vonatkozó tagállami bejelentést, más szóval a tagállamnak képesnek kell lennie hiánytalan bejelentés benyújtására. Másodsorban a prenotifikációs eljárási szakasz lehetőséget biztosít arra, hogy a Bizottság a bevezetni tervezett intézkedéssel kapcsolatosan jelezze a tagállam részére az állami támogatási szabályokkal összefüggésben esetlegesen felmerülő aggályait, lehetőséget biztosítva a tagállamnak azok módosítására az uniós joggal való összeegyeztethetőség céljából. Harmadsorban a Bizottság még a bejelentés előtt mérlegelni tudja, hogy az adott intézkedéssel kapcsolatban alkalmazható-e az egyszerűsített eljárás. A tagállamnak bejelentéstervezet formájában szükséges benyújtani valamennyi – az intézkedés értékeléséhez szükséges – információt. Ezt követően a Bizottság informális módon (e-mail, telefon, konferenciabeszélgetés, esetleg személyes találkozó) veszi fel a kapcsolatot a tagállammal. A prenotifikációs eljárás főszabály szerint nem haladhatja meg a hat hónapot, jóllehet a gyakorlat azt mutatja, hogy bonyolult, összetett ügyekben mégsem példa nélküli eset annak elhúzódása.[895] A prenotifikációs eljárás alapvetően háromféleképp végződhet: 1. egyrészt, ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a prenotifikációs eljárás nem járt kielégítő eredménnyel, úgy lezártnak nyilváníthatja ezt a szakaszt, jóllehet ez nem zárja ki annak lehetőségét, hogy egy hasonló intézkedés vonatkozásában ismételten tegyen akár előzetes (tehát prenotifikációs eljárásra vonatkozó), akár rendes (tehát

[891] Lásd: *Bevált gyakorlatok kódexe* 9–22. pontok.
[892] Eljárási rendelet 4. cikk.
[893] Eljárási rendelet 6. cikk.
[894] Gyürkés 2018a: 494–495.
[895] Lásd: *Bevált gyakorlatok kódexe* 10–12., 14., 16–17. pontok.

egyszerűsített notifikációs, rendes notifikációs vagy jogbiztonsági) bejelentést;[896] 2. másrészt lehetősége van a tagállamnak egy úgynevezett *comfort letter* kérésére, ami tanúsítja, hogy a prenotifikációs eljárásban történő kölcsönös információcsere alapján a tagállam által tervezett intézkedés nem tartalmaz az uniós joggal összeegyeztethetetlen állami támogatást, noha ez az úgynevezett *comfort letter* valójában semmilyen jogi kötőerővel nem rendelkezik, és a hivatalos lapban sem teszik közzé; 3. harmadrészt pedig végződhet a tagállami intézkedés hivatalos bejelentésével.

Amennyiben a tagállam nem elégszik meg a prenotifikációs eljárásban kérhető *comfort letter*rel, és a Bizottság sem nyilvánítja – az eredménynélküliség okán – lezártnak a szakaszt, úgy a hivatalos bejelentés esetén – mint fentebb már rámutattam – három lehetősége van a tagállamnak: 1. egyszerűsített notifikációs bejelentést tesz; 2. „rendes" notifikációs bejelentést tesz; 3. vagy jogbiztonsági bejelentést tesz.

Az egyszerűsített notifikációs eljárásról részletesen a terjedelmi korlátok okán nem szólok, hisz a hulladékgazdálkodási koncesszió esetében ez értelmezhetetlen. Röviden ugyanakkor megjegyzem, hogy csak akkor alkalmazza a Bizottság ezt az eljárást, ha a prenotifikációs eljárás megtörtént, a bejelentési formanyomtatvány elvben teljes (azaz elegendő információval rendelkezik a döntéshozatalhoz), és a bevezetni tervezett intézkedés meglehetősen hasonló olyan más intézkedésekhez, amelyeket legalább három, az előzetes bejelentés időpontját megelőző tíz évben elfogadott bizottsági határozatban hagytak jóvá. Az egyszerűsített eljárást a Bizottság rövid határozattal zárja, amelynek meghozatalára 25 munkanap áll a rendelkezésére a bejelentés benyújtását követően. Annak érdekében, hogy döntést tudjon hozni a Bizottság, a bejelentés összefoglalóját a DG COMP honlapján közzéteszi, és az érdekelt feleknek tíz napot biztosít az észrevételeik megtételére. Amennyiben valamelyik érdekelt fél aggályát fejezi ki, úgy a Bizottság rendes eljárásban dönt; ha észrevétel nem érkezik, akkor rövid határozatban vagy arról rendelkezik a Bizottság, hogy a bejelentett intézkedés nem valósít meg támogatást, vagy pedig kifogást nem tartalmazó határozatot hoz.[897]

8.4.2. A „rendes" notifikációs eljárás és a jogbiztonsági bejelentés

A „rendes" notifikációs bejelentés és a jogbiztonsági bejelentés folyamata hasonló, noha a céljuk eltérő. A hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer notifikálása

[896] Lásd: *Bevált gyakorlatok kódexe* 10–12., 14., 16–17. pontok.
[897] Lásd: *Bevált gyakorlatok kódexe* 37–38., 41–45. pontok.

kapcsán ez azt jelenti, hogy a bejelentést megelőzően annak eldöntése szükséges, hogy a koncessziós rendszer tartalmaz-e állami támogatást, avagy sem. Ha e kérdésre azt a választ adjuk, hogy igen, tartalmaz, úgy a „rendes" notifikációs bejelentést szükséges megtenni azzal, hogy a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer ÁGÉSZ-mivolta okán az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdésének hatálya alá tartozik. Ilyen esetben a Bizottság az Altmark-kritériumoknak, az ÁGÉSZ *de minimis* rendeletnek, a Második ÁGÉSZ-határozatnak, illetve a Második ÁGÉSZ-keretszabálynak történő megfelelést vizsgálja. Amennyiben viszont a válasz nemleges, úgy jogbiztonsági bejelentést kell tenni, hisz hiába ÁGÉSZ a koncesszióba adandó állami hulladékgazdálkodási közfeladat, annak ellátására a koncesszor semmilyen állami dotációban nem részesül. Mind a „rendes" notifikációs bejelentés, mind pedig a jogbiztonsági bejelentés a bejelentés előzetes vizsgálatával indul. Fontos hangsúlyozni az Eljárási rendelet egy garanciális szabályát, az úgynevezett felfüggesztési záradékot, amelynek értelmében egy kötelezően bejelentendő támogatás nem léptethető hatályba a Bizottság támogatást engedélyező határozata vagy annak vélelmezett meghozatala előtt.[898] Azaz a felfüggesztési záradék *ex lege* hatályosul a bejelentendő támogatásra vonatkozóan, így a joghatás kiváltásához sem szükséges semmifajta jogi aktus megtétele a Bizottság részéről. A bejelentés előzetes vizsgálata főszabály szerint két hónapig tart (azaz e határidőn belül a Bizottságnak határozatot kell hoznia), és a teljes bejelentés kézhezvételének napjától kezdődik. Ezen utolsó fordulat alapján gyakorlatilag jóval hosszabb ideig is tarthat e szakasz, hisz a Bizottság döntésének függvénye, hogy mikor tekinti teljesnek a bejelentést, ugyanis az Eljárási rendelet értelmében akkor teljes a bejelentés, ha a Bizottság annak kézhezvételétől számított két hónapon belül vagy a kért kiegészítő információk átvételétől számított két hónapon belül nem kér további információt.[899] Amennyiben a tagállam nem adja meg a Bizottság által megszabott határidőn belül a kért információkat, és a Bizottság azt – a határidő lejárta előtt az érintett tagállam hozzájárulásával – nem hosszabbította meg, vagy az érintett tagállam kellően indokolt nyilatkozatában nem tájékoztatja a Bizottságot, hogy a kért információkat korábban már megküldték vagy azok nem hozzáférhetőek, akkor a bejelentés visszavontnak tekintendő.[900] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a határidő meghosszabbítható az érintett tagállam és a Bizottság hozzájárulásával, mindemellett a Bizottság rövidebb határidőt is meghatározhat adott esetben.[901]

[898] Eljárási rendelet 3. cikk, lásd még ehhez EUMSZ 108. cikk (3) bekezdés.
[899] Eljárási rendelet 4. cikk (1) és (5) bekezdés.
[900] Eljárási rendelet 5. cikk (3) bekezdés.
[901] Eljárási rendelet 4. cikk (5) bekezdés.

A bejelentés előzetes vizsgálata alapvetően négyféleképpen végződhet: 1. ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az intézkedés nem konstituál állami támogatást, akkor az állami támogatás hiányát megállapító határozatot hoz;[902] 2. ha a Bizottság úgy találja, hogy bár az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik, az a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősül, így kifogást nem tartalmazó határozatot hoz, amelyben ugyanakkor köteles megjelölni az EUMSZ szerinti kivételt;[903] 3. ha a Bizottság úgy találja, hogy kétséges az intézkedés belső piaccal való összeegyeztethetősége, akkor hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozatot hoz, és az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti eljárás kezdeményezéséről dönt;[904] 4. ha a Bizottság a teljes bejelentést követő két hónapon belül nem hozza meg az 1–3. pontokban meghatározott határozatok valamelyikét, akkor *præsumtio iuris et de iure* a támogatást engedélyezte, jóllehet e vélelem csak abban az esetben áll fenn, ha az érintett tagállam még az intézkedés bevezetése előtt a Bizottságot előzetesen értesíti, és a Bizottság az értesítés kézhezvételét követő 15 napon belül nem hozza meg az 1–3. pontokban nevesített határozatok valamelyikét. Hangsúlyozandó, hogy az érintett tagállam a szóban forgó határozatok valamelyikének a meghozatalát megelőzően a bejelentését észszerű határidőn belül visszavonhatja.[905] Amennyiben a Bizottság állami támogatás hiányát megállapító határozatot vagy kifogást nem tartalmazó határozatot hoz [lásd 1–2. pontok], vagy nem hoz határozatot [lásd 4. pont], úgy az eljárást lezárják. Amennyiben ugyanakkor a Bizottság hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozatot hoz [lásd 3. pont], úgy lefolytatja a hivatalos vizsgálati eljárást. Garanciális szabály, hogy ebben az esetben az eljárást a Bizottságnak le is kell zárnia.[906]

A hivatalos vizsgálati eljárás főszabály szerint az eljárás megkezdésétől számított tizennyolc hónapig tart, ugyanakkor az Eljárási rendelet szövegének értelmében a Bizottság a legnagyobb mértékben törekszik a határidő betartására, következésképpen bonyolultabb ügyekben e határidő hosszabb is lehet. A határidő egyébiránt a Bizottság és az érintett tagállam közös megállapodásával meghosszabbítható.[907] A tizennyolc hónapos határidő lejárta után, illetve ha az érintett tagállam úgy kívánja, akkor a rendelkezésére álló információk alapján a Bizottság két hónapon belül köteles határozatot hozni, jóllehet amennyiben az intézkedés belső piaccal történő összeegyeztethetősége a rendelkezésre álló információk alapján nem elegendő,

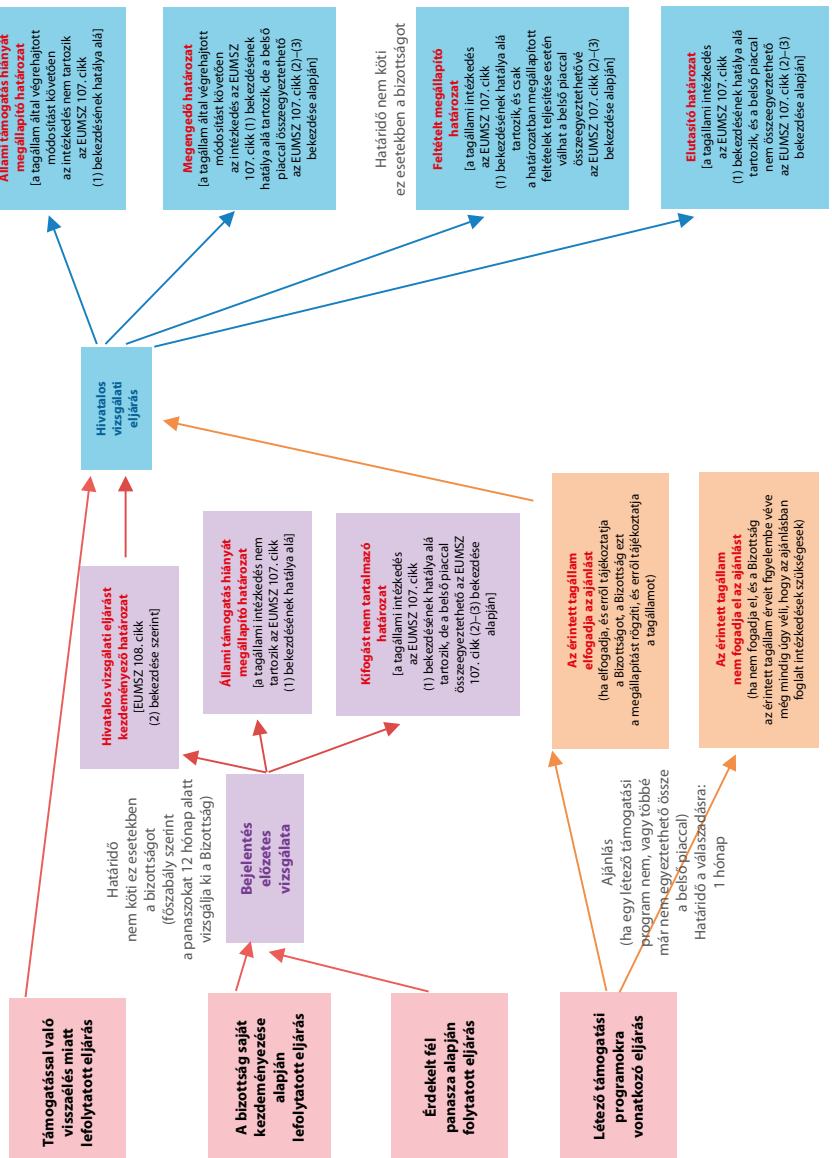
[902] Eljárási rendelet 4. cikk (2) bekezdés.
[903] Eljárási rendelet 4. cikk (3) bekezdés.
[904] Eljárási rendelet 4. cikk (4) bekezdés.
[905] Eljárási rendelet 10. cikk (1) bekezdés.
[906] Eljárási rendelet 10. cikk (2) bekezdés.
[907] Eljárási rendelet 9. cikk (6) bekezdés.

úgy elutasító határozatot hoz.[908] A hivatalos vizsgálati eljárás mindenképpen határozattal zárul.[909] Ennek megfelelően a Bizottság négyféle határozatot hozhat az eljárás lezárásaképpen: 1. az állami támogatás hiányát megállapító határozatot hoz, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az intézkedés a rá vonatkozóan végrehajtott módosítást követően nem konstituál állami támogatást;[910] 2. megengedő határozat hoz, ha úgy találja, hogy a tagállam által végrehajtott módosítást követően az intézkedés a belső piaccal összeegyeztethető (meg kell jelölni a határozatban, hogy az EUMSZ-ben szereplő melyik kivétel alapján hozta meg e döntést a Bizottság);[911] 3. feltételt megállapító határozatot hoz, amennyiben úgy véli, hogy az intézkedés a belső piaccal összeegyeztethetőnek minősülhet bizonyos feltételek – az érintett tagállam általi – teljesítése esetén (ez esetben olyan kötelezettségeket is megállapít a Bizottság, amelyek a határozat betartásának ellenőrizhetőségét hivatottak biztosítani);[912] 4. elutasító határozatot hoz, ha úgy ítéli meg, hogy az intézkedés nem egyeztethető össze a belső piaccal, ez esetben az intézkedés nem vezethető be.[913] Itt is fontos kiemelni, hogy akárcsak a bejelentés előzetes vizsgálata során, úgy a hivatalos vizsgálati eljárás esetén is lehetősége van az érintett tagállamnak arra, hogy a szóban forgó határozatok valamelyikének a meghozatalát megelőzően a bejelentését észszerű határidőn belül visszavonja.[914]

Hangsúlyozandó, hogy a Bizottság mind a bejelentés előzetes vizsgálatát, mind pedig a hivatalos vizsgálati eljárásban hozott határozatát – értelemszerűen a hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozatot és az elutasító határozatot leszámítva – visszavonhatja, amennyiben az az eljárás során szolgáltatott olyan helytelen információn alapult, amely döntő fontosságú volt a meghozatalában. Ilyen esetben a Bizottság – még a határozat visszavonása és az új határozat meghozatala előtt – megindítja a hivatalos vizsgálati eljárást.[915]

A fentiekben lényegében a tagállami bejelentésen alapuló kvázi kérelemre induló eljárásról beszélhetünk, jóllehet a Bizottságnak van lehetősége hivatalból is eljárást indítani. Az állami támogatásra vonatkozó hivatalból induló eljárás és határozathozatal szemléltetésére lásd a 44. ábrát. Ennek négy esetköre létezik: 1. egyrészt, ha a Bizottság saját kezdeményezése alapján vizsgálódik, ugyanis az Eljárási rendelet

[908] Eljárási rendelet 9. cikk (7) bekezdés.
[909] Vö. Eljárási rendelet 9. cikk (1) bekezdés.
[910] Eljárási rendelet 9. cikk (2) bekezdés.
[911] Eljárási rendelet 9. cikk (3) bekezdés.
[912] Eljárási rendelet 9. cikk (4) bekezdés.
[913] Eljárási rendelet 9. cikk (5) bekezdés.
[914] Eljárási rendelet 10. cikk (2) bekezdés.
[915] Eljárási rendelet 11. cikk.



44. ábra. *Az állami támogatásra vonatkozó, hivatalból induló eljárás és határozathozatal sematikus ábrája*

Forrás: a szerző szerkesztése Az EUMSZ 107–108. cikkei, az Eljárási Rendelet 12., 15., 20–23. cikkei és a *Bevált gyakorlatok kódex*ének 76. pontja alapján

12. cikk (1) bekezdés szövegének értelmében a Bizottság saját kezdeményezésére jogosult megvizsgálni bármilyen forrásból származó – feltehetően jogellenes támogatásra vonatkozó – információt;[916] 2. másrészt, ha azt valamely érdekelt fél[917] megfelelő űrlapon[918] – feltételezett jogellenes támogatásról vagy támogatással való feltételezett visszaélésről való tájékoztatás célja okán – tett panasza alapján teszi ezt;[919] 3. harmadrészt, amikor a Bizottság a támogatással való visszaélés miatt indít hivatalos vizsgálati eljárást;[920] 4. negyedrészt, ha a Bizottság létező támogatási programokra vonatkozóan indít eljárást.[921] Fontos hangsúlyozni, hogy míg az 1–2. hivatalbóli eljárás esetén – a bejelentésre (kérelemre) induló eljárásokhoz hasonlatosan – megkülönböztethetünk egy előzetes vizsgálati eljárást (jóllehet a bejelentés előzetes vizsgálata alatt itt a Bizottság saját kezdeményezésének vagy a panasz vizsgálatának előzetes vizsgálatát értjük) és egy hivatalos vizsgálati eljárást (a prenotifikáció természetesen itt értelmezhetetlen), addig a 3. hivatalbóli eljárást a Bizottság mindenképpen hivatalos vizsgálati eljárással indítja meg. Az ekképpeni hivatalból induló eljárások – azaz az 1., 2. és 3. – esetén a Bizottság, szükség szerint, információt kérhet az érintett tagállamtól (akár úgynevezett információgyűjtési határozattal is, ha az nem teljesíti határidőn belül a kérést, vagy azt hiányosan teljesíti), továbbá a hivatalos vizsgálati eljárást követően bármely más tagállamtól, vállalkozástól vagy vállalkozások társulásától is.[922] A Bizottság ezen 1., 2. és 3. pontok szerinti hivatalból

[916] Eljárási rendelet 24. cikk (1) bekezdés.

[917] Érdekelt fél az olyan tagállam vagy személy, vállalkozás vagy vállalkozások társulása, amelyek, illetve akinek érdekeit a támogatás nyújtása érintheti, különösen a támogatás kedvezményezettje, a versenytárs vállalkozások és a szakmai szövetségek [lásd: Eljárási rendelet 1. cikk h) pont].

[918] Az űrlapra és a benyújtás részletszabályaira lásd: A Bizottság 372/2014/EU rendelete a 794/2004/EK rendeletnek egyes határidők számítása, a panaszok kezelése és a bizalmas információk azonosítása és védelme tekintetében történő módosításáról.

[919] Eljárási rendelet 24. cikk (2) bekezdés. Hangsúlyozandó, hogy a Bizottság indokolatlan késedelem nélkül köteles megvizsgálni minden, az érdekelt felek által benyújtott panaszt, és köteles biztosítani, hogy az érintett tagállam teljes körű és rendszeres tájékoztatást kapjon a vizsgálat alakulásáról és eredményéről [lásd: Eljárási rendelet 12. cikk (1) bekezdés]. Ha a Bizottság úgy ítéli meg, hogy a panasz nem felel meg a kötelező űrlapnak, vagy az első vizsgálatot követően – az érdekelt fél által ismertetett tények és jogi szempontok alapján – nem állapítható meg kellően megalapozottan a jogellenes támogatás vagy a támogatással való visszaélés ténye, akkor az érdekelt felet erről értesíti, és felkéri, hogy az előírt – jellemzően egy hónapot meg nem haladó – határidőn belül nyújtsa be észrevételeit. Amennyiben ennek nem tesz eleget az érdekelt fél, úgy a panasza visszavontnak tekintendő, amely tényről a Bizottság tájékoztatja az érintett tagállamot [lásd: Eljárási rendelet 24. cikk (2) bekezdés].

[920] Eljárási rendelet 20. cikk.

[921] Eljárási rendelet 12. cikk.

[922] Eljárási rendelet 21–23. cikk

induló eljárások esetén is a bejelentésre (kérelemre) induló eljárás során meghozható határozatok valamelyikét köteles meghozni, jóllehet az ott meghatározott határidők nem kötik a Bizottságot,[923] noha a *Bevált gyakorlatok kódexe* értelmében a panaszokat a Bizottság azok nyilvántartásba vételétől számított tizenkét hónapon belül törekszik kivizsgálni.[924] A határozat visszavonására a fentiekben írtak az irányadók.[925] A 4. hivatalból induló eljárás kapcsán hangsúlyozandó, hogy a Bizottságnak dedikált feladata, hogy – a tagállamokkal együttműködésben – folyamatosan vizsgálja a tagállamokban létező támogatási programokat, aminek eredményeként a belső piac fokozatos fejlődése vagy működése által megkövetelt megfelelő intézkedések meghozatalára javaslato(ka)t tesz a tagállamoknak,[926] ezen intézkedések megtételéhez szükséges valamennyi információt az érintett tagállam köteles megküldeni a Bizottságnak, és amennyiben egy létező támogatási program kapcsán a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az nem, vagy többé már nem egyeztethető össze a belső piaccal, úgy egy hónapos határidőn belül (e határidőt a Bizottság kellően indokolt esetben meghosszabbíthatja) lehetőséget biztosít az érintett tagállamnak, hogy észrevételeit benyújtsa a Bizottság részére.[927] A Bizottság ilyen esetben ajánlást készít az érintett tagállam részére, amelyben javasolhatja a támogatási program lényeges módosítását, eljárási követelmények bevezetését vagy a támogatási program megszüntetését.[928] Ezen eljárás alapvetően kétféleképpen végződhet: 1. az érintett tagállam elfogadja a javasolt intézkedéseket, és erről tájékoztatja a Bizottságot, amely ennek megállapítását rögzíti, és erről tájékoztatja az érintett tagállamot; jóllehet ez esetben már az ajánlás elfogadása kötelezi a tagállamot, azaz nem születik konkrét határozat az ügyben, csak a bizottsági tájékoztatás; 2. a Bizottság – a hivatalos vizsgálati eljárást kezdeményező határozattal – kezdeményezi a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását, amennyiben az érintett tagállam nem fogadja el az ajánlást, és a Bizottság az érintett tagállam érvei következtében is úgy gondolja, hogy az ajánlásban meghatározott intézkedések szükségesek, így ez esetben az eljárás a hivatalos vizsgálati eljárásban hozandó határozatok valamelyikével zárul.[929]

Szükséges végezetül röviden utalnom a Tanács azon politikai töltetű jogosítványára az állami támogatások terén, amelyet az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szabályoz. Ennek értelmében ugyanis a Tanács kizárólag valamely tagállam kérelmére

[923] Eljárási rendelet 15. cikk és 20. cikk.
[924] *Bevált gyakorlatok kódexe* 71. pont.
[925] Eljárási rendelet 15. cikk és 20. cikk.
[926] EUMSZ 108. cikk (1) bekezdés.
[927] Eljárási rendelet 21. cikk (1)–(2) bekezdés.
[928] Eljárási rendelet 22. cikk.
[929] Eljárási rendelet 23. cikk (1)–(2) bekezdés.

(azaz a Tanácsnak nincs ez ügyben hivatalbóli eljárási lehetősége) egyhangúlag úgy határozhat, hogy a belső piaccal összeegyeztethetőnek kell tekinteni azt a tagállami intézkedést, amelynek megtételét rendkívüli körülmények indokolják. Garanciális szabályként az EUMSZ rögzíti, hogy amennyiben ezen intézkedésre vonatkozóan a Bizottság már megindította az eljárását, úgy e bizottsági eljárást a tagállami kérelem *ex lege* felfüggeszti a Tanács álláspontjának a kinyilvánításáig, jóllehet amennyiben a Tanács három hónapon belül nem nyilatkozik, úgy az intézkedés vonatkozásában a Bizottság határoz.[930] Hangsúlyozandó, hogy a Tanács e – kivételes jellegű (s a gyakorlatban ritkán is alkalmazott) – jogosítványa elenyészik, ha a Bizottság már megindította az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés szerinti eljárását, és a Tanács részére nyitva álló három hónapos határidő a Tanács nyilatkozata nélkül eltelt; mindemellett akkor sem élhet e jogosítványával a Tanács, ha korábban egy kérdéses támogatást a Bizottság a közös piaccal már akár összeegyeztethetetlennek, akár összeegyeztethetőnek minősített.[931]

8.5. AZ ÁLLAMI TÁMOGATÁSOKRA VONATKOZÓ SZABÁLYOK MEGSÉRTÉSÉNEK JOGKÖVETKEZMÉNYEI[932]

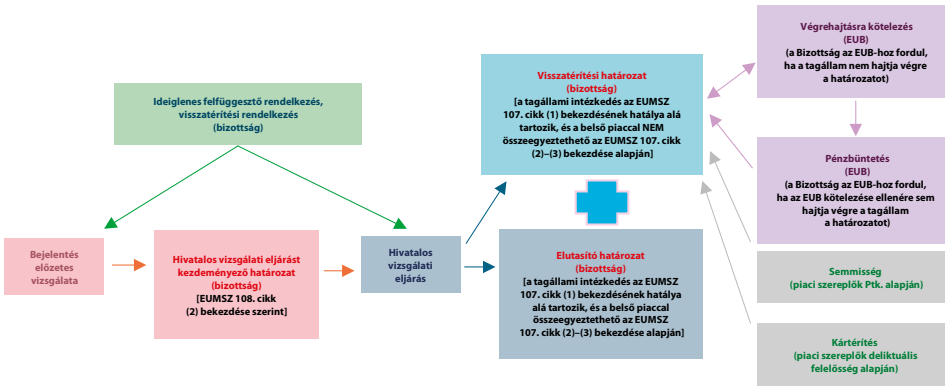
Az eljárási és határozathozatali rendszer áttekintése mellett fontos említenem a lehetséges jogkövetkezményeket is, ha a Bizottság tiltott állami támogatást állapítana meg. Összesen hat jogkövetkezményt tudunk egymástól elkülöníteni az állami támogatásokkal kapcsolatban, amelyből kettő az eljárás során alkalmazandó és azt nem lezáró vagy nem a lezáráshoz kapcsolódó, kvázi a végleges bizottsági döntés meghozatalát elősegítő jogkövetkezménynek minősül (ideiglenes felfüggesztő rendelkezés, visszatérítési rendelkezés); egy a bizottság állami támogatással összefüggésben meghozott döntéséhez kapcsolódik (állami támogatás visszatéríttetése); egy a bizottsági döntés kikényszerítésére vonatkozik (végrehajtásra kötelezés és pénzbüntetés); kettő pedig a bizottsági döntés eredményeképpen valósulhat meg (kártérítés, semmisség). A jogkövetkezményekre lásd a 45. ábrát.

Ideiglenes felfüggesztő rendelkezést és visszatérítési rendelkezést – mint a fentiekben említett első két jogkövetkezményt – a Bizottság akár a bejelentés előzetes vizsgálata (előzetes vizsgálati eljárás), akár a hivatalos vizsgálati eljárás során állapíthat meg külön határozatban. Hangsúlyozom, hogy az ideiglenes felfüggesztő rendelkezés

[930] EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés harmadik és negyedik albekezdések.

[931] Lásd ehhez: C-110/02. – Bizottság kontra Tanács ügy 31–34. pontjai.

[932] Jelen alfejezet az alábbi munkán alapszik: IVÁN 2023e. Az alfejezet a hivatkozott publikáció 12–14. oldalán közölt szöveg (beleértve az ábrákat) részbeni átvétele.



45. ábra. *Az állami támogatásokra vonatkozó jogkövetkezmények sematikus ábrája*
Forrás: a szerző szerkesztése az EUMSZ 107–108., 260. cikkei,
az Eljárási Rendelet 13., 16. cikkei és a Ptk. 6:95. § és 8:1. § (2) bekezdése alapján

nem egyezik meg a fentiekben már hivatkozott – egyébként az állami támogatás hatálybalépésének *ex lege* általános akadályát képző – úgynevezett felfüggesztési záradék jogintézményével. Hisz míg láthatóan a felfüggesztési záradék általános jellegű, annak tárgyában a Bizottságnak nem kell külön aktust hoznia annak „automatikusan" történő érvényesülése okán, addig az ideiglenes felfüggesztő rendelkezés esetében a támogatás felfüggesztését külön aktussal (határozattal) tudja elrendelni a Bizottság az eljárás során (előzetes vizsgálati eljárás és hivatalos vizsgálati eljárás) mindaddig, amíg a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségéről – vagy az előzetes vizsgálati eljárásban, vagy a hivatalos vizsgálati eljárásban – a Bizottság határozatot nem hoz.[933] E jogintézmény mellett az uniós jog ismeri még az úgynevezett visszatérítési rendelkezést, amelyet a Bizottság szintén az eljárás (előzetes vizsgálati eljárás, hivatalos vizsgálati eljárás) során külön aktussal (határozattal) rendelhet el abból a célból, hogy a már kifizetett jogellenes támogatások ideiglenes visszatérítését megkövetelje, amíg határozatot nem hoz a támogatás belső piaccal való összeegyeztethetőségéről. Hangsúlyozandó, hogy az ideiglenes visszatérítés alkalmazhatóságának három konjunktív feltétele van, tudniillik csak és kizárólag abban az esetben hozhat e tárgyban határozatot a Bizottság, ha úgy ítéli meg, hogy 1. a megszilárdult joggyakorlat szerint nincs kétség az érintett intézkedés támogatás jellege felől, és 2. sürgős intézkedésre van szükség, illetve 3. fennáll annak kockázata, hogy egy versenytársat jelentős és helyrehozhatatlan kár érjen.[934] Fontos kiemelni,

[933] Eljárási Rendelet 13. cikk (1) bekezdés. A felfüggesztő rendelkezésre hazánk esetében lásd: T-554/15. és T-555/15. – Magyarország kontra Bizottság ügy.

[934] Eljárási Rendelet 13. cikk (2) bekezdés.

hogy mind az ideiglenes felfüggesztő rendelkezés, mind az ideiglenes visszatérítési rendelkezés tárgyában hozott bizottsági határozat nemteljesítése vagy megsértése esetén a Bizottság annak ellenére fordulhat közvetlenül az EUB-hoz, hogy azok nem az eljárás tárgyában született kvázi végleges határozatoknak minősülnek, hanem azokat a Bizottság (akár az előzetes vizsgálati, akár a hivatalos vizsgálati eljárásról legyen szó) az eljárás során hozza meg.[935]

A harmadik fontos jogkövetkezmény az úgynevezett visszatéríttetés jogintézménye, amelyről a Bizottság a hivatalos vizsgálati eljárás végén határoz (azaz ez a jogkövetkezmény az előzetes vizsgálati eljárásban nem alkalmazandó). Fentebb már hangsúlyoztam, hogy amennyiben a Bizottság úgy találja, hogy nem egyeztethető össze a belső piaccal a bejelentett támogatás, akkor úgy határoz, hogy azt nem lehet bevezetni: ez volt az úgynevezett elutasító határozat.[936] Ebben az esetben a Bizottság arról is dönt, hogy a támogatás kedvezményezettől történő visszavétele érdekében az érintett tagállam hozza meg a szükséges intézkedéseket, ez az úgynevezett visszatérítési határozat.[937] Nyomatékosítom, hogy a határozat címzettje nem a kedvezményezett, hanem az érintett tagállam, vagyis a határozatban foglaltak teljesítése és végrehajtása az érintett tagállam kötelezettsége és felelőssége.[938] Kiemelendő továbbá, hogy a Bizottság figyelemmel van arra, hogy pontosan ki(k)től kell a tiltott támogatást visszaszerezni, és ennek részeként arra is, hogy történtek-e a visszatéríttetés ellehetetlenítését célzó ügyletek, ilyen esetekben a visszafizetési kötelezettség az eredetileg kedvezményezett vállalkozáson túli vállalkozás(ok)ra is kiterjed.[939] A visszatérítési határozatban egyébiránt a Bizottság kamatfizetési kötelezettséget is megállapít, ugyanis a visszatérítésre kerülő támogatás magában foglalja a Bizottság által megfelelő kamatlábbal meghatározott kamatot. A kamat a jogellenes támogatás kedvezményezett részére bocsátásának napjától esedékes mindaddig, amíg azt vissza nem fizeti.[940] A visszatérítési határozatot annak hatálybalépésétől számított

[935] Eljárási Rendelet 16. cikk (3) bekezdés.

[936] Eljárási Rendelet 9. cikk (5) bekezdés.

[937] Eljárási Rendelet 16. cikk (5) bekezdés.

[938] EUMSZ 288. cikk; *Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid.* 2007. november 15. [A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról] 44. pont; C-94/87. – Bizottság kontra Németország ügy.

[939] Lásd ehhez: C-328/99. – C-399/00. – Olasz Köztársaság kontra Bizottsága ügy.

[940] Eljárási Rendelet 16. cikk (2) bekezdés, Végrehajtási Rendelet 11. cikk (1)–(2) bekezdés. [Megjegyzendő ugyanakkor, hogy ha öt évnél hosszabb idő telt el a jogellenes támogatásnak a kedvezményezett rendelkezésére bocsátása és a támogatás visszatérítésének időpontja között,

négy hónapon belül végre kell hajtani,[941] amely határidőben történő végrehajtás elmulasztása esetén a Bizottság közvetlenül az EUB-hoz fordulhat.[942] Visszatérítési határozat esetén az európai uniós források felhasználásáért felelős miniszter[943] felhívja a támogatást nyújtót a visszafizetés kamattal növelt mértékben történő elrendelésére.[944] A visszatérítendő összeg adók módjára behajtandó követelésnek minősül.[945] E jogkövetkezmény, nevezetesen a visszatéríttetés nem teljesítése gyakorlatilag át is vezet a negyedik jogkövetkezményre, amely a tiltott állami támogatások kapcsán merülhet fel. Kiemelendő, hogy a támogatás-visszatéríttetésre vonatkozó bizottsági hatáskör tízéves prekluzív határidőn belül érvényesíthető. E határidő azon a napon kezdődik, amikor a kedvezményezettnek egyedi támogatás formájában vagy támogatási program részét képező támogatás formájában a jogellenes támogatást nyújtják, és bármely – jogellenes támogatással kapcsolatos – bizottsági vagy a Bizottság kérésére eljáró tagállami intézkedés megszakítja azt. A megszakítástól számítva e záros határidő újra indul. Amennyiben a Bizottság határozata az EUB előtt függőben lévő eljárás alá tartozik, úgy fel kell függeszteni a jogvesztő határidőt. A prekluzív határidő lejártának joghatása, hogy minden támogatás, amellyel kapcsolatban az lejárt, létező támogatásnak tekintendő.[946]

A negyedik jogkövetkezmény ugyanis a tagállammal szemben az – átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság formájában – kiszabható pénzbüntetés, amelyre akkor kerülhet sor, ha a tagállam nem hajtja végre a visszatérítési határozatot. Ez esetben ugyanis a Bizottság az EUB-hoz fordul annak megállapítása érdekében, hogy a tagállam megsértette-e az uniós jogot[947] (e ponton megjegyzem, hogy ezeket a pereket a Bizottság szinte kivétel nélkül mindig megnyeri). Amennyiben a tagállam az EUB ítélete ellenére sem hajtja végre a visszatérítési határozatot, úgy a Bizottság – a tagállam részére biztosított észrevételtételi lehetőséget követően – ismételten a Bírósághoz fordul, immár pénzbüntetés (átalányösszeg és/vagy kényszerítő bírság) kiszabása iránt.[948] Az EUB marasztaló ítélete esetén a tagállamnak – az uniós költségvetésbe történő – bírságfizetés-teljesítési kötelezettsége keletkezik mindaddig,

a kamat mértékét újra kell számolni ötéves időszakonként, méghozzá az újraszámítás időpontjában hatályos kamatláb alapulvételével. Lásd: Végrehajtási Rendelet 11. cikk (3) bekezdés.]

941 COM 2007/C 272/05. 42. pontjának második francia bekezdése.

942 EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés.

943 A Statútum rendelet 178. § (1) bekezdés 4. pontja értelmében jelenleg a területfejlesztési miniszter.

944 Az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről szóló 37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet 24. § (2) bekezdés.

945 Áht. 99. §.

946 Eljárási rendelet 17. cikk.

947 EUMSZ 108. cikk (2) bekezdés.

948 EUMSZ 260. cikk (2) bekezdés.

amíg a tiltott állami támogatást teljes egészében vissza nem téríti.[949] Látható, hogy e jogkövetkezmény nem az előzetes vizsgálati eljárás vagy a hivatalos vizsgálati eljárás során realizálódhat, hanem a bizottsági eljárást lezáró elutasító határozat és visszatérítési határozat nemteljesítése esetén az EUB előtti eljárásban.

Az ötödik lehetséges jogkövetkezmény, amikor a koncesszor esetleges versenytársa(i) és/vagy más ellenérdekelt piaci szereplő(k) pert indítanak a tiltott támogatással okozott kár megtérítése iránt, méghozzá a támogatást nyújtó és/vagy a koncesszor ellen. Fontos hangsúlyozni, hogy e perek megindításának nem előfeltétele a tiltott állami támogatás tényleges – akár csak részbeni –, a kedvezményezett részére történő kifizetése. Éppen ellenkezőleg, ezek a perek szolgálhatnak ennek megelőzésére is azáltal, hogy a nemzeti bíróságtól adott esetben ideiglenes intézkedésként ideiglenes visszafizettetés elrendelése is kérhető (zárolt számlára, onnan pedig a Bizottság döntését követően és attól függően a támogatást nyújtó vagy a kedvezményezett részére történő kifizetésére).[950]

Végezetül szólnom kell a hatodik jogkövetkezményről, amely nem más, mint a jogszabályba ütközés miatti semmisség. A Ptk. a jogszabályba ütköző vagy a jogszabály megkerülésével megkötött szerződéseket gyűjtőnéven tilos szerződésként[951] aposztrofálja, jóllehet a semmisség jogkövetkezményét csak az esetben fűzi e tilos szerződésekhez, ha azokhoz más ágazgati jogszabályok egyéb jogkövetkezményt nem fűznek, azonban ha a jogszabály külön kimondja, vagy ha a jogszabály célja a szerződéssel elérni kívánt joghatás megtiltása, akkor más jogkövetkezmény mellett is semmis a szerződés.[952] Megjegyzendő, hogy a Ptk. értelmében jogszabálynak minősül az Európai Unió általános hatályú közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa is,[953] így az EUMSZ,[954] az Eljárási rendelet vagy éppen a Végrehajtási rendelet[955] is jogszabálynak minősül általános hatályú és közvetlenül alkalmazandó jellegük okán. Ennek megfelelően hangsúlyozom, hogy amennyiben egy tervezett intézkedés

[949] Például: a Bíróság C-496/09. számú Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítéletében a Bíróság átalánybírságként 30 millió eurót szabott ki, ezenfelül pedig kényszerítő bírságként félévente az addig még vissza nem térített tiltott támogatás százalékának a 30 millió eurós összeggel vett szorzatát szabta ki (megjegyzendő, hogy hazánkkal szemben ilyen pénzbüntetés kiszabására még nem került sor, tekintettel arra, hogy a rá vonatkozó eddigi visszatérítési határozatokat kivétel nélkül végrehajtotta).

[950] Ezzel összefüggésben lásd: C-284/12. – Lufthansa kontra Frankfurt reptér ügy 40. és 45. pontjai.

[951] A tilos szerződésekre részletesebben lásd Auer 2018; 2021a; Darázs 2008; Vékás–Kemenes 2008; Ptk. 6:95. §; Vékás 2020.

[952] Ptk. 6:95. §.

[953] Ptk. 8:1. § (2) bekezdés.

[954] C-26/62. – Van Gend & Loos ügy; C-6/64. – Costa kontra ENEL ügy.

[955] EUMSZ 288. cikk.

tiltott állami támogatást tartalmaz, a tiltott állami támogatásra vonatkozó szerződéses rendelkezések – mint jogszabályba (EUMSZ-be, Eljárási rendeletbe, Végrehajtási rendeletbe) ütközők – semmisnek minősülnek. Ez nem csupán magára a hulladékgazdálkodási koncessziós szerződésre vonatkozhat, hanem a projekt részeként megkötött bármely más olyan szerződésre is, amely tiltott állami támogatásra vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, hisz tiltott állami támogatásban nem kizárólag az eredeti kedvezményezett részesülhet a projekt keretein belül.

Summa summarum, amennyiben a Bizottság tiltott állami támogatást állapítana meg, úgy hazánk köteles a tiltott támogatás teljes – kamatokkal növelt – összegének a visszatérítésére. Ennek elmulasztása, továbbá a felfüggesztési kötelezettség megsértése esetén jelentős pénzbírsággal sújthatná a Bíróság hazánkat egészen a teljes visszatéríttetés megvalósulásáig. Mindezekkel párhuzamosan esetleges kártérítési pereket indíthatnának az ellenérdekelt felek hazánk és/vagy a koncesszor ellen, ráadásul jogkövetkezményként jelenik meg a koncessziós szerződés és a további szerződések (részbeni) semmissége is.

8.6. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI KONCESSZIÓS RENDSZER NOTIFIKÁLÁSA

A hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer notifikálása kapcsán a fentiekben írtak figyelembevételével kellett a megfelelő irányt kiválasztani. A honi döntéshozók a prenotifikációs eljárás megindítása mellett döntöttek azzal, hogy annak lezárultával csupán jogbiztonsági bejelentés megtételét tervezik, következésképpen a prenotifikáció célja egy jogbiztonsági bejelentés előkészítése, tekintettel arra, hogy az intézkedés nem valósít meg állami támogatást. Kiemelten fontos ennek hangsúlyozása, ugyanis ellenkező esetben a Bizottság vagy úgynevezett *comfort letter*t ad ki (ha a Bizottság úgy ítéli meg *prima facie,* hogy nincs állami támogatás, és az érintett tagállam azt kéri), vagy az ÁGÉSZ-szabályozás okán az állami támogatásnak minősülő közszolgáltatási ellentételezés [EUMSZ 106. cikk (2) bekezdés, Altmark-kritériumok, Második ÁGÉSZ *de minimis* rendelet, Második ÁGÉSZ-határozat, Második ÁGÉSZ-keretszabály] feltételeinek teljesülését kéri számon hazánktól, azaz a szükségességet-arányosságot és az ágazati és belső piaci egyéb szabályoknak való megfelelést. Hangsúlyozom, hogy e kérdések teljesen irrelevánsnak minősülnek egy jogbiztonsági bejelentés esetén, ott ugyanis egyedül azt kell megvizsgálnia a Bizottságnak, hogy az intézkedés konstituál-e állami támogatást, más szóval az intézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozik-e. Mint fentebb említettem, az állami támogatás megállapíthatóságához az EUMSZ

107. cikk (1) bekezdése szerinti valamennyi fogalmi elem együttes fennállása szükséges (vállalkozás, állami forrás, előny, szelektivitás, tagállamok közötti verseny érintettsége és torzításának lehetősége). Más szóval, a jogbiztonsági bejelentés célja ez esetben gyakorlatilag az, hogy a Bizottság egy vizsgálatot követően (kvázi a bejelentés előzetes vizsgálata során) megállapítsa a hatáskörének hiányát, ami gyakorlatilag az állami támogatás hiányának a megállapítása, aminek értelmében az intézkedés bevezetéséhez nincs jóváhagyásra szükség, hisz nincs állami támogatás. Ez esetben a fentiekben már hivatkozott szükségesség-arányosság mérlegelésbe sem szükséges belemenni. Gyakorlatilag – a konstrukciót áttekintve – ekképpen juthatunk el legrövidebb időn belül egy jogszerű és védhető álláspontra. A Bizottságnak is alapvető érdeke a jogilag, objektíve védhető és viszonylag egyszerű – közgazdasági mérlegelést nem igénylő – határozat meghozatala, annak elkerülése okán is, hogy azt az ellenérdekelt piaci szereplők ne tudják az EUB előtt sikerrel megtámadni. Hazánk tárgyalási pozícióját nehezítené, ha rövid idő alatt próbálna az EUMSZ 106. cikk (2) bekezdése szerinti jóváhagyást szerezni (az ÁGÉSZ-re tekintettel) egy állami támogatás hiányát megállapító – jogbiztonsági bejelentésre adott – határozat helyett. Az állami támogatás fogalmi elemeit vizsgálva arra jutunk, hogy a koncesszor vállalkozási minőségéhez, a szelektivitáshoz, a tagállamok közötti verseny érintettségéhez és a tagállamok közötti verseny torzításának a lehetőségéhez nem igazán férhet kétség, ugyanakkor a hulladékgazdálkodási koncessziós modell nem juttat állami forrásból finanszírozott előnyt a koncesszor részére. Mindenekelőtt kiemelendő, hogy az alábbi indokok miatt önmagában nem védhető azon álláspont, hogy nincs előny: 1. A piaci magánbefektető, *magán vendor (market economy operator)* megközelítés kizárólag abban az esetben alkalmazható, ha az állam kvázi magántulajdonban álló piaci szereplőként (magánvállalkozásként) jár el, azaz ha piaci áron vesz igénybe szolgáltatást a piacon, és ez valóban teljesül, ha nyílt, feltétel nélküli és valódi versenyben választja ki a szolgáltatót. E megközelítés nem alkalmazható, ha az állam közpolitikai céljainak teljesítését szeretné elérni a szolgáltatás megrendelésével, vagy éppen közhatalmi megfontolások húzódnak mögötte (ilyenkor ugyanis fogalmilag kizárt, hogy úgy járjon el, mint egy piaci magánszereplő). Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása esetén nem erről van szó, ugyanis egy magánvállalat saját belátása szerint, profitorientált célból nem követ környezetvédelmi és közegészségügyi célokat. Amennyiben ez a megközelítés nem alkalmazható, úgy a versenyben kialakult ár nem minősül piaci árnak, következésképpen nem mondhatjuk, hogy az intézkedés a koncessziós pályázat miatt nem nyújt előnyt. 2. Egy ÁGÉSZ eleve olyan közérdekű közpolitikai cél elérését szolgálja, ami csak az államnak a sajátja. Az ÁGÉSZ-szabályozás és a *market economy operator* megközelítés eleve kölcsönösen kizárják egymást.

A hulladékgazdálkodási koncessziós modell az állami hulladékgazdálkodási közfeladat megvalósítását szolgálja ÁGÉSZ-szabályozással, ezért fogalmilag kizárt, hogy az állam úgy bíz meg egy közszolgáltatási feladattal egy gazdasági szereplőt, hogy közben piacgazdasági magánbefektetőként járna el. 3. ÁGÉSZ-szabályozás esetén (és jellemzően akkor, amikor az állam közpolitikai célt követ) egyedül akkor nem állapítható meg előny, ha az intézkedés teljesíti az úgynevezett Altmark-kritériumokat, noha a hulladékgazdálkodási koncessziós modell az ÁGÉSZ jogszerű meghatározásával és a közszolgáltatási megbízással kapcsolatos első feltételt teljesíti csupán, míg a második, harmadik és negyedik feltételt nem. Mint ahogy azt a kilencedik fejezetben látni fogjuk, az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot egy szolgáltatási koncesszió megkötésére irányuló kétszakaszos tárgyalásos közbeszerzési eljárásban ítélik oda, és maguk a tárgyalásos közbeszerzési eljárások nem teljesítik a negyedik Altmark-feltételt, valamint nincs kizárva egy előre meghatározott átlátható szabályozással az, hogy a koncesszor egy észszerűnek nevezett minimális nyereségen felül is realizálhasson profitot. Az, hogy a koncesszor által élvezett előnyök nem állami forrásból finanszírozottak, a Bíróság legújabb ítélkezési gyakorlatán alapul, ami igazodik a 2017–2020 közötti bírósági jogértelmezési gyakorlathoz. Hangsúlyozom, hogy a Bíróság jogértelmezési gyakorlata a Bizottság számára is kötelező, ezért a Bizottság minden olyan korábbi *soft-law*-ját lerontja a bírósági ítélkezési gyakorlat, ami azzal ellentétes. Ennek megfelelően például a Második ÁGÉSZ-keretszabály és az ÁGÉSZ-közlemény mint *soft law* jellegű dokumentumok csak annyiban kötelezőek, amennyiben az állami támogatás összeegyeztethetőségének feltételeire vonatkoznak, azaz az EUB ítélkezési gyakorlatával ellentétes részek nem (jóllehet valójában jellegüknél fogva sem kellene, hogy kötelezőek legyenek, de a bizottsági gyakorlat és eljárás alapján mégis azok). Megjegyzem emellett, hogy alapból kérdéses valamennyi olyan bizottsági állítás kötelező volta, amely arra vonatkozik, hogy mi tartozik az állami támogatások tilalmának a hatálya alá, ugyanis a Bizottságnak nincs hatásköre ilyen jogértelmezéseket meghatározni. Az ÁGÉSZ-közlemény 36. pontja értelmében „az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásáért kifizetett ellentételezések, melyeket adójellegű díjakból vagy az állam által kivetett kötelező hozzájárulásokból finanszíroznak, és melyek kezelése és szétosztása jogszabály rendelkezéseinek megfelelően történik, állami forrásokból finanszírozott ellentételezések".[956] E megközelítést a Bíróság a Németország kontra Bizottság ügyben konkrétan felülírta, ugyanis a német megújulóenergia-termelők támogatására vonatkozó modell kapcsán sokkal inkább adójellegű díjakból finanszírozták a támogatást, mindemellett a kezelést és szétosztást is részletesen

[956] ÁGÉSZ-közlemény 36. pontja.

szabályozták jogszabályban, a Bíróság mégis arra a megállapításra jutott, hogy nem állami forrásból finanszírozott az intézkedés.[957] A jelenleg irányadó jogértelmezési gyakorlat alapján döntő szempont (mint ahogy azt az állami forrás fogalma kapcsán a 7.2. alfejezetben kifejtettem), hogy az érintett pénzeszközök – akár csak egyetlen mozzanat erejéig is, átmenetileg – állami kontroll alatt állnak-e. Ennek a kérdésnek a megítélésében az egyik releváns elem, hogy kötelező, adójellegű befizetésről van-e szó, noha ez önmagában még nem elegendő ahhoz, hogy egy természetes személy vagy egy háztartás forrásai állami forrásoknak minősüljenek. A vállalkozások forrásai esetén pedig végképp nem elegendőek. Hangsúlyozom továbbá, hogy a koncesszor által beszedett díjak egy szolgáltatás ellenértékeként lesznek megfizetve, következésképpen az e díjakra vonatkozó árszabályozás ellenére sem lehet azt mondani, hogy azok parafiskális adók lennének. Összességében az aktuális uniós ítélkezési gyakorlatból nem következik szükségszerűen, hogy a koncesszor bevételei az árszabályozás miatt állami forrásból származónak minősülnének. A Poste Italiane-ügyben alkalmazott EUB-jogértelmezés alapján nem minősül állami forrásból finanszírozottnak a koncesszor bevételei közül sem az EPR-díj-bevétel, sem a közszolgáltatásidíj-bevétel, továbbá nem tekinthető állami forrásból finanszírozott előnynek az önkormányzati hulladékgazdálkodási eszközökhöz való preferenciális hozzáférés sem, hisz a Poste Italiane-ügyben a Bíróság kimondta, hogy „a nemzeti szabályozás által valamely vállalkozás számára elismert azon lehetőség, hogy díjban részesüljön egy olyan szolgáltatás nyújtásáért, amelynek törvényi monopóliumával rendelkezik, a priori tekinthető kizárólag e vállalkozás javára nyújtott szelektív előnynek".[958] Amennyiben a koncesszor veszteségfinanszírozást (megtérítést), a környezetvédelmi termékdíjból automatikus részesedést vagy éppen állami eszközök használatát igényelné, akkor a hulladékgazdálkodási koncessziós modellel bevezetni tervezett intézkedés állami támogatást konstituálna.

[957] C-405/16 P. – Németország kontra Bizottság ügy [különös tekintettel lásd az ítélet 68–71. pontját].
[958] Poste Italiane-ügy [különös tekintettel lásd az ítélet 54. pontját].

9.

A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI (SZOLGÁLTATÁSI) KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS

A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződést a klasszikus jogviszonyelemeknek megfelelően vizsgálom azzal, hogy a szerződés alanya, tárgya, tartalma mellett röviden kívánok szólni a koncessziós hirdetményről, a szerződés megkötésének folyamatáról, valamint a szerződés érvényességéről és hatályáról külön is. Mint azt korábban említettem, a honi megoldás unikálisnak tekinthető, mert az egész országra kiterjedő, csak bizonyos hulladékgazdálkodási tevékenységeket és hulladékáramokat magában foglaló koncessziós rendszer máshol nem található. Franciaországban hozzávetőlegesen 80 milliárd euró összértékű koncessziós szerződés van érvényben (ez az összeg a GDP 2,1%-ának felel meg), tárgyuk jellemzően az alábbi közszolgáltatásokra terjed ki: víz- és szennyvíz-, gáz- és villamosenergia-infrastruktúra, autópálya, sportlétesítmény, fűtési hálózatok kezelése, és elenyésző esetben találunk hulladékgazdálkodásra példát. Olaszországban a koncessziós szerződések összértéke 8,4 milliárd euróra tehető (a GDP 2,1%-a), és az alábbi területeken kötöttek: az önkormányzati víz-, szennyvíz- és energiaágazat. Az Egyesült Királyságban a koncessziós szerződések értéke meghaladja a 60 milliárd eurót (a GDP 3%-a), főbb alkalmazási területek: tömegközlekedés, az utak és hidak üzemeltetése, szennyvízkezelés, tengeri szolgáltatások. Dániában csupán 3 milliárd euró értékű koncessziós szerződésről beszélhetük (a GDP 0,1%-a), amelyeket az alábbi szolgáltatások ellátására kötöttek: víz- és energiaellátás, iskolai, sport- és szabadidő-ágazat. A Cseh Köztársaságban ez az érték 1,1 milliárd euró (a GDP 1,1%-a), és a szerződések az alábbi szolgáltatásokra vonatkoznak: egészségügy, közlekedés, középületek, ivóvíz és hulladékgazdálkodás. Görögországban a koncessziós szerződések értéke eléri az 5,7 milliárd eurót (a GDP 2,5%-a), és az alábbi területeken alkalmazzák azokat: kórházak, kormányzati épületek, iskolák, börtönök és egyetemek építése és karbantartási szolgáltatásai. Portugáliában ehhez képest a 32,5 milliárd euró (a GDP 20%-át kitevő) értékű koncessziós szerződéseket vízellátási, szennyvíz-, hulladék-, energiaszolgáltatások, szállítás, kikötői és repülőtéri, egészségügyi, közúti és autópálya-karbantartási szolgáltatások megvalósítására kötötték. Spanyolországban a koncessziók összege 8 milliárd euró (a GDP 0,9%-a), amelyek a következő területeken a legelterjedtebbek: közúti ágazat, vízellátás és

szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás. Spanyolország és Portugália mellett Románia és Svédország alkalmaz még koncessziós megoldást a hulladékgazdálkodás területén, de Svédország csak elenyésző mértékben.[959]

9.1. A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós hirdetmény, a szerződés megkötésének folyamata

E ponton szükséges szólnunk a hulladékgazdálkodási koncessziós szerződés megkötésének folyamatáról, az azt megelőző pályáztatásról és az ezekre vonatkozó szabályokról, valamint a koncessziós szerződés érvényességéről és hatályosságáról is. Kiemelendő, hogy – mint azt korábban már említettem – a hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés nem pusztán a Koncessziós tv. és a Ht., hanem – a negyedik fejezetben írtak okán – a Kbt. hatálya alá is tartozik. Ennek megfelelően nem sima koncessziós pályázatot kellett az állami hulladékgazdálkodási közfeladat átengedése érdekében kiírni, hanem (szolgáltatási) koncessziós beszerzési eljárást kellett lefolytatni. A hulladékgazdálkodási koncessziós pályázatra, valamint a koncessziós szerződésre vonatkozó Koncessziós tv. és Ht.-ben előírt szabályokat a Kbt.-ben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.[960] Ebben az esetben a Koncessziós tv. bizonyos szakaszai nem alkalmazandók, így azokról külön nem is szólok.[961] Garanciális szabálya a Ht.-nek, hogy a pályázati eljárást úgy kell megindítani és a koncessziós szerződést úgy kell megkötni, hogy a koncessziós modellt megelőzően működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatás és a koncesszió tárgyát képező hulladékgazdálkodási tevékenységek – mint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat részének – ellátása folytonos és a koncessziós modellre történő átállás akadálymentes legyen.[962]

Mint ahogy azt a későbbiekben látni fogjuk, az állam nevében a hulladékgazdálkodási koncessziós pályázat előkészítésére, kiírására, elbírálására és a koncessziós szerződés nyertes ajánlattevővel történő megkötésére – az SZTFH előzetes egyetértésével – az általános politikai koordinációért felelős miniszter a Nemzeti Koncessziós Iroda (a továbbiakban: NKOI) közreműködésével jogosult. Hangsúlyozandó, hogy létre kellett hozni egy bíráló (minősítő) bizottságot a hulladékgazdálkodási koncessziós pályázat elbírálására, amely bizottság javaslatot volt

[959] Vö. Bovis 2014.
[960] Ht. 53/B. § (1) bekezdés.
[961] Koncessziós tv. 3/A. §.
[962] Ht. 53/E. §.

köteles készíteni a koncessziós pályázat odaítéléséről, az ajánlat elfogadásáról szóló döntésről, az értékesítésre vonatkozó döntésről, valamint a koncessziós szerződés megkötéséről. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter köteles adatszolgáltatást teljesíteni a koncessziós pályázati és ajánlattételi eljárás előkészítése, a pályázat kiírása és az ajánlattételi felhívás kiadása, a pályázati és az ajánlattételi eljárás lefolytatása, a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatása, valamint a koncessziós szerződés megkötése érdekében az általános politikai koordinációért felelős miniszter és az NKOI részére.[963] Az általános politikai koordinációért felelős miniszter az állami hulladékgazdálkodási közfeladat – mint az állam kizárólagos gazdasági tevékenysége – gyakorlásával összefüggésben köteles egyeztetni a pályázat kiírása előtt a szükséges hatósági engedély megadásának feltételeiről az illetékes államigazgatási szervvel.[964] Nyilvános pályázatot kellett kiírni a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedésére.[965] A hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedése egy, a Kbt. negyedik része szerinti koncesszió megkötésére irányuló, kétszakaszos tárgyalásos eljárás, amely elérte az uniós értékhatárt is. A pályázatot úgy kellett kiírni, hogy a Hkvr.-ben meghatározott követelményeknek megfelelő ellátás valamennyi – azaz mind a 3155 db – magyarországi településen folytatható legyen, továbbá a koncesszor teljesítse az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó egyes hulladékáramokra a jogszabályokban (uniós jogforrásokat is ideértve) meghatározott célszámokat, mindemellett a lakossági közszolgáltatás színvonala egységesen magas minőségű legyen, és biztosítsa ezekhez a szükséges feltételeket (különösen a magas színvonalú, technológiai megújulást eredményező infrastrukturális feltételeket). Feltétele volt továbbá a pályázati kiírásnak, hogy a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság földrajzi alapja az ország teljes területe legyen.[966] A pályázatnak tartalmaznia kellett a pályázat elbírálásának szempontjait; a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység – és az azzal szervesen összefüggő egyéb tevékenységek – felsorolását; a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység átengedésének időtartamát (harmincöt év); a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlására meghatározott földrajzi-közigazgatási egységet (az egész ország területe); a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlásának jogi, pénzügyi feltételeit, a koncessziós szerződés idő előtti megszűnésének feltételeit és az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a koncessziós szerződésben

[963] Koncessziós tv. 5. § (1)–(3) bekezdés és Ht. 53/B. § (1)–(2) bekezdés.
[964] Ht. 7. §.
[965] Ht. 53/B. § (5) bekezdés.
[966] Ht. 53/B. § (3)–(4) bekezdés.

foglaltak betartásának ellenőrzése kapcsán az államot milyen jogosítványok illetik meg; továbbá az arra vonatkozó tájékoztatást, hogy a pályázat kiírásának időpontjában a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység folytatására a pályázat által érintett területen ki rendelkezik jogosítvánnyal, illetőleg hogy a koncessziós szerződés időtartama alatt a pályázat kiírója más gazdálkodó szervezet számára lehetővé kívánja-e tenni a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlását (koncesszori alvállalkozók igénybevételének lehetősége); a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység folytatására vonatkozó, az egyes jogszabályokban, szabványokban foglaltakat meghaladó, illetve attól eltérő szakmai feltételeket (környezetvédelem, egészségvédelem stb.); a koncessziós díj legkisebb összegét (100 millió Ft/év); egyéb, a pályázat kiírója által szükségesnek tartott információkat.[967] A pályázatok elbírálásáról emlékeztetőt kell készítenie a döntéshozónak, amelynek tartalmaznia kell a pályázat elbírálása szempontjából lényeges alábbi körülményeket: a beérkezett pályázatok adatainak összefoglalását; a legkedvezőbb pályázat elfogadásának részletes indokait; a kikötött biztosítékok megfelelőségének értékelését; a koncessziós díj megfizetésének módjára és mértékére vonatkozó adatok ismertetését; az államnak a jogosult által fizetett koncessziós díjjal vagy más módon ellentételezett vagyoni és vagyoni értékű (elkerült kiadások, megszerzett jogok) pozíciójára vonatkozó adatokat és számításokat, valamint a jogosultnak a koncesszióval érintett piacon – a koncessziós szerződés révén – előálló pozíciójának adatait és jellemzését; továbbá a pályázat nyertesének, társaság esetén a közvetlen vagy közvetett tulajdoni részesedéssel rendelkezőnek a nyilatkozatát arról, hogy a koncesszióval érintett területen milyen tulajdoni részesedése van. Hangsúlyozom, hogy ezeket – a Kbt. szerint – az ajánlatokról készített összegzésnek kell tartalmaznia, amelyhez utólag köteles csatolni az ajánlatkérő a nyertes ajánlattevő részéről ez utóbb említett nyilatkozatot. Az emlékeztetőt a koncessziós szerződés megkötésétől számított harminc napon belül csatolni kell a pályázattal összefüggő iratokhoz. Ezen adatok közérdekű adatnak minősülnek. Az ilyen emlékeztetőt bárki megtekintheti, arról – a költségek megfizetése mellett – másolatot kérhet.[968] Garanciális elem állami részről, hogy az általános politikai koordinációért felelős miniszter (az NKOI közreműködésével) a pályázati, ajánlattételi felhívást a pályázatok, ajánlatok benyújtására nyitva álló időtartam lejártáig bármikor, indokolás nélkül visszavonhatja, valamint a pályázatok, ajánlatok benyújtására nyitva álló időtartam lejártát követően a koncessziós szerződés megkötéséig bármikor, indokolás nélkül eredménytelenné nyilváníthatja és az eljárást megszüntetheti, amely körülményekre

[967] Koncessziós tv. 8. § (2)–(3) bekezdés.
[968] Koncessziós tv. 9/A. § (1), (3)–(4) bekezdés.

a pályázó, ajánlattevő figyelmét fel kell hívni.[969] A hulladékgazdálkodási koncesszió esetében az általános politikai koordinációért felelős miniszter (NKOI-közreműködéssel) kizárólag azzal a pályázóval köthet szerződést, aki a pályázatot megnyerte. A pályázat nyertese az, aki összességében az állam számára a kiírásnak megfelelő legkedvezőbb ajánlatot tette.[970] A pályázati kiírást – mint ahogy arról a MEKH koncessziót érintő feladat- és hatáskörei kapcsán szólunk – a koncesszióval érintett területre vonatkozó hulladékgazdálkodás jellemzőit bemutató tájékoztató adatainak felhasználásával szükséges elkészíteni.[971] A MEKH a pályázati eljárás lefolytatásához egy olyan tájékoztatót állít össze a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére, amely tartalmazza az alábbiakat:

> „a koncessziós területen a pályázati kiírást megelőzően három egymást követő évben képződött, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében gyűjtött és kezelt hulladék mennyiségét; a koncessziós területen működő önkormányzati és önkormányzati társulás, valamint az állam tulajdonában vagy az [NHKV Zrt.] vagyonkezelésében álló, továbbá uniós támogatás révén megvalósítás vagy beszerzés alatt álló hulladékgazdálkodási eszközök és létesítmények, mint vagyonelemek bemutatása, és az ilyen vagyonelemek hasznosításával és működtetésével kapcsolatos korlátokat, korlátozásokat, továbbá az ilyen hulladékgazdálkodási eszközökkel kapcsolatos fejlesztési terveket; az érvényes hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben foglalt, a közszolgáltató által ellátott közszolgáltatás tartalmát és az annak ellentételezéséért fizetendő közszolgáltatási díjat, illetve az esetleges kedvezményeket településenkénti bontásban; a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók jellemzőit, különösen a tulajdonosi szerkezetük, a rendelkezésre álló vagyonelemek tételes könyv szerinti értéke, valamint a [MEKH] elnöke által kiadott rendeletben megállapított forgalmi érték és cégérték."[972]
>
> E tájékoztató az eljárást megindító dokumentáció része (az üzleti titokhoz fűződő jogok védelmének eleget tevő tartalommal).

Mint már korábban említettem, a pályázónak vállalnia kell a rezsicsökkentés fenntartását és az uniós célszámok határidőre történő teljesítését.[973] Fontos kiemelni azt a garanciális szabályt, amelynek értelmében „[a] pályázati eljárást úgy kell megindítani és a koncessziós szerződést úgy kell megkötni, hogy a koncessziós modellt

[969] Koncessziós tv. 9/B. § (1)–(3) bekezdés.
[970] Koncessziós tv. 11. §.
[971] Ht. 53/B. § (6) bekezdés.
[972] Ht. 53/B. § (7) bekezdés.
[973] Ht. 53/B. § (9)–(10) bekezdés.

megelőzően működő hulladékgazdálkodási közszolgáltatás és a koncesszió tárgyát képező hulladékgazdálkodási tevékenységek ellátása folytonos és a koncessziós modellre történő átállás akadálymentes legyen".[974]

Azzal, hogy a jogalkotó amellett döntött, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot koncesszióba adja – mint korábban említettem –, a Kbt. szerinti szolgáltatási koncessziós rezsim alkalmazását is választotta egyben. A Kbt. szerinti szolgáltatási koncessziós eljárásnak – és ezáltal magának a szolgáltatási koncessziónak is – számos előnye van, amely ugyancsak képes hozzájárulni az állami hulladékgazdálkodási közfeladat hatékony megszervezéséhez. Elég csak a Kbt. szigorú kógens szabályrendszerére vagy éppen az alkalmassági követelmények, továbbá az értékelés szempontrendszerének állam általi kialakítására gondolni. A 30. táblázat összefoglalva szemlélteti az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásának alkalmassági követelményeit és az értékelési szempontrendszerét. E táblázat is eklatánsan példázza, hogy meglehetősen szigorú értékelési szempontrendszert alakított ki az ajánlatkérő, emellett az alkalmassági követelmények ajánlattevő részéről történő teljesíthetősége sem volt egyszerű. Ez ugyanakkor visszavezethető arra tényre is, hogy a szolgáltatási koncesszió esetén az ajánlattevő – mint korábban említettem – köteles a díjfizetésen túl működési kockázatot viselni a hasznosítási jog időleges gyakorlása ellenében. E szigorú feltételek amellett, hogy kikönnyítik az államháztartást (hisz a koncesszor koncessziós díj fizetésére köteles, az állami támogatásokkal történő „rendszerfenntartás, -üzemeltetés" pedig megszűnik), a közigazgatás adminisztrációs és munkaterheit, valamint a humánerőforrás-igényt csökkenti, ugyanis a tényleges közfeladat-ellátás helyett az állam számára a koncessziós szerződés teljesülésének nyomonkövetése és a koncesszori tevékenység ellenőrzése marad.

30. táblázat. *Alkalmassági követelmények és értékelési szempontok a hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós eljárásban*

Szakmai tevékenység végzésére irányuló alkalmasság	1. Nem lehet részvételre jelentkező, akivel szemben a Kbt. 62. § (1) és (2) bekezdés szerinti kizáró ok áll fenn, vagy a koncessziós beszerzési eljárás során következik be. 2. Változásbejegyzéssel összefüggésben tett nyilatkozat szükséges az alkalmassághoz. 3. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha nem rendelkezik a részvételi jelentkezés időpontjában érvényes – veszélyes vagy nem veszélyes hulladékok gyűjtésére vagy előkezelésére vagy hasznosítására vagy ártalmatlanítására – vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel.[975]

[974] Ht. 53/E. § (1) bekezdés.

[975] A hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről szóló 439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet alapján.

Gazdasági-pénzügyi alkalmasság	1. A koncessziós szerződés hatálybalépését követő tíz évben legalább 50 milliárd forint értékben új beruházások[976] megvalósítása. 2. Az energetikai hasznosítási kapacitások földrajzi eloszlásának megfelelően energetikai hasznosítás fejlesztése szükséges minimum 100 000 t/év új kapacitás kiépítésével, amely települési hulladék és abból képződő válogatási maradék energetikai hasznosítására alkalmas, annak érdekében, hogy a megtermelt hő és akár a villamos energia hasznosításra kerüljön. 3. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha a számviteli előírások figyelembevétele mellett számított saját (cégcsoport esetén konszolidált) tőkéje az eljárást megindító felhívás feladását megelőző utolsó három lezárt üzleti év átlagában nem érte el a 10 milliárd Ft-ot. Amennyiben a részvételre jelentkező a számviteli jogszabályoknak megfelelő beszámolóval azért nem rendelkezik az előírt teljes időszakban, mert az időszak kezdete után kezdte meg működését, akkor alkalmatlan, ha a működésének ideje alatt az általános forgalmi adó nélkül számított közbeszerzés tárgyából (hulladékgazdálkodás) származó árbevétele nem éri el összesen a 75 milliárd Ft-ot.[977] 4. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha az eljárást megindító felhívás feladását megelőző utolsó három mérlegfordulónappal lezárt üzleti év átlagában az általános forgalmi adó nélkül számított teljes nettó árbevétele[978] nem éri el a 150 milliárd Ft-ot.[979]

[976] Ilyennek minősülnek a koncesszori feladatellátáshoz szükséges hulladékgyűjtési, -előkezelési infrastrukturális és informatikai beruházások, amelyek hozzájárulnak az európai uniós célértékek teljesítéséhez (például: a keletkező hulladék megfelelő gyűjtését biztosító gyűjtőedények, hulladékgyűjtő udvarok, hulladékgyűjtő pontok, a hulladékok szállítását, mozgatását biztosító járművek és a megfelelő előkezelési infrastruktúra biztosítása). Megjegyzendő, hogy a koncesszió teljes időtartama alatt megvalósuló folyamatos működés biztosításához szükséges állagmegóvó/szinten tartó beruházások nem számolhatók el (azaz olyan tárgyi eszközökbe vagy immateriális javakba történő beruházás, amely nem jár új létesítmény felállításával, nem jár meglévő létesítmény bővítésével, hatékonyságának javulásával és a létesítmény szolgáltatásainak bővítésével). Vö. Koncessziós hirdetmény III.1.1. pontja.

[977] A részvételre jelentkező bármely más szervezet (vagy személy) kapacitására támaszkodva is megfelelhet. Közös részvételre jelentkezők együttesen is megfelelhetnek. Vö. Koncessziós hirdetmény III.1.2. pontja.

[978] Ha a részvételre jelentkező az árbevételi adatot azért nem tudja az ajánlatkérő által előírt teljes időszakra vonatkozóan megadni, mert az időszak kezdete után kezdte meg működését, az alkalmasságát a működésének megkezdését követő időszakra vonatkozó árbevételi adattal jogosult igazolni. A később létrejött gazdasági szereplők vonatkozásában az ajánlatkérő nem határoz meg a minden részvételre jelentkező tekintetében irányadótól eltérő árbevételi követelményt. Vö. Koncessziós hirdetmény III.1.2. pontja.

[979] A részvételre jelentkező bármely más szervezet (vagy személy) kapacitására támaszkodva is megfelelhet. Közös részvételre jelentkezők együttesen is megfelelhetnek. Vö. Koncessziós hirdetmény III.1.2. pontja.

Műszaki-szakmai alkalmasság	1. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha nem rendelkezik az eljárást megindító felhívás feladásától visszafelé számított tizenegy évben belül (százharminckettő hónapon belül) megkezdett és hat éven belül teljesített olyan szerződésszerűen teljesített referenciával/referenciákkal, amely összesen legalább 15 millió tonna mennyiségű áruszállítási tevékenységet foglalt magában, amely áruszállítások legalább 85%-a (12,75 millió tonna) közúton történt. Az ajánlatkérő felhívja a figyelmet, hogy a 85%-on felüli áruszállítások bármilyen szállítási módozattal igazolhatók.[980] 2. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha nem rendelkezik összesen legalább 500 000 tonna/év kapacitású települési hulladék kezelésére és/vagy ártalmatlanítására alkalmas üzemmel és/vagy égetőművel és/vagy összesen legalább 20 000 tonna/év kapacitású veszélyes hulladék kezelésére és/vagy ártalmatlanítására alkalmas üzemmel és/vagy égetőművel. 3. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha nem rendelkezik bármely nemzeti rendszerben akkreditált tanúsító szervezet által tanúsított érvényes hulladékgyűjtési és/vagy hulladékszállítási és/vagy hulladékkezelési tevékenységre vonatkozó MSZ EN ISO 9001 vagy azzal egyenértékű minőségirányítási rendszert igazoló, érvényes tanúsítvánnyal, vagy a fentiekkel egyenértékű szabvány követelményei alapján kidolgozott minőségirányítási rendszerrel vagy intézkedéssel. 4. Alkalmatlan a részvételre jelentkező, ha nem rendelkezik bármely nemzeti rendszerben akkreditált tanúsító szervezet által tanúsított érvényes ISO14001 tanúsítvánnyal, vagy azzal egyenértékű környezetirányítási rendszerrel, vagy az előzőek szerinti ISO szabvány előírásainak tartalmilag mindenben megfelelő környezetvédelmi intézkedések leírásával.
Értékelési szempontok	1. Az ajánlattevő által megvalósítani tervezett új beruházásokra vonatkozó vállalásának értéke a koncessziós szerződés hatálybalépését követő tíz évben minimum nettó 50 milliárd Ft – legfeljebb nettó 300 milliárd Ft. 2. Az ajánlattevő által megvalósítani tervezett új energetikai hasznosítási kapacitásra vonatkozó vállalása a koncessziós szerződés hatálybalépését követő öt évben (t/év) min. 100 000 t/év – max. 400 000 t/év. 3. Az ajánlattevő által fizetendő fix koncessziós díj éves mértékére vonatkozó vállalása (minimum 100 millió Ft, de előny a magasabb koncessziós díj).

Forrás: a szerző szerkesztése a Koncessziós hirdetmény II.2.5., III.1.1., III.1.2. és III.1.3. pontjai alapján

9.2. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI (SZOLGÁLTATÁSI) KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS ALANYA

A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés alapvetően egy speciális, kétalanyú kötelem, noha több szereplő is érintett. A jogviszony egyik oldalán az állam, másik oldalán a koncesszor áll. Az állam jogi személyként vesz részt a polgári jogi

[980] A részvételre jelentkező a minimumkövetelménynek több referencia bemutatásával is megfelelhet. Vö. Koncessziós hirdetmény III.1.3. pontja.

jogviszonyokban.[981] Következésképpen az állam a Pp. értelmében perképességgel rendelkezik.[982] Mint ahogy arra Kisfaludi András is rávilágít, az állam mint egységes egész polgári jogi jogalany, kizárólag a saját szervein, szervrendszerén keresztül képes cselekményeket végezni, jóllehet ez nem ront a jogalanyiságán, és még abban az esetben sem igényli a cselekvését megvalósító szervek jogviszonyban való részvételét, ha maguk az állami szervek is rendelkeznének jogalanyisággal.[983] Kiemelendő továbbá, hogy az államot (az államháztartás részét képező jogi személyt, azaz lényegében a költségvetési szervet)[984] mögöttes felelősség terheli a polgári jogi jogviszonyból fakadó kötelezettsége tekintetében, abban az esetben is, ha nem rendelkezik költségvetési fedezettel,[985] következésképpen azok a költségvetésüket meghaladóan is helytállni kötelesek, olyan államháztartási szabályrendszert kialakítván, amely biztosítja ennek lehetőségét.[986] Főszabály szerint a polgári jogi jogviszonyokban az államot az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter[987] hivatott képviselni.[988] De a Koncessziós tv. – *a lex specialis derogat legi generali* elvre is tekintettel – ettől eltérően rendelkezik a koncessziós szerződések vonatkozásában. A Koncessziós tv. és az egyes koncesszióköteles tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Koncessziós rendelet) értelmében ugyanis az állam nevében pályázat kiírása, elbírálása, ajánlattételi felhívás, ajánlattételi eljárás, koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatására – az SZTFH előzetes egyetértésével – az általános politikai koordinációért felelős miniszter vagy a kijelölt központi kormányzati igazgatási szerv vezetője jogosult.[989] Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a koncessziós szerződés megkötését követően a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter gyakorolja a koncessziós szerződés alapján az államot megillető valamennyi jogot és kötelezettséget, többek között ideértve a szerződés

[981] Ptk. 3:405. § (1) bekezdés.

[982] Pp. 33–34. §.

[983] Kisfaludi 2020b.

[984] A költségvetési szerv olyan jogi személy, amely vagy jogszabályban, vagy pedig alapító okiratban meghatározott közfeladat ellátására jön létre [Áht. 7. § (1) bekezdés]. A közfeladatra lásd az első fejezetet.

[985] Ptk. 3:406. §.

[986] Kisfaludi 2020b: 623–624. E szabályra is tekintettel a bírói gyakorlat mellőzte az egyetemleges kötelezését a közösen kárt okozó állami szerveknek (részletesebben lásd: Deb. Ít.Pf.20.123/2019/16.).

[987] Jelenleg a gazdaságfejlesztési miniszter [lásd: Statútum rendelet 103. § (1) bekezdés 8. pont].

[988] Ptk. 3:405. § (2) bekezdés.

[989] Lásd: Koncessziós tv. 5. § (1)–(1a) bekezdés és Koncessziós rendelet 1. §.

teljesítésével, végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatos jogok és kötelezettségek összességét. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter e jogviszonyban történő félként való eljárásához – azaz a koncessziós szerződés alapján az államot megillető valamennyi jog és kötelezettség gyakorlásához – nem szükséges a koncesszió jogosultjának hozzájárulása.[990] Mint ahogy említettem, a koncessziós szerződés másik alanya a koncesszor (azaz a MOL Magyar Olaj- és Gázipari Nyrt.). Amint arra Papp Tekla rámutatott,[991] a koncessziós szerződésnek sajátos vonása, hogy a koncesszió jogosultjának személyében alanyváltozás következik be a saját részvételű és belföldi székhelyű koncessziós társaság[992] (azaz a MOHU MOL Hulladékgazdálkodási Zrt.) – a koncessziós szerződés koncessziós időszak kezdő időpontját meghatározó rendelkezésének hatálybalépésétől számított kilencven napon belül történő – kötelező megalapításával.[993] Ennek megfelelően a koncesszor kvázi jogutódjának tekintendő a koncessziós társaság, hisz ő maga lesz a jogok és a kötelezettségek alanya, azaz a koncessziós szerződésből fakadó valamennyi jogosultság és kötelezettség őt fogja megilletni, valamint őt fogja terhelni.[994] A koncessziós társaság létrehozására nyitva álló kilencvennapos határidő a koncesszor vonatkozásában prekluzív jellegű, jóllehet az állam – mint esetünkben a másik fél – nem kötelező jelleggel, de felmondhatja a koncessziós szerződést.[995] A hulladékgazdálkodási koncessziós szerződésnek (bár nem csak annak) a specialitása, hogy nem csupán a koncessziós jog jogosultjának az oldalán, hanem az állami oldalon (vagyis pontosabban az államot ez ügyben képviselő jogalany tekintetében) is történik alanyváltozás, ugyanis – mint fentebb is említettem – a szerződés megkötése az általános politikai koordinációért felelős miniszter kompetenciája, míg a szerződés megkötését követően valamennyi jog és kötelezettség a hulladékgazdálkodásért felelős miniszterre száll át.

9.3. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI (SZOLGÁLTATÁSI) KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS TÁRGYA

A civilisztikai dogmatika értelmében egy jogviszony közvetlen tárgya az a tevőleges *(dare, facere, præstare)* vagy nemleges *(nonfacere)* emberi magatartás, amelyhez

990 Koncessziós tv. 5. § (4) bekezdés.

991 Papp 1998: 10; 2003c: 57; 2006: 48.

992 A koncessziós társaságra részletesebben lásd Miskolczi Bodnár 2000; 2003; Papp 2001; 2023a.

993 Koncessziós tv. 20. § (1) bekezdés.

994 Koncessziós tv. 23–25. §; lásd továbbá: Papp 1998: 10; 2003c: 57; 2006: 48.

995 Koncessziós tv. 20. § (1) bekezdés.

a jogviszony közvetett tárgya, azaz maga a dolog kapcsolódik. Esetünkben ez azt jelenti, hogy a hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés közvetlen tárgya az állami hulladékgazdálkodási közfeladat (mint kizárólagos állami gazdasági tevékenység) gyakorlása jogának egységesen, egy eljárásban, egy és ugyanazon koncesszor részére – harmincöt évre[996] – történő átengedése (*dare* típusú tevőleges emberi magatartás). Az ekképpen átengedett jog nem ruházható tovább, jóllehet koncesszori alvállalkozót bevonhat a koncesszor.[997] A hulladékgazdálkodási (szolgáltatási) koncessziós szerződés közvetett tárgya a dolog – esetünkben maga a hulladék –, amelyen vagy amellyel megvalósítható a koncesszióköteles tevékenység; valamint közvetett tárgy a tevékenység is – azaz az állami hulladékgazdálkodási közfeladat –, amelyre a koncessziós jogi felhatalmazás vonatkozik. Korábban említettem, hogy az állam a kizárólagos gazdasági tevékenységi körébe tartozó tevékenységeket alapvetően háromféleképpen láthatja el, és a jogalkotó e megoldások közül – az állami hulladékgazdálkodási közfeladat tekintetében – a koncessziót választotta.

A hulladékkoncesszió – mint látni fogjuk – egy meglehetősen összetett rendszer. Elsőként azokat a hulladékáramokat vizsgálom, amelyek a koncessziós rendszer hatálya alá tartoznak, ugyanis pusztán a hulladékok egy része az, amelyikre a koncessziós rendszer kiterjed. Emellett továbbá vizsgálandó a koncesszióval érintett hulladékgazdálkodási tevékenységi kör is. Az összetettség indoka a tiltott állami támogatások, a piactorzítás és a versenykorlátozás elkerülése. Amennyiben ugyanis valamennyi hulladékáram és valamennyi tevékenység a koncessziós rendszer részét képezné, az olyanfajta monopolizált helyzetet eredményezhetne, amely alkalmas lehetne a versenytorzításra. A jogalkotó éppen ezért – mint látni fogjuk – azokat a hulladékokat és tevékenységeket vonta a koncessziós rendszer hatálya alá, amelyek elengedhetetlenek ahhoz, hogy hazánk az Európai Unió által meghatározott körforgásos gazdaságra történő átállást biztosító determinációkat teljesíteni tudja.

9.3.1. A hulladékkoncesszió közvetett tárgya: a hulladék

Hangsúlyozandó, hogy a koncessziós rendszer nem terjed ki minden hulladékáramra, csak a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység tárgyát képező hulladékokra. Előbbi kategóriába tartoznak a következő hulladékáramok: az ingatlanhasználó hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartozó települési hulladéka

[996] Koncessziós hirdetmény II.2.4. és II.2.7. pont; Nvt. 12. § (3) bekezdés.
[997] Ht. 53/A. § (1)–(2) bekezdés.

(a gazdálkodó szervezet elkülönítetten gyűjtött hulladéka,[998] például: csomagolás, kartonpapír), az EPR hatálya alá tartozó termékek hulladéka (csomagolás, egyes egyszer használatos műanyagtermékek, elektromos és elektronikus berendezések, elemek és akkumulátorok, gépjárművek egy része, gumiabroncs,[999] irodai papír, reklámhordozó papír, sütőolaj és zsír,[1000] textiltermékek[1001] egy része, bútorok egy része)[1002] és a kötelező visszaváltási díjas rendszerbe tartozó termékek (és az abból származó termékek) hulladékát.[1003] Ehhez képest a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység kategória részét képezi: az ingatlanhasználó települési vegyes és elkülönítetten gyűjtött hulladéka (kivéve a gazdálkodó szervezet ingatlanhasználó háztartási hulladékhoz hasonló hulladék részét képező elkülönítetten gyűjtött hulladékát, hisz az az intézményi résztevékenység részét képezi), valamint a természetes személy ingatlanhasználó lomtalanítás körébe tartozó lomhulladéka.[1004] A koncesszió hatálya alá tartozó és nem tartozó hulladékáramokra lásd a 46. ábrát.

9.3.2. A hulladékkoncesszió közvetett tárgya: egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek

Fontos továbbá meghatározni az állami hulladékgazdálkodási közfeladat fogalmát is, ugyanis ez az a kizárólagos állami gazdasági tevékenység, amelyet az állam koncesszióba ad. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat alatt – a Ht. fogalomrendszerében – együttesen értjük a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységet és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet.[1005] Elemeire bontva

[998] Részletesebben lásd: a gazdálkodó szervezeteknél képződő, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó, elkülönítetten gyűjtött hulladék képződésének megelőzésével, valamint e hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló 272/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet.

[999] Részletesebben lásd: a gumiabroncs-hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló 274/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet.

[1000] Részletesebben lásd: a használt sütőolajjal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló 273/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet.

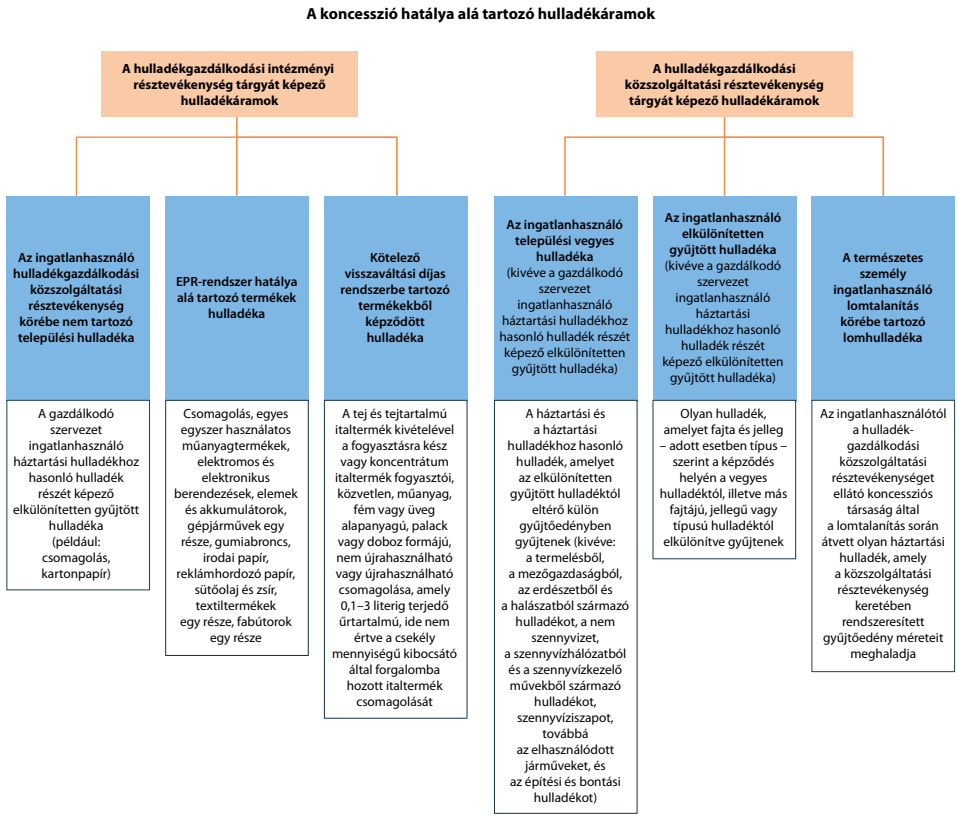
[1001] Részletesebben lásd: a textiltermék hulladékával kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól szóló 275/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet.

[1002] Részletesebben lásd: EPR-rendelet 1. számú melléklet.

[1003] A visszaváltási díjra vonatkozó részletszabályokat lásd a visszaváltási díj megállapításának és alkalmazásának, valamint a visszaváltási díjas termék forgalmazásának részletes szabályairól szóló 450/2023. (X. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: VV-rendelet) 2. § (1) bekezdés e) pontjában.

[1004] Ht. 2. § (1) bekezdés 26c. pont.

[1005] Ht. 2. § (1) bekezdés 27b. pont.



46. ábra. *A koncesszió tárgyát képező és a koncesszió tárgyát nem képező hulladékáramok sematikus ábrája*

Forrás: a szerző szerkesztése a Hulladékjegyzék rendelet, Ht. 2. § (1) bekezdés 6., 26b–26c., 39., 43., 47. pontok alapján

ugyanakkor azt mondhatjuk, hogy a hulladékgazdálkodás – mint korábban már említettem – magában foglalja a hulladék gyűjtését, szállítását, kezelését, e műveletek felügyeletét, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenységet, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetését, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozását.[1006] Ezek összességét tekinthetjük hulladékgazdálkodási tevékenységnek, azzal, hogy a hulladékgazdálkodási tevékenység „az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásán túl magában foglalja a települési önkormányzatok által végzett hulladékgazdálkodási közfeladatok ellátását, valamint az egyéb gazdálkodó szervezetek által végzett hulladékgazdálkodási műveletek biztosítását is".[1007] Megjegyzem, hogy kissé zavaróan hat, hogy az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek (például: gyűjtés, szállítás stb.) valójában a hulladékgazdálkodási intézményi és közszolgáltatási résztevékenységnek a részét képezik, aminek oka, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat az állam kizárólagos tevékenysége, amelyet koncesszióba ad, tehát a résztevékenység az állami hulladékgazdálkodási közfeladat mint tevékenység részére vonatkozik. A közfeladat fogalmát korábban, a második fejezetben taglaltam. A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység az a kötelező jelleggel igénybe veendő hulladékgazdálkodási résztevékenység, amely magában foglalja a fentiekben felsorolt hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe sorolt hulladékáramok „átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását, (ideértve a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással érintett hulladékgazdálkodási létesítmény fenntartását és üzemeltetését is)".[1008] A közszolgáltatás fogalmával szintén foglalkoztam már a második fejezetben, így e helyütt csak utalok rá. Ehhez képest a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység alatt azt a kötelező jelleggel igénybe veendő hulladékgazdálkodási résztevékenységet értjük, amely magában foglalja a fentiekben felsorolt hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe sorolt hulladékáramok

> „átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és a kezelésre történő átadását, ideértve az ezek által érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését, továbbá az ilyen hulladékokra létrehozott [EPR] rendszerek [EPR] kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátását és a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését."[1009]

[1006] Ht. 2. § (1) bekezdés 26. pont.
[1007] Ht. 2. § (1) bekezdés 26d. pont.
[1008] Ht. 2. § (1) bekezdés 26c. pont.
[1009] Ht. 2. § (1) bekezdés 26b. pont [módosította: Eht. 29. § (1) bekezdés és Eht. mód. 77. § (1) bekezdés a) pont. 2023. július 1. napjától].

Látható, hogy alapvetően a dolog (vagyis maga a hulladék) mint a koncessziós szerződés közvetett tárgya az, amiben eltérés van a két résztevékenység között. Ehhez képest a tevékenység (azaz az állami hulladékgazdálkodási közfeladat) mint a koncessziós szerződés közvetett tárgya kapcsán az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységek mind a két résztevékenység esetében majdnem egy és ugyanazt jelentik, leszámítva az EPR-kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatok ellátását és a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetését. A hulladék átvételének fogalmát kifejezetten nem határozza meg a Ht., de arra nincs is szükség, tekintettel egyrészt a Jszr. 67. § (2) bekezdésére – azaz arra, hogy nem szükséges értelmező rendelkezés alkalmazása, ha a fogalom jelentése a jogszabály alkalmazásában nem tér el a köznyelvi jelentésétől –,[1010] és tekintettel arra is, hogy a Ht. 31. § (2) bekezdésében megfogalmazott átadásra vonatkozó szabályokból egzakt módon következik az átvétel fogalma is. Így mind a hulladék átvételéről, mind pedig a hulladék kezelésre történő átadásáról e helyütt szólok. A Ht. alapvetően a hulladékbirtokos kötelezettségei kapcsán rendezi e kérdéskört, tudniillik úgy határoz, hogy a hulladékbirtokos gondoskodik a hulladék kezeléséről, amely néhány kivételtől eltekintve a hulladék másik oldali szereplője (főként a koncesszor) részére történő átadási kötelezettségben perfektuálódik. Ez egy kvázi „szinallagmatikus helyzetet" teremt a hulladékbirtokos és a hulladékátvevő között. A kezelés szélesebb tartalmú – amiről lentebb szólok –, és a fogalomnak csupán egy részelemét, az átadást határozza meg a Ht. e helyütt, hisz itt kifejezetten a hulladékbirtokos kezelési kötelezettségét említi. A hulladékbirtokos a koncesszió tárgyi hatálya alá eső (hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység és hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység) hulladék kezeléséről vagy a koncessziós társaság részére történő átadás, vagy a koncesszori alvállalkozónak történő átadás, vagy a koncessziós társaság, a koncesszori alvállalkozó által üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvarban vagy visszaváltó berendezéseken keresztül történő átadás, vagy a koncessziós társasággal kötött megállapodás alapján üzemeltetett hulladékátvételi helyen, illetve az átvételre kötelezettnek történő átadás, valamint – amennyiben a hulladék szállítására a Ht. szerint engedély vagy nyilvántartásba vétel nélkül kerül sor – a koncessziós társasággal szerződéses jogviszonyban álló átrakó vagy hulladékkezelő létesítmény, komposztáló üzemeltetését végző személy részére történő átadás útján köteles gondoskodni.[1011] Garanciális szabály, hogy a koncessziós szerződés megkötésének hiányában az állam köteles kijelölni egy jogi személyt, akinek részére kell hogy történjen az átadás.[1012] Szólni kell ugyanakkor három kivételi helyzetről is.

[1010] Jszr. 67. § (2) bekezdés.
[1011] Ht. 31. § (1) bekezdés és (2) bekezdés a) pont aa–ad) alpont.
[1012] Ht. 31. § (2) bekezdés a) pont ae) alpont.

1. Kivételt képez az az esetkör, amikor az eredeti hulladéktermelő – azaz azon jogalany, akinek a tevékenységéből hulladék képződik[1013] – gazdálkodó szervezet a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe eső, saját tevékenységeiből képződő elsődleges hulladékának saját célra történő előkezeléséről és hasznosításáról saját üzemeltetésű létesítményében és berendezésével gondoskodik. Ezt azonban csak akkor teheti meg, ha legalább olyan hasznosítási arányt képes a tevékenységével elérni, mint amilyen a fentiekben meghatározott jogalanyok részére történő átadással elérhető lenne.[1014] 2. Kivételi szabály továbbá, hogy az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet a koncessziós társasággal külön megállapodásban rögzítheti azokat az elvárásokat, amelyeket szükséges teljesítenie az átadott hulladék tekintetében, és a hulladékbirtokos a külön megállapodásban rögzítettek szerint téríti meg az egyedi elvárások teljesítéséhez kapcsolódó valamennyi költséget a koncessziós társaságnak. Erre azonban csak az az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet jogosult, akinek a tevékenységéből képződő elsődleges hulladékának mennyisége összességében meghaladja az ötvenezer tonnát (a hulladékgazdálkodási hatóság által elfogadott, a tárgyévet megelőző évre vonatkozó adatszolgáltatása alapján), és rendelkezik – a vállalatirányítási rendszerének részeként – olyan hulladékgazdálkodási tervvel, amely hulladékgazdálkodási célokat tartalmaz.[1015] 3. Végezetül kivétel az is, hogy az ágazati jogszabályban meghatározott esetekben az ott megnevezett átvételre kötelezettnek adja át a hulladékbirtokos a hulladékká vált terméket.[1016] Garanciális szabály, hogy a koncessziós szerződés hiányában az állam által kijelölt jogi személynek történő átadás fordulatot használja a Ht., ami rendezi a helyzetet arra az esetre, ha esetleg nem rendelkezne érvényes és hatályos koncessziós szerződéssel az állam.[1017] Természetesen ez esetben további jogalkotási feladatok is keletkeznek, hisz a kijelölésre külön jogszabály megalkotása, továbbá a Ht. és a kapcsolódó jogszabályok módosítása is szükséges. E norma is mutatja a jogalkotó körültekintő eljárását, ugyanis a joganyag jelenleg azt a helyzetet is képes kezelni, ha nem lenne koncessziós szerződés. Fontos hangsúlyozni, hogy az átadott hulladék magával az átvétellel a koncessziós társaság tulajdonába kerül. Szintén a rendszer működése érdekében rögzített garanciális szabály, hogy az állam csakis akkor szerzi meg a koncessziós szerződés tárgyi hatálya alá tartozó hulladék tulajdonjogát, ha nincs érvényes és hatályos koncessziós szerződés. A tulajdonosi jogokat ilyen esetben

[1013] Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont.
[1014] Ht. 31. § (7) bekezdés.
[1015] Ht. 31. § (6) bekezdés.
[1016] Ht. 31. § (8) bekezdés.
[1017] Ht. 31. § (1) bekezdés és (2) bekezdés ae) alpont.

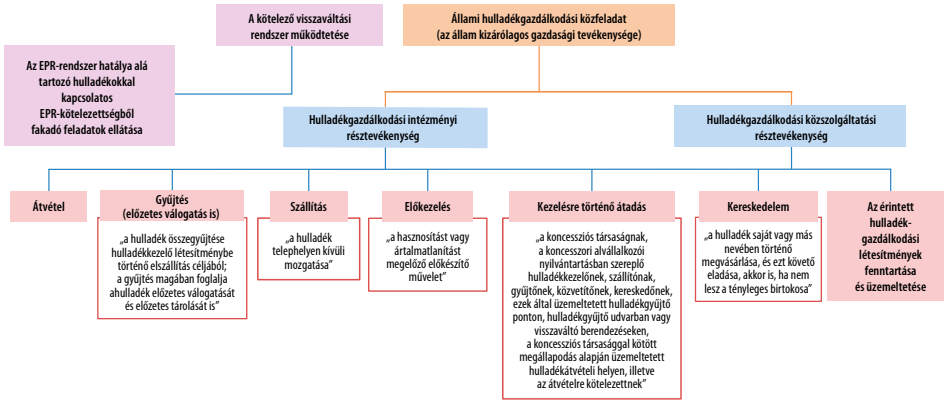
az NHKV Zrt. gyakorolja.[1018] Emellett a Ht. természetesen rendezi a koncesszió hatálya alá nem tartozó hulladék átadására vonatkozó eseteket is. A hulladékbirtokos köteles a koncesszió tárgyát nem képező hulladékok kezeléséről vagy az általa üzemeltetett hulladékkezelő létesítményben, valamint berendezéssel végzett előkezelő, hasznosító, illetve ártalmatlanító eljárás, vagy a hulladékkezelőnek, a szállítónak, a gyűjtőnek, a közvetítőnek, a kereskedőnek történő átadás útján gondoskodni. Garanciális szabály továbbá, hogy amennyiben az átvétel az állami hulladékgazdálkodási közfeladaton kívüli, de a koncessziós szerződés teljesítése érdekében szükséges tevékenység, abban az esetben a hulladékbirtokos döntésétől függően gondoskodik az átadásról.[1019] Kivételként e helyütt csupán egyetlen szabály emelhető ki – amely egyébként a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékok átadása kapcsán is felmerült –, nevezetesen az, hogy a hulladékká vált terméket a hulladékbirtokos, ágazati jogszabályban meghatározott esetekben, az átvételre kötelezettnek adja át.[1020] Az átvétel mellett szólnom kell a gyűjtésről és az előzetes válogatásról is. A gyűjtés nem más, mint magának a hulladéknak az összegyűjtése a hulladékkezelő létesítménybe történő elszállítás céljából, amely a hulladék előzetes válogatása mellett magában foglalja a hulladék előzetes tárolását is.[1021] A gyűjtő pedig az a gazdálkodó szervezet lehet, amely a hulladékbirtokostól, illetve a hulladékgazdálkodási létesítményekből összegyűjti és átveszi a hulladékot.[1022] A gyűjtő által gyűjtött hulladék előzetes válogatása, előzetes tárolása egyébként – kormányrendeletben vagy miniszteri rendeletben meghatározott kivétellel – összesen legfeljebb egy évig végezhető, ugyanis ezt követően haladéktalanul gondoskodni kell a hulladék kezeléséről.[1023] A szállítás „a hulladék telephelyen kívüli mozgatása".[1024] Előkezelés alatt a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítő műveletet értjük.[1025] A kereskedés fogalmát nem határozza meg a Ht., de a kereskedőről rendelkezik, amelynek fogalmából a kereskedés fogalma is deriválható. A kereskedő egy olyan gazdálkodó szervezet, amely vagy a saját, vagy más nevében vásárolja meg a hulladékot, majd ezt követően eladja azt (a Ht. ideérti azon esetkört is, amikor nem válik a kereskedő a hulladék tényleges birtokosává),[1026] következésképpen a kereskedés az,

[1018] Ht. 31. § (4) bekezdés.
[1019] Ht. 31. § (1) bekezdés b) pont.
[1020] Ht. 31. § (8) bekezdés.
[1021] Ht. 2. § (1) bekezdés 17. pont.
[1022] Ht. 2. § (1) bekezdés 17a. pont.
[1023] Ht. 12. § (3) bekezdés.
[1024] Ht. 2. § (1) bekezdés 41. pont. E fogalomnak egyébként tágabb a jelentése, mint amit a Hulladékszállítási rendelet 2. cikk 34. pontja használ.
[1025] Ht. 2. § (1) bekezdés 7. pont.
[1026] Ht. 2. § (1) bekezdés 35. pont.

amikor a kereskedő által – akár a saját, akár más nevében – megvásárolt hulladékot eladják. Nem összekeverendő a kereskedő és a közvetítő fogalma, ugyanis a kereskedőhöz képest a közvetítő az a gazdálkodó szervezet (ide nem értve az egyéni vállalkozót és az egyéni céget), amely a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását más nevében szervezi (a Ht. szabály alapján ideértjük azt is, amikor a közvetítő nem lesz a hulladék tényleges birtokosa).[1027] A hulladékgazdálkodási létesítmény üzemeltetése és fenntartása – mint tevékenység – nem igényel különösebb magyarázatot, jóllehet a hulladékgazdálkodási létesítményről célszerű szólni. A hulladékgazdálkodási létesítmény „a hulladékgazdálkodási tevékenységek végzését biztosító telephely, ingatlan, valamint a telephelyen, ingatlanon belül vagy közterületen kialakított elkülönített terület, amely magában foglalja a hulladékgazdálkodás végzéséhez szükséges építményeket […]"[1028] is (például: a környezet biztonságát szolgáló építmények, kiszolgáló helyiségek, gyűjtőhelyek,[1029] valamint a hulladékkezelő létesítmények).[1030] A hulladékkezelő létesítmények azok az építmények, amelyekben a hulladék hasznosítása vagy ártalmatlanítása zajlik. Ezek a kvázi hulladékgazdálkodási tevékenységek egytől egyig részét képezik a hulladékgazdálkodási intézményi és közszolgáltatási résztevékenységnek. A koncesszió tárgyát képező hulladékgazdálkodási tevékenységekre lásd a 47. ábrát.

Van azonban két „tevékenység", amely csupán a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység kapcsán jelenik meg. Az egyik a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékáramokra létrehozott EPR-rendszerek EPR-kötelezettségének a gyártó nevében teljesítő szervezeti feladatainak ellátása, a másik pedig a visszaváltási díjas rendszer működtetése. Az EPR-ral kapcsolatos legfontosabb uniós determinációkról és annak minimumkövetelményeiről a hatodik fejezetben szóltam. E ponton azonban szükséges meghatározni az EPR-rendszer koncessziós rendszerben történő működésének alapjait, amelyet az EPR-rendelet szabályoz. Azon termékek körét, amelyek az EPR-rendszer hatálya alá tartoznak, a fentiekben már kifejtettem, így arról e helyütt nem beszélek. A koncessziós társaság által az EPR-rendszer hatálya alá tartozó hulladékok kapcsán – az állami hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység okán – ellátott tevékenység (például szállítás) az általános forgalmi adóról szóló 2007. évi CXXVII. törvény (a továbbiakban: Áfa tv.) értelmében

[1027] Ht. 2. § (1) bekezdés 38. pont.
[1028] Ht. 2. § (1) bekezdés 28. pont.
[1029] Erre részletesebben lásd az ötödik fejezetet.
[1030] Ht. 2. § (1) bekezdés 28. pont.



47. ábra. *A koncesszió tárgyát képező hulladékgazdálkodási tevékenységek*
Forrás: a szerző szerkesztése a Ht. 2. § (1) bekezdés 1–2., 7., 12., 17., 20., 26–26d., 27b., 36., 44., 46. pontjai alapján

szolgáltatásnak minősül, és így áfaköteles.[1031] A gyártó[1032] EPR-kötelezettségét a koncessziós társaság útján látja el. Ez alól kivételt képez a visszaváltási díjas termék gyártója, valamint az EPR-rendelet hatálya alá tartozó elektromos és elektronikus berendezések és gépjárművek, valamint az ipari vagy gépjárműelemek és -akkumulátorok gyártója, aki egyénileg is teljesítheti EPR-kötelezettségeit.[1033] A gyártó az EPR-kötelezettségét kétféleképpen teljesítheti: 1. kollektív teljesítés vagy 2. egyéni teljesítés útján.

Alapvetően a kollektív teljesítés tekinthető elsődlegesnek, vagyis főszabálynak, ugyanis az EPR-rendelet úgy fogalmaz, hogy az egyéni teljesítés esetét kivéve, a gyártó az EPR-kötelezettségét a koncessziós társaságon keresztül teljesíti. Mindezek alapján a koncessziós társaság a kollektív teljesítés keretében ellátja a körforgásos termékből képződő hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését, kereskedelmét és kezelésre történő átadását; az e tevékenységekkel érintett hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartását és üzemeltetését; az EPR-rendszer működtetéséhez kapcsolódó pénzügyi koordinációt és elszámolást; az adatszolgáltatási kötelezettséget a hulladékgazdálkodási hatóságnak; a jelentéstételi rendszer működtetését; az EPR-rendszer működtetéséhez kapcsolódó kommunikációs feladatokat; a belső, független auditor által auditált önellenőrzési rendszer működtetését; valamint a mindezekhez kapcsolódó

[1031] Áfa tv. 2. §.

[1032] Gyártó a termék előállítója, valamint – ha a terméket nem Magyarország területén állítják elő – az, aki gazdasági tevékenysége körében, Magyarország területén elsőként hozza forgalomba a terméket [Ht. 2. § (1) bekezdés 16. pont].

[1033] EPR-rendelet 3. § (1) bekezdés és 7. §.

jogszabályokban meghatározott adatok közzétételének biztosítását.[1034] Kollektív teljesítés esetén a gyártó köteles: a nyilvántartásba vétel iránti kérelem előterjesztését megelőzően megadni a koncessziós társaság részére az általa működtetett elektronikus felületen az EPR-rendelet 3. számú melléklet 1. pontjában meghatározott adatokat:[1035]

> „[A] gyártó neve, székhelye, adószáma, KSH statisztikai számjele (ennek hiányában a közösségi vagy nemzetközi adószáma), cégjegyzékszáma, egyéni vállalkozó esetén nyilvántartási száma, Környezetvédelmi Ügyfél Jele (a továbbiakban: KÜJ-azonosító); meghatalmazott képviselő igénybevétele esetén a jogi személy meghatalmazott képviselő neve, székhelye, adószáma, cégjegyzékszáma, természetes személy meghatalmazott képviselő családi és utóneve, születési neve, születési helye és ideje, anyja születési családi és utóneve, lakóhelye, tartózkodási és értesítési helye (postai irányítószám, település, utca, házszám, helyrajzi szám, elektronikuspostafiók-cím); a kapcsolattartó neve, pontos elérhetősége; a gyártó kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettségteljesítésének módja (egyéni vagy kollektív); a körforgásos termék megnevezése; a gyártó nyilatkozata a megadott adatok valódiságáról."

Az EPR-díj összegét megfizetni a koncessziós társaság részére; eleget tenni az adatszolgáltatási kötelezettségének, együttműködni a koncessziós társasággal; és jogszabálysértés esetén haladéktalanul tájékoztatni a hulladékgazdálkodási hatóságot.[1036]

A kollektív teljesítéshez képest

> „[e]gyéni teljesítésnek minősül a gyártó által az adott körforgásos termékáramba tartozó termékből keletkezett hulladék saját vagy a társasági adóról és az osztalékadóról szóló 1996. évi LXXXI. törvény szerinti kapcsolt vállalkozásának telephelyén való átvétele, továbbá a körforgásos termék forgalmazását végző kereskedelmi egységgel közösen, az értékesítés helyén történő átvétele, illetve hasznosításáról és ártalmatlanításáról való gondoskodás."[1037]

Egyéni teljesítéskor a gyártó koncesszori alvállalkozói szerződést köt a koncessziós társasággal.[1038] Fontos hangsúlyozni, hogy az egyéni teljesítést választó gyártó

[1034] EPR-rendelet 3. § (2) bekezdés.
[1035] EPR-rendelet 3. számú melléklet 1. pont.
[1036] EPR-rendelet 6. §.
[1037] EPR-rendelet 8. § (1) bekezdés.
[1038] EPR-rendelet 8. § (2) bekezdés.

a szerződése – bármilyen okból történő – megszűnése vagy megszüntetése esetén (a megszűnés vagy megszüntetés napjától kezdődően) kollektív teljesítővé válik, amit a koncessziós társaság útján köteles teljesíteni.[1039] Az EPR-díjjal kapcsolatban kiemelendő, hogy maga a díjfizetési kötelezettség a körforgásos termék – gyártó által történő – első forgalomba hozatalával keletkezik.[1040]

„[F]orgalomba hozatalnak minősül: a körforgásos termék tulajdonjogának első belföldi ingyenes vagy visszterhes átruházása, továbbá a külföldről elektronikus kereskedelmi szolgáltatásként belföldre, háztartások vagy egyéb felhasználók részére történő átruházása (ideértve azt az esetkört is, amikor a tulajdonjog más körforgásos termék tartozékaként vagy alkotórészeként kerül átruházásra – a sütőolaj és -zsír kivételével), a saját célú felhasználás,[1041] valamint az [Áfa tv.] szerinti adóraktárból vagy a [Ktdt.] szerinti termékdíj raktárból a termék belföldre történő kitárolása."[1042]

„Saját célú felhasználásnak minősül a gyártó saját vagy alkalmazottja magánszükséglete kielégítésére való felhasználása, amennyiben a körforgásos termék (ideértve más termék tartozékaként vagy alkotórészeként) gazdasági tevékenység körében történik; a számvitelről szóló 2000. évi C. törvényben (a továbbiakban: Szt.) meghatározott alapkutatás, alkalmazott kutatás, kísérleti fejlesztés, beruházás, felújítás vagy karbantartás keretében történő felhasználása, illetve minden egyéb olyan használata, ideértve a szolgáltatásnyújtás keretében történő használatot, felhasználást vagy használatba adást is – ami nem az [Szt.-ben] meghatározott saját termelésű készlet létrehozását eredményezi –, amennyiben a használatot követően a termék belföldön válik hulladékká." Lásd: EPR-rendelet 17. § (1) bekezdés. Kiemelendő, hogy nem minősül saját célú felhasználásának „a körforgásos termék alapanyagként történő felhasználása esetében a gyártási folyamat során keletkező gyártási selejt, hulladék". Lásd: EPR-rendelet 17. § (3) bekezdés. „Nem minősül továbbá saját célú felhasználásnak – az újrahasználható csomagolószerből belföldön hulladékká vált csomagolás kivételével – a külföldi előállítású csomagolást alkotó újrahasználható csomagolószer végleges elválasztása az árutól vagy az újrahasználható csomagolószerből csomagolás létrehozása, ha az újrahasználható csomagolószer bérbeadója az újrahasználható csomagolószer bérleti rendszerének szabályairól szóló 533/2013. (XII. 30.) Korm. rendeletben meghatározottak szerint rendelkezik bérleti rendszer üzemeltetésére vonatkozó engedéllyel." Lásd: EPR-rendelet 17. § (5) bekezdés.

[1039] EPR-rendelet 8. § (7) bekezdés.
[1040] EPR-rendelet 16. § (1) bekezdés.
[1041] EPR-rendelet 17. § (3) bekezdés.
[1042] EPR-rendelet 16. § (2) bekezdés.

> Saját célú felhasználásnak minősül a külföldi előítállítású csomagolás a terméktől való végleges elválasztása. Ez alól kivételt képez az alábbi két esetkör: 1. „a belföldi gazdálkodó szervezet tulajdonában lévő, külföldről visszahozott, az országos hulladékgazdálkodási hatóság újrahasználható csomagolószerek nyilvántartásába felvett újrahasználható csomagolás végleges elválasztása a terméktől, amennyiben a csomagolószer csomagolásra történő első felhasználása során a kiterjesztett gyártói felelősségi díj korábban megfizetésre került", vagy 2. „a külföldről behozott csomagolás részét képező újrahasználható csomagolás végleges elválasztása a terméktől, ha az újrahasználható csomagolószer a kötelezettség keletkezésétől számított 365 napon belül igazoltan külföldre visszaszállításra kerül".

Nem minősül ugyanakkor forgalomba hozatalnak 1. a körforgásos termék tulajdonjogának sem a természetes személy által, sem pedig a karitatív tevékenységet folytató közhasznú szervezet által, nem gazdasági tevékenység keretében végzett átruházása; sem a Ktdt. szerinti termékdíjraktárba való betárolás keretében és a termékdíjraktáron belüli átruházása; sem az Áfa tv. szerinti adóraktárba való beraktározás keretében és az adóraktáron belüli átruházása; sem a vámjogi szabadforgalomba kerülését megelőző átruházása; sem az Áfa tv.-ben meghatározott feltételek alapján áfafizetési kötelezettséggel nem járó apport, jogutódlással történő megszűnés vagy üzletág-átruházás keretében történő átadása; 2. sem a körforgásos termék természetes személy általi, nem gazdasági tevékenység keretében végzett saját célú felhasználása; 3. sem pedig a sütőolaj vagy -zsír tulajdonjogának más termék alkotórészeként való átruházása; 4. sem a körforgásos termék tulajdonjogának belföldön gazdasági céllal letelepedett vagy belföldön nyilvántartásba vett gazdálkodó szervezet részére történő átruházása (amennyiben a körforgásos terméket külföldi rendeltetési helyre fuvarozták vagy küldeményként feladták, továbbá igazolt módon külföldre kiszállították); 5. sem a körforgásos termék tulajdonjogának nemzetközi közforgalmú repülőtéren a repülésre nyilvántartásba vett induló utasok tartózkodására szolgáló tranzitterületen kialakított, kizárólag nem helyben fogyasztásra történő értékesítést végző üzletben, végső úti céllal külföldre utazó utasok részére történő átruházása.[1043] Az EPR-díjjal kapcsolatban kiemelendő – mint azt a későbbiekben látni fogjuk –, hogy azt a MEKH javaslata alapján a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter határozza meg, ugyanakkor amennyiben a tárgyévet megelőző év november 30. napjáig a rendeletet nem hirdetik ki, úgy a tárgyévet megelőző évre az EPR-díj indexált mértéke alkalmazandó.[1044] Míg kollektív teljesítés esetén a gyártó által

[1043] EPR-rendelet 16. § (4) bekezdés.
[1044] EPR-rendelet 19. § (1) bekezdés.

fizetendő EPR-díj mértéke az általa forgalomba hozott, a tárgynegyedévre vonatkozó adatszolgáltatásában szereplő körforgásos termék mennyisége és az EPR-díjra vonatkozó miniszteri rendeletben az adott termékáramra megállapított egységnyi díjtétel szorzata, addig egyéni teljesítés esetén a gyártó által fizetendő EPR-díj mértéke a kollektív teljesítés után fizetendő EPR-díj koncessziós társasággal kötött szerződésben rögzített, a MEKH által a koncessziós társaság indokolt költségeinek vizsgálata alapján megállapított és a honlapján közzétett fajlagos indokolt költségek figyelembevételével csökkentett összege. A gyártó az EPR-díjat a koncessziós társaság részére negyedévente, a koncessziós társaság által kiállított számla alapján, a számla kézhezvételétől számított tizenöt napon belül köteles megfizetni. Egyébiránt a koncessziós társaság hivatott az EPR-díjat beszedni, és ő kezeli az EPR-díjjal kapcsolatban felmerülő kintlévőségeket.[1045] Kiemelendő, hogy az alábbi esetekben nem kell EPR-díjat fizetni: 1. a fizetésre kötelezett gyártó vevője nyilatkozik arról, hogy a megvásárolt körforgásos termék legalább 60%-át önállóan vagy más termék alkotórészeként, tartozékaként igazoltan külföldre szállítja;[1046] 2. a fizetésre kötelezett gyártó által forgalomba hozott termék vevője nyilatkozik arról, hogy a megvásárolt sütőolajat és -zsírt más termék előállításához közvetlen anyagként (alapanyagként) használja fel, amelynek során a sütőolaj és -zsír technológiai eljárás szerint beépül az előállított termékbe;[1047] 3. az újrahasználható csomagolószerből létrehozott csomagolás forgalomba hozatala esetén (kivéve az újrahasználható csomagolószerből első alkalommal létrehozott csomagolás belföldi forgalomba hozatalát), amennyiben a csomagolás létrehozására felhasznált újrahasználható csomagolószert az országos hulladékgazdálkodási hatóság felvette az újrahasználható csomagolószerek nyilvántartásába;[1048] 4. az országos hulladékgazdálkodási hatóság újrahasználható csomagolószerekre vonatkozó nyilvántartásában nem szereplő, használt csomagolószerből létrehozott csomagolás belföldi forgalomba hozatala esetén, abban az esetben, ha a csomagolás létrehozására felhasznált csomagolószer csomagolás részeként történő első belföldi forgalomba hozatala során az EPR-kötelezettséget a használt csomagolószert csomagolásra felhasználó vagy az első belföldi forgalomba hozó teljesíti.[1049]

Az EPR-rendszerrel összefüggésben fontos beszélnem a környezetvédelmi termékdíj jogintézményéről is. Az EPR-rendszer hatálya alá tartozó hulladékokkal ellentétben a környezetvédelmi termékdíj hatálya alá tartozó termékek nem

[1045] EPR-rendelet 20. § (1)–(3) bekezdés és 21. § (1) és (6) bekezdés.
[1046] EPR-rendelet 22. § (1) bekezdés.
[1047] EPR-rendelet 22/A. § (1) bekezdés.
[1048] EPR-rendelet 22/C. §.
[1049] EPR-rendelet 22/D. § (1) bekezdés.

tartoznak a koncesszió hatálya alá. A környezetvédelmi termékdíjról – és ez alapján a termékdíjköteles termékek köréről – a Ktdt. rendelkezik. A környezetvédelmi termékdíjat olyan termékekre vetik ki, amelyek nagy mennyiségük miatt komoly hulladékgazdálkodási problémát okoznak, és/vagy veszélyesek a környezetre. Környezetvédelmi termékdíjra kötelezett termékek az alábbiak: csomagolószer, akkumulátor, gumiabroncs, elektromos és elektronikai berendezés, egyéb kőolajtermék, reklámhordozó papír, irodai papír, egyéb műanyagtermék, egyéb vegyipari termék.[1050] A környezetvédelmi termékdíj – mint korábban említett szabályozási eszköz – hozzájárul a környezetszennyezés, -terhelés megelőzéséhez, illetve csökkentéséhez, a természeti erőforrásokkal való takarékos gazdálkodásra irányuló tevékenységek ösztönzéséhez. Mindemellett – a Ktdt. preambuluma értelmében – hozzájárul ahhoz is, hogy a környezetet vagy annak valamely elemét a termék előállítása, forgalmazása, felhasználása során, illetve azt követően közvetlenül vagy közvetve terhelő, továbbá veszélyeztető termék által okozott környezeti veszélyeztetések, valamint károk megelőzéséhez és csökkentéséhez pénzügyi forrásokat teremtsen; ezenkívül ahhoz is, hogy elősegítse az uniós és a hazai hulladékgazdálkodási szabályozás által hazánk, illetve a piaci szereplők részére meghatározott környezetvédelmi előírások teljesítését.[1051] Következésképpen a környezetvédelmi termékdíj szabályozási célja kettős: egyrészt forrást teremt a termékekből képződő hulladékok megfelelő mértékű hasznosítására (így valósítván meg a kiterjesztett gyártói felelősséget), másrészt – bizonyos termékek esetében – a termékkel kapcsolatos fogyasztói szokások megváltoztatására irányul (kvázi egyfajta „zöldadóként" aposztrofálható), azaz gazdasági szabályozóeszközként célja a keresletbefolyásolás. Annál is inkább tekinthető zöldadónak, miszerint a környezetvédelmi termékdíjat adók módjára kell megfizetni az állami adóhatóság részére. A termékdíj tehát lényegében egy olyan adónem, amelynek megfizettetésével az állam pénzügyi forrásokat teremt, mégpedig azért, hogy a környezetet terhelő termékek előállítása, forgalmazása és felhasználása során keletkezett károkat megelőzze, illetve csökkentse. A termékdíj eszköz arra, hogy az állam a gyártói felelősség és a „fizessen a szennyező" elv erőteljesebb érvényesítésével a hulladékok keletkezésének megelőzésére és a hasznosításra ösztönözzön. A hatályos termékdíj-szabályozási rendszerben az állam a fentiekben meghatározott termékdíjköteles termékkörök esetében adók módjára behajtható díjat szed a gyártóktól, amelynek megfizetésénél az adózó választhat az egyéni és a kollektív teljesítési mód között. Míg a kollektív teljesítők áthárítják a hulladékgazdálkodási kötelezettségeiket az államra, addig az egyéni teljesítők magukra vállalják

[1050] Ktdt. 1. § (3) bekezdés.
[1051] Lásd: Ktdt. preambulum.

a kötelezettség teljesítését, és ekképpen a termékdíj egy részének megfizetése alól mentesülhetnek. A rendszer átalakításával a termékdíj pusztán gazdasági szabályozóeszközként a kereslet befolyásolásának és a fogyasztói szokások alakításának eszközeként fog szolgálni. A hulladékhasznosításra történő forrásteremtési célt – a kieső termékdíj okán – a hulladékgazdálkodási rendszer átalakítását követően a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer fogja megvalósítani. A Ht. – mint látni fogjuk – tartalmazza az EPR-rendszer kialakításával kapcsolatosan, hogy hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységként az EPR-kötelezettséget „a gyártó nevében teljesítő szervezet feladatait – beleértve a meghatározott visszagyűjtési és újrafeldolgozási célszámok teljesítéséhez szükséges hulladékgazdálkodási tevékenységek közül az ilyen hulladék átvételét, gyűjtését, elszállítását, előkezelését és kezelésre történő átadását, továbbá a kapcsolódó kommunikációt, pénzügyi koordinációt és elszámolást, valamint a jelentéstételi rendszer működtetését – a koncessziós társaság […]”[1052] (vagy a koncessziós társaság által igénybe vett koncesszori alvállalkozó) látja el 2023. július 1. napjától.[1053] A Ht. 53/E. §-a és az EPR-rendelet rendelkezései alapján az EPR-rendszerben a gyártók a koncessziós társaságnak fizetik meg a kiterjesztett gyártói felelősségi díjat, amelynek mértékét – mint látni fogjuk – a MEKH javaslata alapján a tárgyévet megelőző év november 30. napjáig a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter rendeletben állapítja meg, méghozzá a hulladékkal kapcsolatban felmerülő indokolt költségek figyelembevételével.[1054] Hangsúlyozandó, hogy irányelvi követelmények rögzítik – biztosítván ezáltal –, hogy a gyártók viseljék az általuk előállított termékből keletkezett hulladék gyűjtésével és újrafeldolgozásával kapcsolatos valamennyi költséget, ugyanakkor egyes termékek esetében kizárják az EPR-rendszeren keresztül történő, a költségvetési bevétel növelését célzó díjak beszedését. A rendszer átalakításával az immár pusztán keresletbefolyásoló funkcióval rendelkező környezetvédelmi termékdíj megfizetése változatlanul, továbbra is adók módjára és az állami adóhatóság részére fog történni. Következésképpen hangsúlyozandó, hogy a termékdíjat nem a koncessziós társaság részére fizetik meg, így az nem képezi a koncessziós társaság bevételét sem, ilyen értelemben függetlenné is válik magától az EPR-rendszertől. A két rendszer kapcsolódási pontja a díjak megállapításában érhető tetten. A környezetvédelmi termékdíj összegét az EPR-díj olyanképpen befolyásolja, hogy amennyiben egy adott termék a Ktdt. és az EPR-rendszer hatálya alá is tartozik, és a termékdíj összege meghaladja a megállapított EPR-díj összegét, akkor termékdíjként csak a különbözetet kell megfizetni, miközben, ha a két tétel megegyezik, vagy az EPR-díj összege magasabb, akkor a termékdíjat nem

[1052] Ht. 53/A. § (4) bekezdés.
[1053] Ht. 53/A. § (4) bekezdés.
[1054] Ht. 53/E. §, 47/A. § (1) és (3) bekezdés és 92/K. § (1) bekezdés.

kell fizetni. A két rendszer nem teljes mértékben fedi egymást, hisz vannak termékek, amelyek csak a Ktdt. hatálya alá tartoznak (például: egyéb kőolajtermékek),[1055] míg vannak olyanok, amelyek csak az EPR hatálya alá (például: textiltermékek), ugyanakkor léteznek olyan termékek is, amelyek mind a Ktdt., mind pedig az EPR hatálya alá tartoznak (például: csomagolások, elektromos és elektronikai berendezések, akkumulátorok, gumiabroncsok, reklámhordozó papírok, irodai papírok). Következésképpen tehát azt mondhatjuk, hogy egyes jogalanyok vagy az EPR-díjat, vagy a környezetvédelmi termékdíjat, vagy mindkettőt kötelesek megfizetni. Gyakorlati példákkal szemléltetve, amennyiben egy termék mindkét rendszer alá tartozik, és egységnyi termékdíjtétele például 19 Ft/kg, és ugyanannak a terméknek az EPR-díja 10 Ft/kg lesz, akkor a gyártó EPR-díjként 10 Ft/kg-ot a koncessziós társaságnak, 9 Ft/kg-ot pedig adók módjára az állami adóhatóságnak fizet meg. Nemfizetés esetén a díj beszedéséről előbbi esetben a koncessziós társaság, utóbbi esetben a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) gondoskodik. Ha egy termék esetén a termékdíj például 9 Ft/kg, a kiterjesztett gyártói felelősségi díj pedig 19 Ft/kg lesz, akkor a gyártó 19 Ft/kg-ot fizet a koncessziós társaságnak, termékdíjat pedig nem fizet. Ugyanez a helyzet akkor is, ha mind a termékdíj, mind pedig az EPR-díj 19 Ft/kg. Fontos hangsúlyozni, hogy a környezetvédelmi termékdíj már csak azért sem szüntethető meg – az egyúttal az EPR hatálya alá tartozó termékek esetében –, mert az Alaptörvény XX. cikkéből levezetett alkotmánybírósági gyakorlat alapján[1056] az állam nem csökkentheti a környezetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét, amely „visszalépési tilalom" egyaránt vonatkozik a környezet és természet védelmére vonatkozó anyagi jogi, eljárásjogi és szervezeti szabályozására. Mindent összevetve, amennyiben az EPR-díj fizetése alacsonyabb díjtételű, mint az adott termékre meghatározott környezetvédelmi termékdíj, és a termékdíj a különbözeti összegre nem maradna fenntartva, úgy az a termék fogyasztói árára gyakorolt hatásán keresztül a kereslet és a fogyasztás növekedését eredményezhetné. Tekintettel azon tényre,

[1055] Motorolaj, kompresszor-kenőolaj, turbina-kenőolaj, hidraulikaolaj, fehérolaj, folyékony paraffin, hajtóműolaj és reduktorolaj, keverék fémmegmunkáláshoz, formaleválasztó olaj, korróziógátló olaj, villamosszigetelési olaj, más kenőolaj és más olaj (biodízel-tartalommal is), kenőanyagok (beleértve a kenőanyagokon alapuló vágóolaj-, a csavar vagy csavaranya meglazítására szolgáló, rozsdagátló vagy korróziógátló és az öntvényformakenő készítményeket is), a textil, bőr, szőrme vagy más anyagok olajos vagy zsíros kikészítéséhez használt készítmények, kőolaj- vagy bitumenes ásványokból előállított olajtartalommal (kivéve a kenőzsírokat), hidraulikus fékfolyadék és más elkészített folyadék hidraulikus hajtóműhöz, amely kőolajat vagy bitumenes ásványokból nyert olajat nem, vagy 70%-nál kisebb arányban tartalmaz [kivéve: amely kőolajat vagy bitumenes ásványokból nyert olajat nem tartalmaz, lásd: Ktdt. 1. számú melléklet c) pont].

[1056] Lásd: 28/1994 ABH; 27/1995 ABH; 48/1997 ABH; 106/2007 ABH; 16/2015 ABH; 3223/2017 ABH; 28/2017 ABH; 13/2018 ABH; 4/2019 ABH; 14/2020 ABH.

hogy a termékdíjat azokra a termékekre vetették ki, amelyek nagy mennyiségük okán vagy komoly hulladékgazdálkodási problémát okoznak, vagy meglehetősen veszélyesek a környezetre, ezért e termékek fogyasztásának növekedése szükségszerűen maga után vonná a környezetterhelés növekedését, ami egyúttal ütközne a környezetvédelmi szint csökkentésének tilalmával is. Mindezeket figyelembe véve a díjtételek számítására vonatkozó képletek átdolgozása azért is volt szükséges, hogy a termékdíj a forrásteremtő funkció elvesztése – és EPR-hoz kerülése – mellett gazdasági szabályozóeszköz funkcióját, keresletbefolyásoló szerepét megfelelően fenntarthassa. Következésképpen megmarad a termékdíjas szabályozás az EPR-rendszer kötelező bevezetése mellett, de a kettős adóztatás tilalmát elkerülendő, a termékdíjat – amely ma magában foglalja a kvázi „zöldadót" és az EPR-díjat is – csökkenteni kell az EPR-díjjal, és *en bloc* le kell választani arról. Ez valójában a termékdíjak csökkenését fogja jelenteni, de a termékdíj EPR-díjat magában foglaló részét a gyártó nem termékdíj formájában, hanem EPR-díj formájában fogja megfizetni. Az EPR-díjnak alapvetően két eleme van: 1. az egyik, amelyet a koncessziós társaság részére kell megfizetni; 2 a másik pedig, amelyet a települési önkormányzatoknak a köztisztasági feladataik ellátása okán szükséges megfizetni. Az EPR-rendszer sematikus illusztrálására lásd a 48. ábrát.

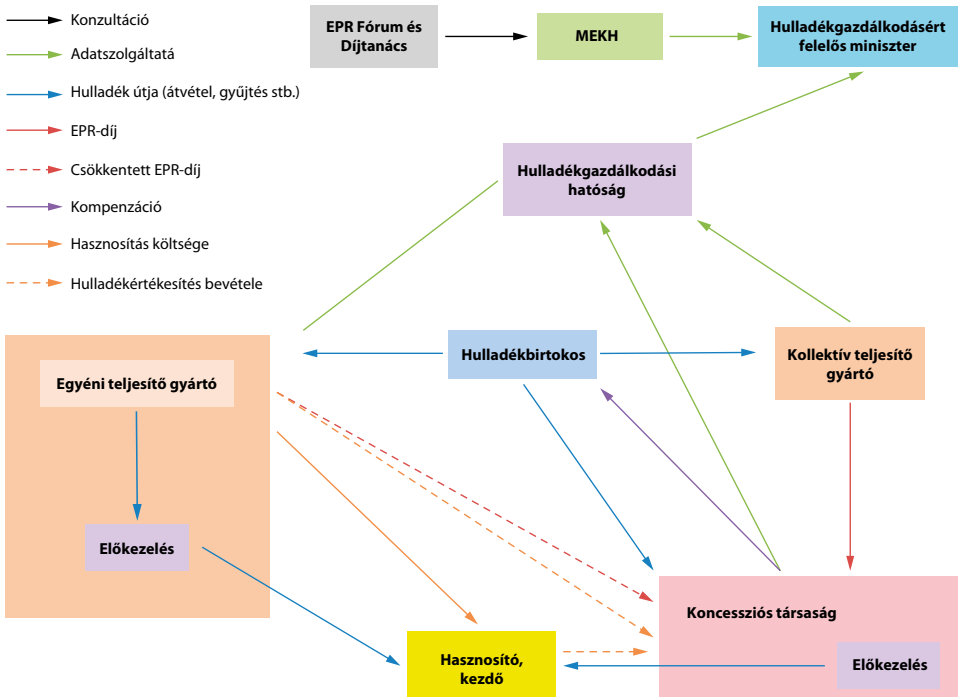
Az EPR mellett szólnom kell a visszaváltási díjas rendszerről is. Ezzel kapcsolatban nincs kötelező uniós szabályozás, azaz bevezetése csupán opcionális egy tagállam számára az elkülönített gyűjtés hatékonyságának növelése érdekében.[1057] A VV-rendelet tartalmazza, a Ht. mindössze néhány keretszabályt határoz meg a visszaváltási rendszerrel kapcsolatosan. Elsőként meg kell határoznunk a visszaváltási díjas terméket, azaz azon termékek körét, amelyekre a visszaváltási díjas – és így a koncessziós – rendszer kiterjed. Visszaváltási díjas termék 1. a kötelezően visszaváltási díjas termék és 2. az önkéntesen visszaváltási díjas termék.[1058]

Kötelezően visszaváltási díjas termék a tej és tejtartalmú italtermék kivételével a fogyasztásra kész vagy koncentrátum italtermék fogyasztói, közvetlen, műanyag, fém vagy üveg alapanyagú, palack vagy doboz formájú, nem újrahasználható vagy újrahasználható csomagolása, amely 0,1–3 literig terjedő űrtartalmú, ide nem értve a csekély mennyiségű kibocsátó[1059] által forgalomba hozott italtermék

[1057] Lásd: SUP-irányelv 9. cikk (1) bekezdés.

[1058] VV-rendelet 2. § (1) bekezdés e)–f) pontok.

[1059] Csekély mennyiségű kibocsátónak minősül „az a gyártó, amely által forgalomba hozott műanyag, fém vagy üveg alapanyagú, palack vagy doboz formájú, 0,1–3 literig terjedő űrtartalmú fogyasztói csomagolású, fogyasztásra kész vagy koncentrátum italtermék – ide nem értve a tej és tejtartalmú italterméket – száma a tárgyévet megelőző évben nem haladta meg az 5000 darabot". Lásd: VV-rendelet 2. § a) pont.



48. ábra. *Az EPR-rendszer működésének sematikus ábrája*
Forrás: ITM/TIM interneten nem fellelhető Power Point-prezentáció alapján

csomagolását[1060] (megjegyzendő, hogy a többutas italcsomagolások esetén a koncessziós társaság feladatai szűkebbek).

Ehhez képest önkéntesen visszaváltási díjas termék az a – kötelezően visszaváltási díjas terméknek nem minősülő – gyártó által önkéntesen „visszaváltható" megjelöléssel gyártott, valamint forgalomba hozott 1. az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó hulladékká váló újrahasználható termék vagy újrahasználható csomagolás, valamint 2. az állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe nem tartozó hulladékká váló termék, amelynek e megjelöléssel történő gyártását, illetve forgalomba hozatalát bejelentették az országos hulladékgazdálkodási hatóságnak.[1061] Hangsúlyozandó, hogy a kötelező visszaváltási díjas rendszer hatálya alá tartozó hulladék tulajdonjoga a koncessziós társasághoz kerül.[1062] A jogalkotó egyébiránt fokozatosan tervezi a visszaváltási díjas rendszer hatálya alá tartozó termékek körének bővítését. Első ütemben a visszaváltási díjas rendszert

[1060] VV-rendelet 2. § (1) bekezdés e) pont.
[1061] VV-rendelet 2. § (1) bekezdés f) pont.
[1062] Ht. 32/B. § (2) bekezdés.

a fentiekben nevesített egyutas műanyag, fém, üveg italcsomagolások tekintetében vezették be 2024. január 1. napjától. Második ütemben a társított, rétegzett italkarton csomagolások (úgynevezett tetrapak) visszavétele tervezett, míg harmadik ütemben a használt sütőolaj visszavétele a cél. A visszaváltási díjjal kapcsolatban fontos megemlíteni, hogy a kötelezően visszaváltási díjas, nem újrahasználható (azaz egyutas) termékek után darabonként 50 forint visszaváltási díjat szükséges fizetni; a kötelezően visszaváltási díjas, újrahasználható (azaz többutas) termékek darabonként megfizetendő visszaváltási díját pedig a gyártó hivatott meghatározni. A gyártó visszaváltási díjfizetési kötelezettsége azon a napon keletkezik, amikor a kötelezően visszaváltási díjas termék első belföldi forgalomba hozatalakor a számlán vagy annak hiányában az egyéb olyan okiraton (amely az ügylet teljesítését tanúsítja) feltüntetett teljesítési napon, illetve mindezek hiányában azon a napon keletkezik, amikor az ügyletet teljesítették. A gyártó a visszaváltási díjat a tárgyhónapban forgalomba hozott, kötelezően visszaváltási díjas, nem újrahasználható (egyutas) termék után havonta fizeti meg a koncessziós társaság részére, a tárgyhónapot követő hónap utolsó napjáig. A kötelezően visszaváltási díjas termék csomagolású italtermék a visszaváltási díjjal megnövelt vételáron hozható forgalomba és forgalmazható, azzal a kivétellel, ha az italtermékkel együtt annak csomagolása a fogyasztó részére nem kerül átadásra a fogyasztónak történő értékesítés során.[1063] A kötelezően visszaváltási díjas termékhez képest az önkéntesen visszaváltási díjas termék esetében a visszaváltási díj mértékét darabonként a gyártó jogosult meghatározni.[1064] A gyártó köteles kezdeményezni a kötelezően visszaváltási díjas termék regisztrációját a koncessziós társaság által biztosított online felületen annak forgalomba hozatalát megelőzően legalább negyvenöt nappal.[1065] A gyártónak gondoskodnia kell arról, hogy a kötelezően visszaváltási díjas termék – annak függvényében, hogy az újrahasználható vagy nem újrahasználható[1066] – megfelelő jelöléssel legyen ellátva, mégpedig akképpen, hogy az jól látható helyen helyezkedjen el, tartósan megmaradjon és jól olvashatóan legyen feltüntetve, és a kötelezően visszaváltási díjas termék csak e jelöléssel ellátottan hozható forgalomba.[1067] A forgalmazó köteles biztosítani a kötelezően visszaváltási díjas, nem újrahasználható (egyutas) termék visszavételét, és a visszaváltás tekintetében a koncessziós társasággal köteles szerződést kötni.[1068] A kötelezően visszaváltási díjas termék

[1063] VV-rendelet 3. § (1)–(4) bekezdés.
[1064] VV-rendelet 4. §.
[1065] VV-rendelet 6. § (1) bekezdés.
[1066] A jelölésre vonatkozó követelményeket a VV-rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.
[1067] VV-rendelet 7. § (1)–(2) bekezdés.
[1068] VV-rendelet 11. § (1) bekezdés.

fogyasztótól történő visszaváltását folyamatosan és teljes nyitvatartási időben a forgalmazó (aki működteti és a működéséhez szükséges technikai feltételeket is biztosítja,[1069] továbbá a karbantartást a koncessziós társaság részére lehetővé teszi) a visszaváltási helyen az alábbiképpen köteles biztosítani: 400 m^2-nél nagyobb eladótérrel rendelkező, élelmiszert értékesítő üzletben automata visszaváltó berendezéssel (egyutas) a kézi visszaváltó berendezés mellett.[1070] A gyártónak lehetősége van – a forgalmazóval[1071] kötött megállapodás alapaján – a kötelezően visszaváltási díjas terméknek nem minősülő terméket vagy csomagolást önkéntesen visszaváltási díjas termékké minősíteni, a meghatározott helyre történő visszajuttatást ösztönzendő. Az önkéntesen visszaváltási díjas terméket – amely után a fogyasztó visszaváltási díjat fizetett – a gyártó a forgalmazótól, a fogyasztótól visszaveszi, és részére a visszaváltási díjat visszafizeti.[1072] Mindemellett továbbá a forgalmazó – a gyártóval kötött megállapodás alapján – visszaváltási díj ellenében, az általa forgalmazottal azonos jellemzőkkel bíró, azonos rendeltetésű, egy terméktípusba tartozó önkéntesen visszaváltási díjas terméket visszaveszi. Hangsúlyozandó, hogy az önkéntesen visszaváltási díjas termék fogyasztótól való visszaváltását a forgalmazó az alábbiképpen köteles biztosítani: folyamatosan, a termék forgalmazásának feltételeivel azonos módon, teljes nyitvatartási időben, a termék forgalmazásának a helyén (200 m^2 alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazó esetében kötelező)[1073] és az erre kijelölt egyéb helyen. E termék visszaváltása esetén (amennyiben az automata visszaváltó berendezéssel nem kerül sor a visszaváltási díj közvetlen visszatérítésére) a forgalmazó vagy a visszaváltási díj összegét fizeti vissza a visszaváltó részére, vagy újabb vásárlása esetén – a fogyasztó kérelmére – a vételárba utalvány

[1069] Hangsúlyozom, hogy e feladatainak ellátásáért a koncessziós társaság a forgalmazó indokolt költségeinek biztosítására kezelési díjat fizet a forgalmazó részére [lásd: VV-rendelet 14. § (2) bekezdés].

[1070] VV-rendelet 13. § és 14. §.

[1071] Forgalmazónak minősül az a visszaváltási díjas terméket a fogyasztónak átadó, értékesítő gazdálkodó szervezet, amely visszaváltási helyet működtet a VV-rendelet alapján [VV-rendelet 2. § (1) bekezdés 2. pont].

[1072] VV-rendelet 10. § (1)–(3) bekezdés.

[1073] Kiemelendő, hogy ha nem azonos az önkéntesen visszaváltási díjas termék visszaváltására kijelölt hely a forgalmazás helyével, akkor a visszaváltásra kijelölt hely nyitvatartási idejére eltérő szabályokat kell alkalmazni egy forgalmazó és több forgalmazó esetén. Míg egy forgalmazó által kijelölt hely esetén oly módon kell biztosítani az önkéntesen visszaváltási díjas terméket forgalmazó üzlet nyitvatartási ideje szerinti időtartamot, hogy a fogyasztók számára helyének felkeresése ne okozzon jelentős nehézséget; addig több forgalmazó által kijelölt hely esetén a forgalmazó üzletek nyilvántartási idején belül, munkanapokon legalább 6 óra időtartamot kell biztosítani e termékek visszaváltására akképpen, hogy a fogyasztók számára helyének felkeresése ne okozzon jelentős nehézséget [lásd: VV-rendelet 16. § (3) bekezdés].

formájában számítja be azt, amely utalvány érvényességi ideje hat hónap.[1074] Garanciális szabály, hogy amennyiben a gyártó mind a kötelezően visszaváltási díjas, újrahasználható termék, mind az önkéntesen visszaváltási díjas termék gyártásával felhagy, úgy a forgalmazótól és a fogyasztótól legalább négy hónapig még köteles visszaváltani.[1075] A koncessziós társaságnak az alábbi feladatai merülnek fel a kötelezően visszaváltási díjas termékekkel összefüggésben: 1. a hulladék átvételét biztosító visszaváltó berendezések beszerzése, telepítése, karbantartása, szükség szerinti megújítása, fejlesztése; 2. a hulladék átvétele, elszállításának, előkezelésének, hasznosítás céljából történő átadásának biztosítása; 3. a hulladékgazdálkodási létesítmények fenntartása és üzemeltetése (a feladatkörével kapcsolatban); 4. az újrahasználható csomagolást átvevő visszaváltó berendezések működtetésének biztosítása;[1076] 5. gondoskodás a fogyasztóknak és a hulladékbirtokosoknak a hulladékképződés megelőzésére irányuló intézkedésekkel, a visszaváltási lehetőségekkel és megoldásokkal, a hulladékelhagyás megelőzésével kapcsolatos tájékoztatásáról; 6. a szemléletformáló és edukációs tevékenység folytatása, a fogyasztók és a hulladékbirtokosok felelősségvállalásának erősítése a kötelezően visszaváltási díjas termékek minél nagyobb arányú visszaváltása érdekében; 7. a fogyasztók tájékoztatása a visszaváltási helyekről; 8. a gyártók által a forgalomba hozott termékek mennyisége alapján fizetett csatlakozási díjak és szolgáltatási díjak, illetve a kötelezően visszaváltási díjas termékek hulladékaival kapcsolatosan a hulladékgazdálkodásban részt vevők kiválasztási eljárásának a nyilvánosság számára történő hozzáférhetővé tétele.[1077] Fontos kiemelni, hogy a kötelezően visszaváltási díjas termékek visszaváltása érdekében a koncessziós társaság olyan visszaváltásihely-hálózatot köteles kialakítani, amely országos lefedettségű, és amelyben akár automata, akár kézi átvétellel történő visszaváltási lehetőséget biztosít, mégpedig az alábbiképpen: a nem újrahasználható (azaz egyutas), kötelezően visszaváltási díjas termékek visszaváltása esetén legalább minden olyan üzletben, amely 400 m^2-nél nagyobb eladótérrel rendelkezik és élelmiszert értékesít, automata visszaváltó berendezést biztosít a forgalmazó részére, és a forgalmazó részére visszaváltási hely kialakítását teszi lehetővé minden 1000 főnél nagyobb lélekszámú településen vagy ennek hiányában egyéb visszaváltási helyet biztosít ha nem kerül sor visszaváltási hely kialakítására az előzőekben írtaknak megfelelően. Mindezeken túlmenően fontos kiemelni, hogy a koncessziós társaság – figyelemmel az egyenlő bánásmód követelményeire, valamint a visszaváltási hely kialakításához szükséges feltételekre

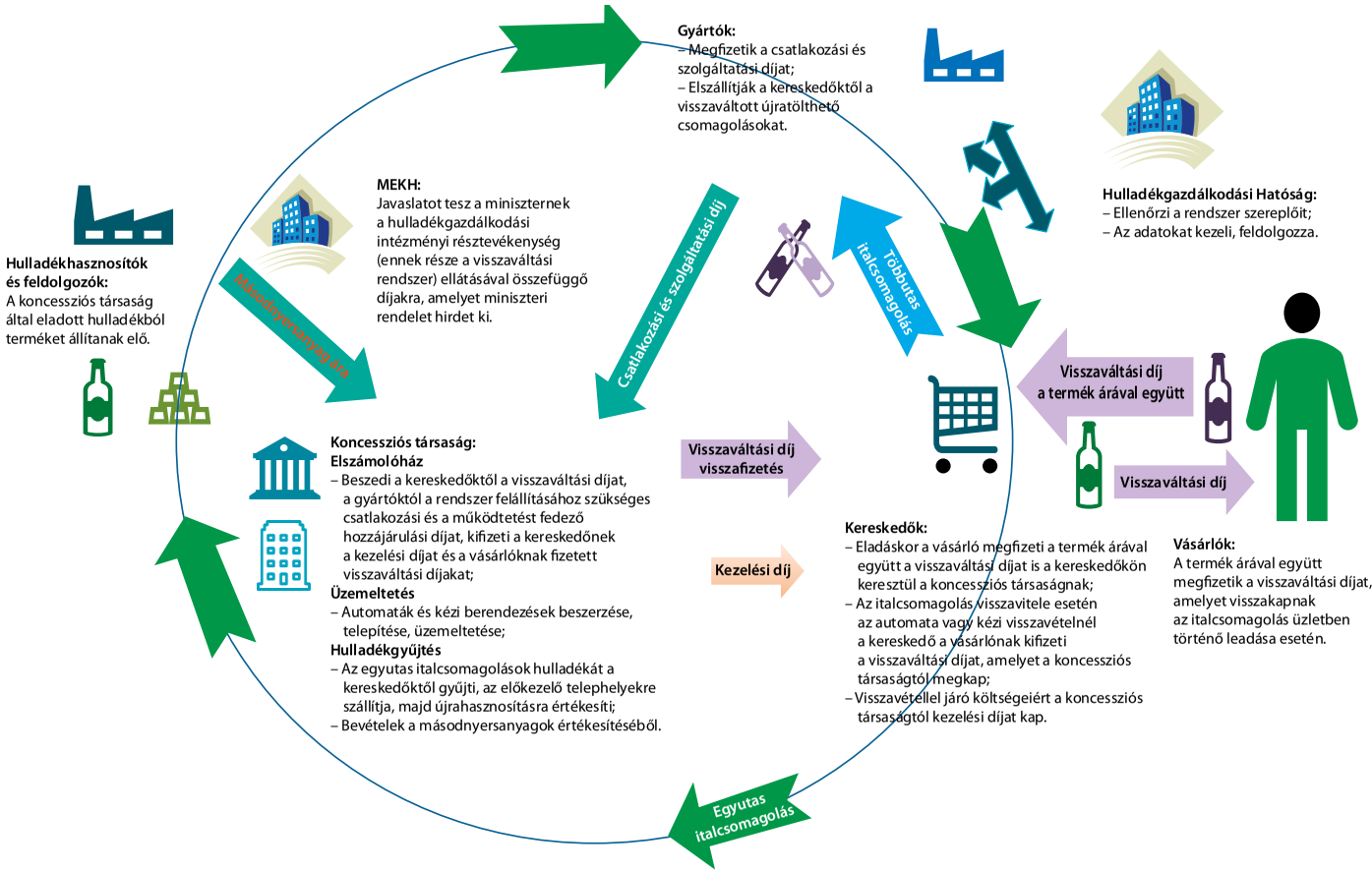
[1074] VV-rendelet 12. §.
[1075] VV-rendelet 16. §, 8. § (2) bekezdés és a 10. § (6) bekezdés.
[1076] VV-rendelet 20. §.
[1077] VV-rendelet 28. §.

– pályázatot ír ki visszaváltási hely önkéntes kialakítása céljából a nem újrahasználható (azaz egyutas) kötelezően visszaváltási díjas termékek visszaváltása érdekében. Ennek célja, hogy a fentiekben említett garanciális szabályok okán kötelezően kialakítandó visszaváltási helyek mellett a koncessziós társaság megfelelő számú visszaváltási helyet biztosítson, méghozzá a visszaváltási helyek országosan kiegyensúlyozott mértékű elhelyezkedése érdekében. A koncessziós társaság köteles szerződést kötni a visszaváltási helyet üzemeltetővel.[1078] A koncessziós társaság kötelezettsége az is, hogy akképpen és olyan rendszerességgel lássa el a visszaváltási helyen gyűjtött, nem újrahasználható (azaz egyutas) kötelezően visszaváltási díjas termékek elszállítását, hogy az ne akadályozza sem a visszaváltási helyet üzemeltető kötelezettségeinek teljesítését, sem pedig annak működését, és hogy a visszavett hulladék rendszeres elszállítása érdekében a visszaváltási rendszer zökkenőmentesen, gördülékenyen és folyamatosan működjön.[1079] A koncessziós társaság emellett az a szereplő, aki a fogyasztó részére megfizeti a fogyasztó által visszagyűjtés céljára átadott kötelezően visszaváltási díjas, nem újrahasználható termék visszaváltási díját. Ez kétféleképpen lehetséges: egyrészt ha automata visszaváltó berendezésen keresztül történik a visszaváltási díj fogyasztó részére történő visszafizetése, másrészt pedig ha kézi visszaváltó berendezéssel történik a visszavétel, ilyenkor ugyanis a visszaváltási helyet üzemeltető által a fogyasztó részére kifizetett visszaváltási díj visszaváltási helyet üzemeltető részére történő megfizetésével történik a kiegyenlítés.[1080] A koncessziós társaság köteles olyan visszaváltásidíj-visszatérítési rendszert kiépíteni és üzemeltetni, amelyben a forgalmazónál elhelyezett automata visszaváltó berendezések által kiadott, az adott visszaváltási helyen levásárolható vagy készpénzre beváltható utalvány mellett legalább további egyféleképpen biztosítja a fogyasztó részére történő visszaváltási díj megtérítést, ugyanakkor azon visszaváltási helyeken, ahol készpénzforgalom nincs, ott nem szükséges az utalvány készpénzre beváltásának biztosítása. A koncessziós társaság köteles nyilvántartani és a tárgyhónapot követő hónap utolsó napjáig kifizetni a visszaváltási helyet üzemeltető részére az alábbi tételeket: 1. a kötelezően visszaváltási díjas, nem újrahasználható termék kézi visszaváltása során a fogyasztó részére kifizetett visszaváltási díjat, továbbá 2. az automata visszaváltó berendezés által a tárgyhónapban kibocsátott utalvány szerinti ellenértéket, 3. végezetül a visszaváltás biztosításának indokolt költségeit ellentételező kezelési díjat."[1081] A kötelezően visszaváltási díjas termék forgalomba hozatala után a gyártó köteles visszaváltási, csatlakozási és szolgáltatási

[1078] VV-rendelet 21. §.
[1079] VV-rendelet 23. §.
[1080] VV-rendelet 24. § (1)–(2) bekezdés.
[1081] VV-rendelet 24. § (4) bekezdés.

díjat fizetni a koncessziós társaság részére.[1082] A csatlakozási és szolgáltatási díjat a visszaváltási rendszer működtetéséért – negyedévente, a koncessziós társaság által kiállított számla alapján, a számla kézhezvételétől számított tizenöt napon belül – fizeti meg a termék gyártója a koncessziós társaságnak,[1083] amely a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díjnak tekintendő. E díjfizetési kötelezettsége a termék gyártó által történő forgalomba hozatalával keletkezik, amelyből a csatlakozási díjfizetési kötelezettsége a gyártónak a kötelező visszaváltási díjas rendszer országos bevezetését követő ötödik év végéig áll fenn.[1084] A gyártótól a koncessziós társaság szedi be mind a csatlakozási, mind pedig a szolgáltatási díjat, és emellett ő kezeli az e díjakkal kapcsolatban felmerülő kintlévőségeket is.[1085] Mint majd látni fogjuk – tekintettel arra, hogy a visszaváltási rendszerhez kapcsolódó csatlakozási és szolgáltatási díj a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység részét képezi – annak mértékéről a MEKH a tárgyévet megelőző év szeptember 15. napjáig beérkezett javaslata alapján a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hivatott rendeletben dönteni. Amennyiben nem kerül sor a rendelet kihirdetésére a tárgyévet megelőző év november 30. napjáig, abban az esetben a tárgyévet megelőző évre meghatározott csatlakozási díj és szolgáltatási díj indexált mértéke az alkalmazandó. A koncessziós társaság működése szempontjából garanciális szabály, hogy mind a csatlakozási, mind pedig a szolgáltatási díjat úgy kell megállapítani, hogy az fedezze a koncessziós társaság – előbbi esetben a kötelező visszaváltási díjas rendszer bevezetéséhez szükséges beruházásokkal kapcsolatban felmerült, utóbbi esetben a kötelezően visszaváltási díjas termékek hulladékaival és a kötelező visszaváltási díjas rendszer működtetésével (fenntartás, fejleszés) összefüggésben felmerült – indokolt költségeit.[1086] Végezetül fontosnak tartom megemlíteni, hogy mind a csatlakozási díj, mind pedig a szolgáltatási díj mértéke a gyártó által forgalomba hozott, a tárgynegyedévre vonatkozó adatszolgáltatásában szereplő kötelezően visszaváltási díjas termék mennyisége és a hulladékgazdálkodási miniszter által kiadott díjrendeletben az adott termék típusára megállapított egységnyi díjtételnek a szorzata.[1087] A visszaváltási rendszer sematikus bemutatására lásd a 49. ábrát.

[1082] VV-rendelet 9. §.
[1083] VV-rendelet 31. § (3) bekezdés.
[1084] VV-rendelet 29. §.
[1085] VV-rendelet 31. § (4) bekezdés.
[1086] VV-rendelet 30. §.
[1087] VV-rendelet 31. § (1)–(2) bekezdés.



49. ábra. *A visszaváltási rendszer működésének sematikus ábrája*
Forrás: ITM/TIM interneten nem fellelhető Power Point-prezentáció alapján

9.3.3. A hulladékkoncesszió hatálya alá nem tartozó tevékenységek

Mint azt korábban már említettem, a hasznosítás és az ártalmatlanítás nem képezi a koncessziós rendszer részét, jóllehet ez nem jelenti azt, hogy a koncesszor ne láthatna el ilyen jellegű feladatokat. Tekintettel ugyanakkor a koncessziós rendszerhez történő szoros kapcsolódására, szükséges pár szót szólnom e két hulladékgazdálkodási tevékenységről is. Elsőként a kezelésről beszélek, ez ugyanis az előkezelés révén kapcsolódik a koncessziós rendszerhez. Kezelésnek tekintjük a hasznosítási vagy ártalmatlanítási műveleteket, és e fogalom részét képezi a hasznosítást vagy ártalmatlanítást megelőző előkészítés is.[1088]

> „Bármely [olyan] kezelési művelet [hasznosításnak tekinthető] – a válogatást is ideértve –, amelynek fő eredménye az, hogy a hulladék hasznos célt szolgál annak révén, hogy olyan más anyagok helyébe lép, amelyeket egyébként valamely konkrét funkció betöltésére használtak volna, vagy amelynek eredményeként a hulladékot oly módon készítik elő, hogy ezt a funkciót akár az üzemben, akár a szélesebb körű gazdaságban betölthesse."[1089]

Hasznosítási műveletek alatt értjük az anyagában történő hasznosítást és az energetikai hasznosítást is. A hulladék hasznosítása során a környezet és az emberi egészség védelmét, valamint a hulladékhierarchiára vonatkozó előírásokat kell szem előtt tartani, éppen ezért elsőnek lehetőség szerint újrahasználatra kell előkészíteni a hulladékot. Ha ez nem lehetséges, újrafeldolgozás útján kell azt hasznosítani, és ha ez sem lehetséges, akkor jöhetnek az egyéb hasznosítási módok, például energetikai hasznosítás.[1090] Fontos, hogy az a hasznosítási művelet alkalmazandó, amely a legjobb környezeti eredményt képes biztosítani; és a hasznosítás előtt vagy alatt a veszélyes hulladékokat, keverékeket és alkotórészeket a hulladékból el kell távolítani. Anyagában történő hasznosítás alatt „bármilyen hasznosítási műveletet értünk, kiváltképp az újrahasználatra való előkészítést, az újrafeldolgozást és a feltöltést, ugyanakkor az energetikai hasznosítás, valamint a tüzelőanyagként vagy más módon energia előállítására felhasználandó anyagokká történő átalakítás nem része e fogalomnak,

[1088] Ht. 2. § (1) bekezdés 36. pont.

[1089] Ht. 2. § (1) bekezdés 20. pont.

[1090] Példának okáért hulladékégető vagy hulladék-együttégető műben kizárólag akkor engedélyezhető hulladékégetés vagy hulladék-együttégetés, amennyiben az elektromos-, illetve hőenergiatermelésre vagy cement-, tégla-, illetve építőipari cserép- és kerámiagyártásra irányul. Mindemellett csak olyan hulladék égethető ekképpen, amely anyagában nem hasznosítható [lásd: Ht. 15. § (4) bekezdés].

csupán a tágabb hasznosításnak".[1091] Az újrahasználatra történő előkészítés egy olyan „tisztítással, javítással, valamint ellenőrzéssel végzett hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékká vált terméket vagy alkatrészét előkészítik arra, hogy bármilyen egyéb előkezelés nélkül újrahasználható legyen".[1092] Az újrafeldolgozás ehhez képest egy olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladékot – akár annak eredeti használati céljára, akár más célokra – termékké vagy anyaggá alakítják. E hasznosítási művelet magában foglalja továbbá a szerves anyagok feldolgozását is, ugyanakkor nem képezi részét az energetikai hasznosítás és az olyan anyaggá történő feldolgozás, amelyet feltöltési műveletek során használnak fel.[1093] A hasznosítás körében végezetül meg kell említenem az energetikai hasznosítást, vagyis azt a hasznosítási műveletet, amelynek során kinyerik a hulladék energiatartalmát. Ideértem továbbá azt az energia-előállítást is, amely a biológiailag lebomló hulladékból[1094] valósul meg, és azt is, amikor olyan anyaggá dolgozzák fel a hulladékot, amely vagy üzemanyagként, vagy pedig tüzelőanyagként felhasználható.[1095] Garanciális szabály, hogy a hasznosításra szánt nem veszélyes hulladék a gyűjtést követően, a hasznosítás megkezdéséig – az előkezeléssel együtt – mindösszesen legfeljebb egy évig tárolható.[1096] A hulladékhierarchia utolsó fokán az ártalmatlanítás áll. A hasznosításra nem kerülő hulladékot ártalmatlanítani kell.[1097] Ártalmatlanításnak tekintünk minden olyan kezelési műveletet, amely nem hasznosítás, jóllehet ártalmatlanításnak tekintjük azt az eljárást is, amely csupán másodlagos jelleggel, de anyag- vagy energiakinyerést eredményez.[1098] Természetesen az ártalmatlanítás esetén is érvényesülnie kell annak az elvnek, hogy az ártalmatlanítandó hulladék vonatkozásában maga az ártalmatlanító azt az ártalmatlanítási műveletet köteles alkalmazni, amely a legjobb környezeti eredményt képes biztosítani. Az ártalmatlanításra szánt nem veszélyes hulladék továbbá – a hasznosításra szánt nem

[1091] Ht. 2. § (1) bekezdés 1. pont.

[1092] Ht. 2. § (1) bekezdés 46. pont.

[1093] Ht. 2. § (1) bekezdés 44. pont.

[1094] A biológiai hulladék körébe tartozik „minden [olyan] szervesanyag-tartalmú hulladék, amely aerob vagy anaerob úton biológiailag lebomlik vagy lebontható, ideértve a biohulladékot is" [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 4. pont]. A biohulladék egy tágabb kategóriát képez a biológiailag lebomló hulladéknál, ugyanis idetartozik a „biológiailag lebomló, kerti vagy parkból származó hulladék, háztartásban, irodában, étteremben, nagykereskedelmi, étkeztetési, vendéglátóipari és kiskereskedelmi létesítményben képződő élelmiszer- és konyhai hulladék, illetve az élelmiszer-feldolgozó üzemekben képződő hasonló hulladék is" [Ht. 2. § (1) bekezdés 3. pont].

[1095] Ht. 2. § (1) bekezdés 8. pont.

[1096] Ht. 15. § (5) bekezdés.

[1097] Ht. 16. § (1) bekezdés.

[1098] Ht. 2. § (1) bekezdés 2. pont.

veszélyes hulladékhoz hasonlatosan – a gyűjtést követően az ártalmatlanítás megkezdéséig legfeljebb egy évig tárolható (az előkezeléssel együtt).[1099] Garanciális szabály továbbá, hogy akképpen kell eljárni a hulladék ártalmatlanítása során, hogy mindenképpen csökkenjen a hulladék okozta környezetterhelés, megszűnjenek a környezetet veszélyeztető, szennyező, károsító hatások, valamint ezeket kizárják a környezet elemeitől történő elszigeteléssel vagy a hulladék anyagi minőségének megváltoztatásával.[1100] A koncesszió hatálya alá nem tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységekre lásd a 17. ábrát.

9.4. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI (SZOLGÁLTATÁSI) KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS ÉRVÉNYESSÉGE, HATÁLYOSSÁGA

A koncessziós szerződés érvényessége kapcsán egyetértek Papp Teklával abban, hogy akkor tekinthető érvényesnek a koncessziós szerződés, ha az megfelel a reá vonatkozó, jogszabályokban (értve ez alatt a korábbiakban kifejtettek okán az Európai Unió általános hatályú közvetlenül alkalmazandó jogi aktusait is)[1101] előírt alaki és tartalmi követelményeknek.[1102] Exemplifikatív jelleggel emelem ki, hogy a hulladékgazdálkodási koncessziós szerződés esetén éppen ezért kifejezetten figyelni kell a Kbt., a Ht., a Koncessziós tv., a Ptk., valamint a vonatkozó uniós joganyag eljárási és anyagi jogi szabályainak betartására. Ebből adódóan például, ha az SZTFH előzetesen nem hagyja jóvá a koncessziós szerződés megkötését; vagy a szolgáltatási koncessziós eljárás lefolytatásához nem járult hozzá, és ennek ellenére a szerződés megkötttetik; vagy éppen a koncessziós rendszer notifikálása hiányában megkötött szerződés esetében maga a koncessziós szerződés semmisségét – és így érvénytelenségét is – eredményezi, hisz az a Ptk. szerint tilos szerződésnek minősül. Nem érvénytelenségi ok ugyan, de a koncessziós társaság – jogszabály előírása esetén – csak hatósági engedély birtokában folytathatja a tevékenységét.[1103] A hulladékgazdálkodási koncesszió esetén – tekintettel arra, hogy a koncessziós társaság olyan hulladékgazdálkodási tevékenységeket köteles ellátni, amelyek hatósági engedélyhez kötöttek – ez különösen igaz. Ennek okán a szerződés megkötését akképpen kell időzíteni, hogy valamennyi engedéllyel rendelkezzen a hulladékgazdálkodási koncesszió indulónapjáig. Ez azért is kifejezetten fontos, mert egy olyan alapvető

[1099] Ht. 17. § (2) bekezdés.
[1100] Ht. 16. §.
[1101] Ptk. 8:1. § (2) bekezdés.
[1102] Papp 1998: 14; 2003c: 66; 2006: 53.
[1103] Koncessziós tv. 21. § (1) bekezdés.

közszolgáltatásról beszélünk, amelyhez kiemelt közegészségügyi, környezetügyi, állami és polgári érdekek is fűződnek. Megjegyzendő ugyanakkor azon szerződéses kikötés, miszerint az állam nevében aláíró személy (politikai koordinációért felelős miniszter) ilyen hatósági engedély kiadására nem vállalhat előzetesen kötelezettséget, ugyanis ez semmisségi oknak minősül.[1104] E garanciális szabályok mentén a Ht. egyéb garanciákat is nevesít. Ennek megfelelően a koncessziós társaság kizárólag akkor lesz jogosult a hulladékgazdálkodási koncesszió gyakorlására, amennyiben a tevékenység végzéséhez szükséges engedély megszerzéséről és a kapacitást biztosító szerződések megkötéséről a koncessziós szerződés aláírásától számított egy éven belül gondoskodik. Ellenkező esetben – azaz amennyiben egy év alatt nem szerzi meg a szükséges engedélyeket, vagy nem köti meg a kapacitást biztosító szerződéseket a koncessziós társaság – a koncessziós szerződés a szerződés aláírását követő egy év lejártával megszűnik. Mindemellett – koncessziós társaságként – olyan gazdasági társaságot köteles alapítani a koncesszor, amelyben mind annak megalakulásakor, mind pedig működése alatt folyamatosan a részvények, üzletrészek és szavazatok többségével kell hogy rendelkezzék.[1105] Hangsúlyozandó, hogy „a koncessziós szerződés alapján keletkezett jogok és kötelezettségek a koncesszort illetik meg, illetve terhelik, amelyek gyakorlását és teljesítését a koncessziós társaságon, valamint annak szerződött partnerein keresztül valósítja meg".[1106]

Ami a koncessziós szerződés hatályát illeti, a koncessziós szerződés – amennyiben az későbbi hatálybalépést nem állapít meg – legkorábban a koncessziós társaság cégbejegyzésével lép hatályba, hisz a koncesszor a koncessziós társaságon (és a koncesszori alvállalkozói szerződés szerinti koncesszori alvállalkozókon) keresztül gyakorolja a koncessziós szerződés alapján keletkezett jogokat és teljesíti az abból fakadó kötelezettségeket.[1107] A hulladékgazdálkodási koncessziós szerződés ugyanakkor a rendszer felállásával, azaz 2023. július 1-jével lépett hatályba.[1108]

[1104] Koncessziós tv. 21. § (1) bekezdés.
[1105] Ht. 53/H. § (1)–(2) bekezdés.
[1106] Ht. 53/H. § (3) bekezdés.
[1107] Ht. 53/H. § (3) bekezdés; Koncessziós tv. 23. § (1) bekezdés; vö. Papp 1998: 14; 2003c: 66; 2006: 53.
[1108] Ht. 92/H. § (1) bekezdés.

9.5. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI (SZOLGÁLTATÁSI) KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS TARTALMA

A koncessziós szerződés tartalma kapcsán első körben kiemelem, hogy általános jogszabályként a Koncessziós tv., az Nvt., különös jogszabályként a Ht., szubszidiárius jogszabályként pedig a Ptk. rendelkezései is alkalmazandók abban az esetben, ha egy-egy kérdést a koncessziós szerződés nem szabályozna.[1109]

A koncessziókötelés hulladékgazdálkodási tevékenység folytatására kiírt pályázat nyertesének kötelezettséget kell vállalnia arra vonatkozólag (magában a koncessziós szerződésben), hogy az általa koncessziós társaságként alapított gazdasági társaság alapító okiratában érvényesíteni fogja a pályázati kiírás alapján a koncessziós szerződésben rögzített követelményeket (mint látni fogjuk, ennek elmulasztása azonnali hatályú felmondási ok az állam részéről).[1110] A koncessziós szerződés teljesítésével szemeben támasztott követelmények az alábbiak: 1. A koncessziós díj legkisebb összege 100 millió forint/év. 2. A díjakat a koncessziós társaság szedi be, és kezeli az ezzel kapcsolatban felmerülő kintlévőségeket. 3. A koncessziós társaságot illető ellenszolgáltatás összetevői a közszolgáltatási díj, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj, továbbá a koncessziós társaság tulajdonába kerülő hulladék értékesítéséből származó árbevétel. 4. A koncessziós társaság köteles legalább évi 10 milliárd forint és a napi működéssel összefüggésben 100 millió forint/káresemény összegű felelősségbiztosítással rendelkezni, és azt a koncessziós szerződés teljes hatálya alatt fenntartani. 5. A Ht. 53/B. § (10) bekezdése szerinti koncessziós alapfeltételek közé tartozó, jogszabályban meghatározott hulladékgazdálkodási célértékek valamelyikének nemteljesítése esetén a koncesszor késedelmi kötbér fizetésére köteles, amelynek mértéke legfeljebb 100 millió forint/célérték/év. A késedelmi kötbérek együttes értékének összege 300 millió forint/év. A koncessziós társaságnak meghiúsulási kötbért kell fizetnie a koncessziós szerződés ajánlatkérő általi, a koncesszor vagy a koncessziós társaság szerződésszegése miatti felmondás esetén. A meghiúsulási kötbér mértéke 1 milliárd forint. A koncessziós társaság kötbérfizetési kötelezettségét kizárja: a) az ajánlatkérő koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségeinek megszegése; b) olyan állami intézkedés vagy jogszabály hatálybalépése, amely hátráltatja vagy ellehetetleníti a koncessziós társaság szerződésszerű teljesítését; c) ha a koncesszor, illetve a koncessziós társaság a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek nem-, késedelmes vagy hibás teljesítésének lehetőségét előre, indoklással és intézkedési tervvel együtt

[1109] Koncessziós tv. 19. § (1) bekezdés.
[1110] Koncessziós tv. 17. § (1)–(2) bekezdés.

jelezte a koncessziós szerződésben megjelölt szervezetek részére, akik azt írásban elfogadták; d) ha a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek megsértését a koncesszor, illetve koncessziós társaság ellenőrzési körén kívül eső körülmény okozta (vis maior).

A koncessziós szerződés teljesítésével szemben támasztott követelmények a következők:

1. A koncessziós díj legkisebb összege 100 millió forint/év.

2. A díjakat a koncessziós társaság szedi be, és kezeli az ezzel kapcsolatban felmerülő kintlévőségeket.

3. A koncessziós társaságot illető ellenszolgáltatás összetevői a közszolgáltatási díj, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj, továbbá a koncessziós társaság tulajdonába kerülő hulladék értékesítéséből származó árbevétel.

4. A koncessziós társaság köteles legalább évi 10 milliárd forint és a napi működéssel összefüggésben 100 millió forint/káresemény összegű felelősségbiztosítással rendelkezni, és azt a koncessziós szerződés teljes hatálya alatt fenntartani.

5. A Ht. 53/B. § (10) bekezdése szerinti koncessziós alapfeltételek közé tartozó, jogszabályban meghatározott hulladékgazdálkodási célértékek valamelyikének nemteljesítése esetén a koncesszor késedelmi kötbér fizetésére köteles, amelynek mértéke legfeljebb 100 millió forint/célérték/év. A késedelmi kötbérek együttes értékének összege 300 millió forint/év. A koncessziós társaságnak meghiúsulási kötbért kell fizetnie a koncessziós szerződés ajánlatkérő általi, a koncesszor vagy a koncessziós társaság szerződésszegése miatti felmondás esetén. A meghiúsulási kötbér mértéke 1 milliárd forint. A koncessziós társaság kötbérfizetési kötelezettségét kizárja: a) az ajánlatkérő koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségeinek megszegése; b) olyan állami intézkedés vagy jogszabály hatálybalépése, amely hátráltatja vagy ellehetetleníti a koncessziós társaság szerződésszerű teljesítését; c) ha a koncesszor, illetve a koncessziós társaság a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek nem-, késedelmes vagy hibás teljesítésének lehetőségét előre, indoklással és intézkedési tervvel együtt jelezte a koncessziós szerződésben megjelölt szervezetek részére, akik azt írásban elfogadták; d) ha a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek megsértését a koncesszor, illetve koncessziós társaság ellenőrzési körén kívül eső körülmény okozta (vis maior).[1111]

Garanciális szabály, hogy a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységen kívül maga a koncessziós társaság kizárólag a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységgel szervesen összefüggő – az ágazati törvényben (Ht.)

[1111] a Koncessziós hirdetmény III.2.2. pontja alapján

meghatározott – tevékenységek gyakorlására jogosult.[1112] Ahhoz, hogy a koncesszor megfelelően el tudja látni a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységet, a koncessziós társaság jogosult – a koncessziós szerződés időtartama alatt – a kizárólagos állami tulajdonhoz, illetőleg önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó egyes vagyontárgyak birtoklására, használatára és hasznainak szedésére, jóllehet e vagyontárgyak tekintetében a használati jog nem idegeníthető el, és nem pénzbeli hozzájárulásként más gazdasági társaságba sem vihető be.[1113] Hangsúlyozandó, hogy azon vagyontárgyak (létesítmények), amelyek a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységgel összefüggésben létrejött kizárólagos állami tulajdonnak, valamint önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy rendeltetésszerű használatát elősegítik, elkészültük (üzembe helyezésük) után – a koncessziós szerződés eltérő rendelkezése hiányában – a koncessziós társaság tulajdonába kerülnek.[1114] Mint azt majd látni fogjuk a tizedik fejezetben, a koncessziós társaság a tíz évre vonatkozó gördülő fejlesztési rendszertervek felülvizsgált változatát az adott év január 15. napjáig köteles benyújtani, továbbá a megvalósított éves fejlesztésekről a következő év január 15. napjáig köteles beszámolni a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek. Hangsúlyozandó, hogy azon vagyonelem tulajdonjoga, amely a koncessziós szerződés hatálya alatti rendszerelem-fejlesztés során keletkezik, a koncessziós társaságot fogja megilletni azzal, hogy nem idegeníthető el és nem terhelhető meg a koncessziós szerződés megszűnéséig. Természetesen kivételt képez az az esetkör, amikor az elidegenítés az állam részére történik. Az államot egyébiránt könyv szerinti értéken illeti meg a vételi jog.[1115] Ezzel összefüggésben ugyanakkor kiemelendő, hogy abban az esetben, ha kizárólagos állami tulajdonhoz vagy az önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgyhoz kapcsolódik a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység, úgy magában a vagyontárgy tulajdonjogában nem eredményez változást a koncessziós szerződés megkötése. Ennek megfelelően – a koncessziós szerződésben rögzített feltételek szerint – az üzembe helyezés időpontjával kerül az állam, valamint az önkormányzat tulajdonába a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységgel összefüggésben létrejött kizárólagos állami tulajdonnak vagy önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy.[1116] A közszolgáltatás folyamatos ellátását hivatott biztosítani az a szabály, amelynek értelmében „a koncesszor nevében eljáró koncessziós társasággal vagy koncesszori alvállalkozói tevékenység ellátására irányuló szerződéssel rendelkező személlyel

[1112] Koncessziós tv. 22. §.
[1113] Koncessziós tv. 23. § (1)–(2) bekezdés.
[1114] Koncessziós tv. 24. §.
[1115] Ht. 53/K. § (1), (4), (6) bekezdés.
[1116] Koncessziós tv. 15. §.

versenyeztetés mellőzésével köthető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátásához részben vagy egészben szükséges vagyonra vonatkozóan az Nvt. szerinti hasznosítási vagy tulajdonátruházási szerződés".[1117] Szintén garanciális elem, hogy a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlásának jogát a koncessziós társaság főszabály szerint kizárólag az állam hozzájárulásával ruházhatja át, valamint viheti azt be más gazdasági társaságba nem pénzbeni hozzájárulásként (kiemeljük ugyanakkor, hogy koncesszori alvállalkozót a koncessziós társaság a hulladékgazdálkodási koncesszió esetében igénybe vehet).[1118] Az átmenetet hivatott biztosítani az a garanciális szabálya a Ht.-nak, amelynek értelmében a hulladékgazdálkodási eszközzel rendelkező önkormányzatok, önkormányzati társulások, gazdasági társaságok vagy más gazdálkodó szervezetek mind a koncesszorral, mind pedig a koncessziós társasággal kötelesek együttműködni az állami hulladékgazdálkodási közfeladat (azaz a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység) ellátásával összefüggésben.[1119] Emellett ugyanakkor együttműködési kötelezettség terheli a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert, az NHKV Zrt.-t, az érintett hatóságokat is annak érdekében, hogy az adott hulladékgazdálkodási résztevékenységek körébe tartozó feladatok teljesítésére való felkészülés és azok végrehajtása, valamint a koncessziós szerződésben vállalt kötelezettségek teljesítése gördülékenyen folyjék (példának okáért a hulladékgazdálkodási eszközök fejlesztése, a lakossági edukáció és az EPR-rendszer bevezetése és megvalósítása).[1120]

A koncessziós társaság a koncessziós területen (azaz Magyarország egészének a területén) köteles gondoskodni a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység folyamatos ellátásáról; és emellett arról is, hogy a hulladékhierarchiára figyelemmel akképpen válassza meg a feladatkörébe tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységeket, hogy az mind a Ht.-ben, mind a hulladékgazdálkodási tervekben foglalt megelőzésre, hasznosításra és ártalmatlanításra vonatkozó célkitűzéseket teljesítse.[1121] A koncessziós társaságot tájékoztatási kötelezettség terheli a koncesszori alvállalkozókkal kapcsolatosan – minden év január 31. napjáig – az alábbi adatok tekintetében: cégnév, székhely, cégjegyzékszám, vezető tisztviselő megnevezése, alvállalkozói igénybevétel mértékének megjelölése, konkrét alvállalkozói feladatok tételes kimutatása. A tájékoztatási kötelezettségét a koncessziós társaság a MEKH részére köteles teljesíteni. Mindemellett tájékoztatási kötelezettség

[1117] Ht. 53/E. § (8) bekezdés.
[1118] Koncessziós tv. 25. §.
[1119] Ht. 53/E. § (7) bekezdés.
[1120] Ht. 53/I. § (4)–(5) bekezdés.
[1121] Ht. 41. § (1) bekezdés.

terheli a koncessziós társaságot a tekintetben is, hogy a kötelezően megkötendő környezetvédelmi biztosítást megkötötte-e, aminek tényét a hulladékgazdálkodási hatóságnak igazolja.[1122] A koncessziós társaság a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység keretében

> „[1] az ingatlanhasználók által a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság szállító eszközéhez rendszeresített gyűjtőedényben gyűjtött települési hulladékot összegyűjti és elszállítja az ingatlanhasználóktól (ideértve a háztartásban képződő zöldhulladék, az elkülönítetten gyűjtött hulladék, valamint a vegyes hulladék összegyűjtését és elszállítását is); [2] – ha a [Ht.] felhatalmazása alapján kiadott jogszabály eltérően nem rendelkezik – a vegyes hulladék összegyűjtéséről és elszállításáról hetente legalább egy alkalommal gondoskodik; [3] a lomtalanítás körébe tartozó lomhulladékot az ingatlanhasználóktól összegyűjti, átveszi és elszállítja; [4] az általa üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, hulladékgyűjtő udvaron gyűjtött vagy átvételi helyen átvett hulladékot összegyűjti és elszállítja; [5] [az 1–4. pontokban] meghatározott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladékot – saját maga vagy koncesszori alvállalkozó útján – előkezeli, majd annak kezeléséről a hulladékkezelőnek történő átadás útján gondoskodik[, amennyiben] a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság hulladékkezelő létesítménnyel vagy a közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladékkezelési feladatok ellátására alkalmas berendezéssel nem rendelkezik, [vagy azok valamelyikét] nem üzemelteti; [6] a részére üzemeltetésre átadott létesítményeket, eszközöket, vagyonelemeket, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységgel érintett egyéb hulladékgazdálkodási létesítményt üzemelteti; [7] ügyfélszolgálatot [működtet]”.[1123]

Garanciális szabály, hogy „a koncesszor, koncessziós társaság, koncesszori alvállalkozó az állami hulladékgazdálkodási közfeladaton kívüli egyéb hulladékgazdálkodási engedélyhez, nyilvántartásba vételhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységét köteles úgy megszervezni, hogy az az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátását ne veszélyeztesse”. Azaz az állami hulladékgazdálkodási közfeladat – amelynek része a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység is, tekintettel annak közszolgáltatási voltára – elsőbbséget élvez az egyéb profitorientált koncesszori hulladékgazdálkodási tevékenységhez képest (hasznosítás,

[1122] Ht. 41. § (3)–(4) bekezdés.
[1123] Ht. 42. § (1)–(2) és (5) bekezdés.

ártalmatlanítás),[1124] hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy tekintettel kell lenni a keresztfinanszírozás elkerülésére.[1125]

A koncessziós társaság köteles a lomtalanítás megszervezéséről és a lomtalanítás során a koncessziós társaságnak átadott vagy közterületre helyezett lomhulladék átvételéről, összegyűjtéséről, elszállításáról évente legalább egy alkalommal gondoskodni. A koncessziós társaságnak szükséges arra törekednie, hogy több hulladékáramra alakítson ki elkülönített hulladékgyűjtési rendszert, valamint arra is, hogy a lomtalanítást házhoz menő gyűjtésként szervezze meg, végezetül a koncessziós társaságnak arra is kell törekednie, hogy[1126] „a közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladék a képződés helyétől az elérhető leggazdaságosabb módon és legrövidebb időn belül kerüljön akár hasznosító, akár ártalmatlanító létesítménybe".[1127]

A koncesszornak (koncessziós társaságnak) a koncessziós szerződésben is kifejezetten vállalnia kell „a koncesszió tárgyává tett hulladékgazdálkodási tevékenység vagy résztevékenység ellátásával kapcsolatos felelősséget és kockázatokat, amelyek a koncessziós tevékenység szerződés szerinti megkezdésének időpontját követően felmerülő okból keletkeztek".[1128]

A koncessziós társaságot és a koncesszori alvállalkozót adatszolgáltatási kötelezettség terheli a hulladékgazdálkodási miniszter irányába: 1. egyrészt a hulladékgazdálkodási miniszter megkeresésére minden adatot tizenöt napon belül köteles megküldeni az adatkérés időpontjától számítottan; 2. másrészt mind a tevékenységéről, mind a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítéséről, mind pedig a pénzügyi helyzetéről minden év május 31. napjáig köteles beszámolni, és minden félévet követő három hónapon belül tájékoztatást adni.[1129]

Bár korábban már említettem, de jellegénél fogva az a koncessziós szerződés tartalmának a részét képezi: a hulladékgazdálkodási koncessziós szerződés harmincöt éves időtartamra szól.[1130] A Ht. garanciális jelleggel – exemplifikatív módon – kötelező tartalmi elemeket is felsorol a koncessziós szerződés tekintetében, úgymint:

[1124] Ht. 42. § (5) bekezdés.

[1125] HKI-irányelv; Ht. 3. § (1) bekezdés h) pont; *Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union.* 2016. július 19. [Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról] 206. pont.

[1126] Ht. 44. § (1)–(2) bekezdés.

[1127] Ht. 44. § (3) bekezdés.

[1128] Ht. 53/I. § (1) bekezdés.

[1129] Ht. 53/J. §.

[1130] Ezt egyébként nem a Ht., hanem a Koncessziós hirdetmény II.2.4. és II.2.7. pontja mondja ki, ugyanis a Ht. akképpen rendelkezett, hogy a koncessziós szerződés a pályázati felhívásban meghatározott időtartamra köthető [lásd: Ht. 53/C. § (1) bekezdés].

„a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység meghatározását, az annak teljesítését szolgáló biztosítékot, az éves szinten teljesítendő, […] az adott állami hulladékgazdálkodási közfeladat körébe tartozó egyes hulladékáramokra [vonatkozó célszámokat; azon tényt, hogy a koncessziós szerződés] megkötését követően bekövetkező jogszabály-módosításból eredő változások a [koncessziós] szerződés részévé válnak."[1131]

Fontos kiemelni azt a garanciális szabályt, amelynek értelmében közérdekű adatnak minősülnek a koncessziós szerződés azon tartalmi elemei, amelyek a nyilvános koncessziós pályázat kiírásának részét képezték, és nem lehet üzleti titokra hivatkozással visszatartani az információt a koncessziós szerződések megkötésével és teljesítésével kapcsolatban, amennyiben azok az adatszolgáltatási és tájékoztatási kötelezettség hatálya alá esnek.[1132]

A koncessziós szerződés tartalmával kapcsolatban természetesen az egyik legfontosabb elem a koncessziós díj kérdésköre. Mint korábban említettem, a koncessziós szerződés egy visszterhes szerződés, hisz a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlása kizárólag ekképpen engedhető át.[1133] Ennek megfelelően a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlásáért az állam részére vagy koncessziós díjat kell fizetni, vagy más ellentételezést kell adni. A koncessziós szerződésben kell éppen ezért rendezni a koncessziós díj összegét, megfizetésének módját, továbbá az ellentételezést és annak teljesítési módját. A koncessziós szerződésből származó koncessziós díjbevételt elkülönítetten kell nyilvántartani, és felhasználásáról az Országgyűlés hivatott dönteni az éves költségvetési törvény elfogadása során.[1134] A koncessziós díj legkisebb összegét a koncessziós hirdetmény tartalmazza (100 millió forint/év),[1135] jóllehet a tényleges koncessziós díj ettől jóval magasabb. A koncessziós díjat vagy az ellentételezést főszabály szerint a koncesszor (koncessziós társaság) teljesíti, ugyanakkor külön kormányrendeletben meghatározott központi kormányzati igazgatási szerv vagy miniszter hozzájárulásával harmadik fél is teljesítheti.[1136] A koncessziós díjat egyébiránt a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter szedi be az általa vezetett minisztérium kijelölt szervezeti egysége útján.[1137] A koncessziós társaságot megillető ellenszolgáltatás a következő

[1131] Ht. 53/C. § (2)–(3) bekezdés.
[1132] Koncessziós tv. 19. § (2)–(3) bekezdés.
[1133] Koncessziós tv. 13. § (1) bekezdés.
[1134] Koncessziós tv. 13. § (2)–(3) bekezdés.
[1135] Koncessziós hirdetmény II.2.5. és III.2.2. pontjai.
[1136] Ht. 53/F. §.
[1137] Ht. 53/G. § (1) bekezdés.

elemekből tevődik össze: 1. közszolgáltatási díj (lényegében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységből származó díj); 2. hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj;[1138] 3. koncessziós társaság tulajdonába kerülő hulladék értékesítéséből származó árbevétel. Ezeket a koncessziós társaság szedi be, és kezeli az ezzel kapcsolatban felmerülő kintlévőségeket a jogszabályoknak megfelelően.[1139] Hangsúlyozom, hogy

> „az állam [a koncesszornak] a koncessziós díjjal vagy más módon ellentételezett vagyoni értékű pozícióját (kizárólagosság), annak beleegyezése nélkül a koncessziós szerződés időtartalma alatt a szerződésben meghatározott földrajzi-közigazgatási egységen belül [a koncesszor] számára hátrányos módon csak abban az esetben változtathatja meg, ha erre vonatkozóan a felek a koncessziós szerződésben megállapodtak".[1140]

A nemzeti vagyon védelmét szolgálja a Koncessziós tv. azon passzusa, amelynek értelmében ha a bíróság a koncessziós társaságot felszámolási eljárás során megszünteti, úgy azon vagyontárgyak, amelyeket az állam, illetve az önkormányzat a koncessziós társaság használatába adott, nem szolgálhatnak a hitelezői követelések kielégítésének fedezetéül, e vagyont a felszámoló köteles az állam, valamint az önkormányzat részére kiszolgáltatni. A felszámolási vagyon értékesítése során mind az államot, mind pedig az önkormányzatot elővásárlási jog illeti meg azon vagyonra, amely a koncesszióköteles hulladékgazdálkodási tevékenységgel összefüggésben létrejött kizárólagos állami tulajdonnak, illetőleg önkormányzati törzsvagyonnak minősülő vagyontárgy rendeltetésszerű használatát elősegíti.[1141]

A koncessziós szerződés módosításával kapcsolatban fontos kiemelni az SZTFH kvázi végtójogát – amiről a tizedik fejezetben részletesebben szólok –, azaz azt, hogy a koncessziós szerződés módosításához az SZTFH előzetes egyetértése szükséges.[1142] Tekintettel a koncessziós szerződés tartós jogviszony voltára, előfordulhatnak olyan változások, amelyek a megállapodás idején nem voltak ismertek,

[1138] Megjegyzendő, hogy az „[EPR-] kötelezettséget a gyártó nevében teljesítő szervezet feladatainak a koncessziós társaság általi teljesítéséért a gyártók által fizetendő pénzügyi hozzájárulást úgy kell megállapítani, hogy az fedezze a koncessziós társaság ilyen tevékenysége körében felmerülő indokolt költségeket, és az ilyen költségekből nem vonhatóak le a hulladék értékesítéséből származó árbevételek" [lásd: Ht. 53/E. § (3) bekezdés].

[1139] Ht. 53/E. § (2)–(3) bekezdés.

[1140] Koncessziós tv. 14. § (1) bekezdés.

[1141] Koncessziós tv. 28. §.

[1142] Koncessziós tv. 19/A. §.

és nem teszik lehetővé a koncessziós szerződés megkötésének időpontja szerinti tartalommal történő teljesítését. Ennek okán a koncesszor két esetben kezdeményezheti a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternél a koncessziós szerződés tartalmának újratárgyalását, természetesen figyelembe véve a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályait is:

> „[Egyrészt] amennyiben a gazdasági környezetben vagy működési feltételekben bekövetkező változások a koncesszorra, illetve a koncessziós társaságra nézve lényeges gazdasági hátrányt vagy jogi érdeksérelmet okoznak, amely miatt a koncessziós szerződés fenntartása már nem várható el a továbbiakban a koncesszortól, illetve a koncessziós társaságtól; [másrészt pedig, ha azért nem várható el a továbbiakban már a koncessziós szerződés eredeti tartalommal történő fenntartása, mert] a koncessziós alapfeltételek jogszabályi változása a koncesszor vagy a koncessziós társaság számára lényeges gazdasági hátrányt vagy jogi érdeksérelmet okoznak."[1143]

A koncessziós szerződés módosítása mellett szólnom kell a megszűnés esetköreiről is. A megszűnés szónak tágabb a jelentéstartalma, mint a megszüntetés és a felmondás (a felbontásról és az elállásról nem beszélek, mert azok *ex tunc* hatálya okán a koncessziós szerződés vonatkozásában nem értelmezhető).

A koncessziós szerződés ideális esetben – annak határozott idejűsége okán – a szerződésben meghatározott határidő lejártának a napjával szűnik meg. A koncessziós szerződés természete önmagában lehetetlenné teszi, hogy a szerződés pusztán a benne foglaltak teljesítésével szűnjön meg. Ez különösen igaz a hulladékgazdálkodási koncesszióra, ahol a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység olyan alapvető közszolgáltatás, amelynek ellátása mindenkor és folyamatosan biztosított kell hogy legyen, még a koncessziós szerződés idejének lejártát követően is.

A megszűnés másik esetköre, amikor *ex lege* szűnik meg a koncessziós szerződés. Ilyen esetet rögzít a Koncessziós tv. 27. §-a, ugyanis amennyiben a koncessziós társaságot fizetésképtelenség miatt felszámolják, az egyben a koncessziós szerződés megszűnését is jelenti, kivéve ha a felek akképpen állapodnak meg a koncessziós szerződésben, hogy az ott kikötött idő még hátralevő tartamára újabb koncessziós társaság alapítható.[1144] Akárcsak a pályázati kiírás, a szerződéskötés és a szerződésmódosítás esetén, a koncessziós szerződés állam nevében történő megszüntetéséhez is kell az SZTFH előzetes jóváhagyása.[1145]

[1143] Ht. 53/C. § (7) bekezdés.
[1144] Koncessziós tv. 27. §.
[1145] Koncessziós tv. 19/A. §.

A koncessziós szerződés közös megegyezéssel történő megszüntetésének esetköreit a koncessziós szerződés tartalmazza éppúgy, mint a felmondás eseteit is, jóllehet néhány felmondási okot – mind az állam, mind pedig a koncesszor részéről – a Koncessziós tv. és a Ht. is tartalmaz garanciális jelleggel. A koncessziós szerződést felmondani egyébiránt – az abban meghatározott határidő előtt – kizárólag a Koncessziós tv.-ben, a Ht.-ben és a koncessziós szerződésben előre rögzített feltételek bekövetkezte esetén lehet.[1146]

Elsőként az állami oldalról felmerülő felmondási okokat említem. Azonnali hatályú felmondásnak van helye, ha a pályázati kiírás nyertese, azaz a koncesszor elmulaszt a koncessziós szerződésben arra vonatkozólag kötelezettségvállalást tenni, miszerint a koncessziós szerződésben – a pályázati kiírás alapján – rögzített követelményeket az általa alapított gazdasági társaság (azaz a koncessziós társaság) alapító okiratában érvényesíteni fogja.[1147] Az állam oldaláról felmondási oknak minősül az a korábban már hivatkozott esetkör, ha a koncesszor elmulasztja megalapítani a koncessziós szerződés koncessziós időszak kezdő időpontját meghatározó rendelkezésének hatálybalépésétől számított kilencven napon belül a saját részvételével működő, belföldi székhelyű gazdasági társaságot, vagyis a koncessziós társaságot.[1148] Továbbá ha a koncessziós társaság a koncessziós szerződés koncessziós időszak kezdő időpontját meghatározó rendelkezésének hatálybalépésétől, illetőleg a hatósági engedély visszavonásáról rendelkező, valamint a tevékenység gyakorlását megtiltó határozat közlésétől számított hat hónapon belül nem válik a tevékenység gyakorlására jogosulttá, az állam, illetőleg az önkormányzat nevében eljáró személy, illetve szerv a koncessziós szerződést felmondhatja. Az általános politikai koordinációért felelős miniszter (NKOI-közreműködéssel)

> „a koncessziós szerződést hat hónapos felmondási idővel felmondhatja, ha a koncessziós társaság 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 a koncessziós szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette".[1149]

Ehhez képest a koncesszor a koncessziós szerződést hat hónapos felmondási idővel felmondhatja, amennyiben a jogszabályváltozások olyan mértékben

[1146] Koncessziós tv. 19/A. § (3) bekezdés.
[1147] Koncessziós tv. 17. §.
[1148] Koncessziós tv. 20. § (1) bekezdés.
[1149] Ht. 53/C. § (8) bekezdés.

hátrányosak a koncessziós társaság számára, amely miatt a továbbiakban már nem várható el a koncessziós szerződés fenntartása; ugyanis rögzíteni kell a koncessziós szerződésben, hogy a koncessziós szerződés részévé válnak az annak megkötését követő jogszabály-módosításból eredő változások. A felmondásnak okszerűnek, valósnak és részletesen indokoltnak kell lennie.[1150] Mindezen felmondási okok mellett természetesen a koncessziós szerződésben további felmondási okokat is lehet rögzíteni.[1151] A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás kötelezően ellátandó jellegére tekintettel a Ht. külön garanciákat fogalmaz meg a szerződés megszűnése (tehát nem csak megszüntetése és felmondása) esetére. Az első esetben a Ht. azt a kérdést rendezi, amikor a koncessziós szerződés időtartama jár le. Ennek megfelelően még a koncessziós szerződés lejártát megelőzően legalább hat hónappal kell új pályázatot kiírni a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultságra vonatkozóan. A második esetkör az egyéb megszűnéses esetekről rendelkezik, tehát az *ex lege* megszűnésről, a közös megegyezéssel történő megszüntetésről és a felmondásról. Mindezek alapján a koncessziós szerződés megszűnése vagy megszüntetése esetén, illetve amennyiben nem rendelkezik hulladékgazdálkodási engedéllyel a koncessziós társaság, a koncesszor az új koncesszor kiválasztásáig, de legfeljebb hat hónapig változatlanul köteles a hulladékgazdálkodási tevékenységet ellátni.[1152] A koncessziós szerződés megszűnése esetén (függetlenül annak mikéntjétől), legkésőbb az azt megállapító jogerős bírósági döntés közlésétől számított harminc napon belül kötelesek a végelszámolást lefolytatni a koncessziós társaság tagjai (részvényesei), amennyiben ezt elmulasztják, úgy a cégbíróság hivatalból intézkedik a jogutód nélküli megszűnés következményeinek az érvényesítéséről. Kiemelendő továbbá, hogy a koncessziós társaság tagjainak (részvényeseinek) az őket megillető vagyonmaradvány csak abban az esetben szolgáltatható ki, ha az állam, illetve az önkormányzat nevében eljáró szerv igazolta az állam, valamint az önkormányzat tulajdonában levő vagyontárgyak rendeltetésszerű állapotban történt átadását, kivételt képez ugyanakkor az az eset, ha a kizárólagos állami tulajdonhoz, illetőleg önkormányzati törzsvagyonhoz tartozó vagyontárgy üzembe helyezésére nem kerül sor ezen időpontig.[1153]

E ponton szükséges szólni a Koncessziós tv. egy fontos garanciájáról. A koncessziós szerződés megkötését követően ugyanis előfordulhat, hogy akár a Koncessziós tv., akár a hulladékgazdálkodási ágazati joganyag (ideértve az unió által alkotott valamennyi jogszabályt, jogi tartalmú szabályozást, más jogi szabályozást, kötelezést

[1150] Ht. 53/C. § (4), (6) bekezdés.
[1151] Ht. 53/C. § (9) bekezdés.
[1152] Ht. 53/D. § (1)–(2) bekezdés.
[1153] Koncessziós tv. 26. §.

tartalmazó szakmai előírást, szabványt, szabályzatot, belső szabályozást, nemzetközi szerződést és megállapodást stb.) megváltozása okán a koncessziós szerződés változatlan feltételek melletti teljesítése a koncesszió jogosultjának akár gazdasági hátrányt, akár jogi érdeksérelmet okoz, és e változás(ok) a koncessziós szerződés megkötésének időpontjában nem volt(ak) előrelátható(k), ez esetben a koncesszió jogosultja 1. a koncessziós szerződést legalább három hónapos vagy azt meghaladó felmondási idő mellett felmondhatja (a felmondási idő terjedelméről a koncessziós szerződésben rendelkezni kell);[1154] 2. kérheti a koncessziós díj arányos csökkentését a koncessziós szerződés bírósági módosítása útján; 3. egyösszegű vagy részletekben teljesítendő pénzbeli kompenzációra[1155] tarthat igényt az elszenvedett gazdasági hátránnyal vagy jogi érdeksérelemmel arányosan[1156] (a kompenzáció alapját képező gazdasági hátrányról, a kompenzáció összege megállapításának és számításának módjáról, illetve a kompenzáció iránti igény érvényesítésének szabályairól rendelkezni kell a koncessziós szerződésben).[1157]

A koncessziós szerződésből eredő jogvitákkal kapcsolatban ki kell emelni a Koncessziós tv. 16. §-át, amelynek értelmében

> „[azok] elbírálása során – a felek ilyen megállapodása esetén, nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése vagy Magyarország nemzetközi szerződésből eredő eltérő kötelezettsége hiányában – magyar és külföldi választottbíróság is eljárhat, egyébként a koncessziós szerződésből eredő jogviták elbírálására az általános hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság jogosult".[1158]

[1154] Koncessziós tv. 13. § (1a) bekezdés.

[1155] Hangsúlyozom, hogy e kompenzáció nem azonos a Ht. szerinti kompenzáció fogalmával, amely azt az ellenértéket jelenti, amelyet az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet részére a koncesszor fizet meg [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 36c. pont].

[1156] Koncessziós tv. 14/A. §.

[1157] Koncessziós tv. 13. § (1a) bekezdés.

[1158] Lásd: Koncessziós tv. 16. §.

10.

A KONCESSZIÓS SZERZŐDÉS VÉGREHAJTÁSÁNAK ÁLLAMI ELLENŐRZÉSE ÉS INTÉZMÉNYRENDSZERE

Most, hogy áttekintettük a hulladékgazdálkodási rendszer koncesszióba adásának indokait, jogi akadályait, anyagi és alaki jogi szabályait, szükséges szólnom arról az intézményrendszerről, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a koncesszor (a koncessziós társaság) és a koncesszori alvállalkozók megfelelően elláthassák a feladatukat, és amely a tevékenységük ellenőrzéséért is felel. Mindenekelőtt fontos kiemelni, hogy környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási szempontból meglehetősen aggályos az illegális hulladékbehozatal és -lerakás magas száma hazánkban. Problémás továbbá, hogy jelenleg az elsődlegesen jellemző hulladékkezelési tevékenység a hulladék deponálása, azonban a hulladéklerakóink kapacitása túlfeszített. Külön hangsúlyozandó, hogy az energetikai hasznosításra alkalmas hazai előállítású RDF-et a külföldi behozatal miatt jelentős részben deponálják, és a fentebb már említett rendszerfragmentáltság, inefficiens működés okán nem is megfelelő minőségű. A hatósági ellenőrzések és a kapcsolódó szankciók nem kellően visszatartó erejűek, ezért hazánk vonzó célállomás bizonyos hulladékfrakciók számára. Jelenleg alapvetően hét aktort szükséges kiemelni a koncessziót érintő állami intézményrendszer tekintetében, ezek az alábbiak: 1. az SZTFH; 2. az általános politikai koordinációért felelős miniszter; 3. az NKOI; 4. a MEKH; 5. a koncessziós eljárás tárgya szerint illetékes miniszter vagy más szóval ágazati miniszter, aki a témánk tárgya okán maga a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter;[1159] 6. a hulladékgazdálkodási hatóság (beleértve természetesen a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságot és a területi hulladékgazdálkodási hatóságot is); 7. és a települési önkormányzatok. Hangsúlyozom, hogy a feladat- és hatásköröket kizárólag az állami hulladékgazdálkodási közfeladattal összefüggő koncessziós eljárás és a koncessziós szerződés vonatkozásában vizsgálom, ugyanis egyes koncessziók esetében azon túl, hogy más aktorok is szerepet kaphatnak, maguknak a fentiekben megnevezett egyes aktoroknak a feladat- és hatáskörei is eltérően alakulhatnak, tekintettel arra, hogy a szabályozás nem feltétlenül kezeli egységesen az egyes koncessziókat és az azokra

[1159] Hangsúlyozom, hogy itt nem minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságként hivatkozunk rá, noha a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság nem is a miniszter maga, hanem az általa kijelölt szervezeti egység.

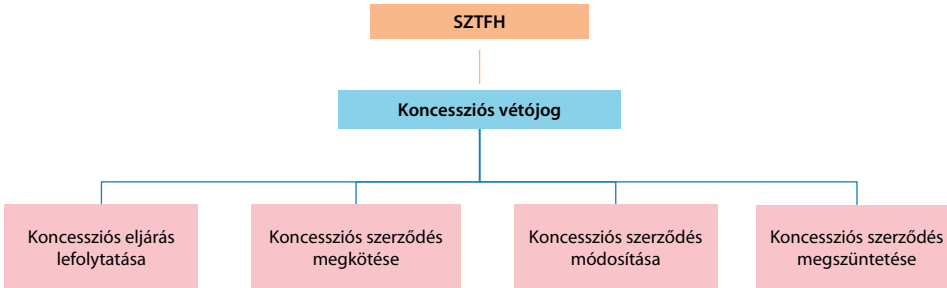
vonatkozó eljárásokat sem. Ezen okoknál fogva a koncessziós eljárás tárgya szerint illetékes miniszter vagy ágazati miniszter kifejezés helyett következetesen a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter szót használom, és csak azokban az esetekben hivatkozom rá, ahol ő maga érintett a feladatellátásban, jóllehet más ágazati miniszter egyéb feladat- és hatáskörökkel is rendelkezhet egy más ágazat koncessziójának a tárgyát illetően.

10.1. SZABÁLYOZOTT TEVÉKENYSÉGEK FELÜGYELETI HATÓSÁGA

Az SZTFH jogállására vonatkozó normákat az a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról szóló 2021. évi XXXII. törvény (a továbbiakban: SZTFH tv.) tartalmazza, amely alapján az SZTFH egy önálló szabályozó szervként működő,[1160] különös hatáskörű, országos illetékességű, fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv,[1161] azaz jogi személy.[1162]

Az SZTFH legfontosabb jogosítványa – a Koncessziós tv. és az SZTFH tv. alapján – a kvázi koncessziós vétójog, amelynek értelmében az SZTFH előzetes egyetértése szükséges: 1. a koncessziós eljárás lefolytatása (értve ez alatt az állam nevében pályázat kiírását, ajánlattételi felhívás kiadását, pályázati eljárás lefolytatását, ajánlattételi eljárás lefolytatását, koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatását), 2. a koncessziós szerződés megkötése, 3. a koncessziós szerződés módosítása és 4. a koncessziós szerződés állami oldalról történő megszüntetése tekintetében. Természetesen e vétójog a szolgáltatási koncessziók vonatkozásában is fennáll, tekintettel a Koncessziós tv. 3/A. §-ára, ami azért is fontos, mert mint ahogy azt a negyedik és kilencedik fejezetben is említettem, a hulladékgazdálkodási koncesszió szolgáltatási koncesszió.[1163] Az SZTFH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd az 50. ábrát.

[1160] Ksztv. 1. § (3) bekezdés c) pont.
[1161] SZTFH tv. 1. § (4) bekezdés.
[1162] Az Áht. 7. § (1) bekezdés értelmében a költségvetési szerv jogi személynek minősül.
[1163] Koncessziós tv. 5. § (1)–(1a) bekezdés és SZTFH tv. 1. § (2) bekezdés.



50. ábra. *Az SZTFH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatáskörei*
Forrás: a szerző szerkesztése

10.2. AZ ÁLTALÁNOS POLITIKAI KOORDINÁCIÓÉRT FELELŐS MINISZTER

A második jelentős szereplő, akit meg kell említeni, az általános politikai koordinációért felelős miniszter. Az általános politikai koordinációért felelős miniszter a Statútum rendelet értelmében a miniszterelnök kabinetfőnöke, azaz a Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter.[1164] Az általános politikai koordinációért felelős miniszter feladat- és hatáskörei – a Koncessziós törvény, a Koncessziós rendelet és a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény szerinti koncessziós eljárások egyes szabályairól szóló 727/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Koncessziós eljárási rendelet) értelmében – alapvetően az alábbi elemekből tevődnek össze: 1. koncessziós eljárás lefolytatása (értve ez alatt az állam nevében pályázat kiírását, ajánlattételi felhívás kiadását, pályázati eljárás lefolytatását, ajánlattételi eljárás lefolytatását, koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatását); 2. koncessziós szerződés megkötése; 3. koncessziós szerződés módosítása; 4. koncessziós szerződés megszüntetése; 5. adatszolgáltatáskérési jogosultság; 6. bírálóbizottság létrehozása.

Az 1–2. pont kapcsán kiemelendő, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladatra vonatkozó koncessziós eljárással (állam nevében pályázat kiírása, ajánlattételi felhívás kiadása, pályázati eljárás lefolytatása, ajánlattételi eljárás lefolytatása, koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó

[1164] Lásd: Koncessziós rendelet 1. § (1) bekezdés és ez alapján a Statútum rendelet 9. § (1) bekezdés 1. pontja.

eljárás lefolytatása) és szerződéskötéssel kapcsolatos feladat- és hatásköröket, amennyiben az SZTFH nem él a vétójogával, a Koncessziós tv. és a Koncessziós rendelet értelmében az NKOI közreműködésével gyakorolja az általános politikai koordinációért felelős miniszter.[1165] Fontos hangsúlyozni, hogy a fentiekben hivatkozott Koncessziós tv. 3/A. §-a értelmében e feladat- és hatáskör ugyancsak vonatkozik a szolgáltatási koncesszióra is. A Koncessziós rendelet 2020. május 28. napján lépett hatályba, és főszabály szerint a hatálybalépését követően indult ajánlattételi eljárásokra, koncessziós pályázati eljárásokra kell alkalmazni, míg a már folyamatban lévő koncessziós pályázati kiírások és a már megkötött koncessziós szerződések tekintetében főszabály szerint nem alkalmazandó,[1166] jóllehet – az egyes koncessziós tárgyú kormányrendeletek módosításáról szóló 279/2021. (V. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Koncessziós rendelet módosítás)[1167] 2021. május 27. napján történő hatálybalépése nyomán[1168] – az állami hulladékgazdálkodási közfeladattal kapcsolatosan már előkészítés alatt álló vagy egyébként folyamatban lévő koncessziós pályázati kiírások (koncessziós beszerzési eljárások) tekintetében ugyancsak alkalmazandó.[1169]

3. A koncessziós szerződés módosításával összefüggésben hangsúlyozom, hogy

> „a koncesszor a koncessziós szerződés tartalmának újratárgyalását kezdeményezheti [az általános politikai koordinációért felelős] miniszternél – a Kbt. szerződésmódosításra vonatkozó szabályaira tekintettel –, amennyiben a gazdasági környezetben

[1165] Koncessziós tv. 5. § (1)–(1a) bekezdés, Koncessziós rendelet 1. § és Statútum rendelet 10. § d) pont.

[1166] Koncessziós rendelet 6. § (1)–(2) bekezdés.

[1167] Hangsúlyozom, hogy a Koncessziós rendeletet már három ízben módosította a jogalkotó, és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó átmeneti rendelkezések csak a negyedik módosításban kaptak helyet (ez a hivatkozott Koncessziós rendelet módosítás). Időrendben az alábbiképpen néztek ki: 1. az egyes koncessziókötelés tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 594/2020. (XII. 17.) Korm. rendelet; 2. az egyes koncessziókötelés tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról szóló 728/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet; 3. egyes beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról szóló 83/2021. (II. 23.) Korm. rendelet; 4. és végezetül a Koncessziós rendelet módosítás.

[1168] Koncessziós rendelet módosítás 8. §.

[1169] Koncessziós rendelet 6. § (14) bekezdés.

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 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".[1170]

4. A koncessziós szerződés felmondása kapcsán a Ht. csupán két felmondási okot rögzít állami oldalról, ugyanakkor kiemeli, hogy a koncessziós szerződés további felmondási okokat is rögzíthet.[1171]

„[Az általános politikai koordinációért felelős miniszter] hat hónapos felmondási idővel felmondhatja, ha a koncessziós társaság 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 a koncessziós szerződésben megállapított kötelezettségét neki felróható módon súlyosan megsértette."[1172]

A 3–4. pont kapcsán kiemelendő, hogy a Koncessziós tv. 30/A. § a) pontja felhatalmazást ad a kormánynak arra, hogy rendeletben állapítsa meg a központi kormányzati igazgatási szerv vagy miniszter kijelölésére vonatkozó részletes szabályokat.[1173] A hatályos koncessziós jogi környezet alapján[1174] a koncessziós szerződés módosítása és megszüntetése is az általános politikai koordinációért felelős miniszter feladat- és hatásköre. Ennek megfelelően a későbbiekben pragmatikusan a kijelölt miniszter vagy központi kormányzati igazgatási szerv szövegfordulat helyett mindenhol

[1170] Ht. 53/C. § (7) bekezdés.
[1171] Ht. 53/C. § (9) bekezdés.
[1172] Ht. 53/C. § (8) bekezdés.
[1173] Lásd: a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság átengedéséről szóló pályázattal, valamint a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység gyakorlására jogosító koncessziós szerződéssel kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról szóló 485/2021. (VIII. 13.) Korm. rendelet, egyes koncesszióköteles tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 446/2022. (XI. 7.) Korm. rendelet.
[1174] Koncessziós tv. 5. § (1) bekezdés.

az általános politikai koordinációért felelős minisztert használom. Hangsúlyozandó ugyanakkor, hogy a Koncessziós tv. értelmében a koncessziós szerződés alapján az államot megillető valamennyi jogot és kötelezettséget, így különösen a szerződés teljesítésével, végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket az ágazati miniszter gyakorolja 2020. december 25. napjától.[1175] Megjegyzem továbbá e ponton, hogy helyesnek vélném egy szereplőhöz telepíteni az egész koncessziós szerződéssel kapcsolatos feladat- és hatáskört, ugyanis jogi értelemben meglehetősen furcsának hat, hogy egy olyan személy vállal felelősséget a szerződéskötést követően a szerződés teljesítéséért, végrehajtásáért (bár a módosításáért és megszüntetéséért nem), aki effektíve nem vett részt sem az eljárásban, sem a szerződéskötésben.

Az 5. pont kapcsán fontos megjegyezni, hogy az általános politikai koordinációért felelős miniszter megkeresi az ágazati (hulladékgazdálkodási) minisztert az adatszolgáltatás teljesítése érdekében, amely adatkérés kizárólag a – személyes adatot nem tartalmazó – pénzügyi, közgazdasági és jogi modellre, valamint a koncessziós, illetve koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás előkészítéséhez, lefolytatásához, a koncessziós, illetve a részesedésértékesítési szerződés előkészítéséhez és megkötéséhez szükséges szakmai adatok, információk, okirat tervezetek szolgáltatására irányulhat. Az adatszolgáltatás írásban (papíralapon, illetve egyidejűleg elektronikus úton egyszerű elektronikus másolat megküldésével, valamint elektronikus adathordozó alkalmazásával) teljesíthető, és legalább tizenöt munkanapos határidőt kell biztosítani az adatszolgáltató részére.[1176] Amennyiben a koncessziós pályázati, ajánlattételi, illetve a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás koncessziós szerződés, illetve részesedésértékesítési szerződés megkötésével végződik, úgy az általános politikai koordinációért felelős miniszter köteles az aláírást követő 15 napon belül azok egy-egy eredeti példányát az ágazati (hulladékgazdálkodási) miniszter, valamint a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás esetén a tulajdonosi joggyakorló és részesedésértékesítésre jogosult részére

[1175] Koncessziós tv. 5. § (4) bekezdés. E szöveget az egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről, valamint egyes vagyongazdálkodási és pénzügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2020. évi CLXXIII. törvény 4. §-a állapította meg.

[1176] Koncessziós eljárási rendelet 1. § (1)–(2), (4), (6) bekezdés.



51. ábra. *Az általános politikai koordinációért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre*
Forrás: a szerző szerkesztése

átadni, míg ha szerződés aláírására nem kerül sor, úgy ez nem kötelezettsége, csupán lehetősége az általános politikai koordinációért felelős miniszternek.[1177]

A 6. pont kapcsán kiemelendő, hogy a bírálóbizottságot az általános politikai koordinációért felelős miniszter a koncessziós pályázatok, ajánlattételi eljárások és a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárások elbírálása céljából hozza létre. A bírálóbizottság elnöke és tagja az általános politikai koordinációért felelős miniszter által kijelölt személy és az ágazati (hulladékgazdálkodási) miniszter egy képviselője, az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszter egy képviselője, az államháztartásért felelős miniszter egy képviselője.[1178] Az általános politikai koordinációért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd a 51. ábrát.

10.3. NEMZETI KONCESSZIÓS IRODA

Végül meg kell említenem az NKOI-t, mint a fentiekben harmadik szereplőként hivatkozott aktort is. Az NKOI jogállására vonatkozó szabályokat a Nemzeti Koncessziós Irodáról szóló 424/2020. (IX. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: NKOI-rendelet) tartalmazza, amelynek értelmében az NKOI az általános politikai koordinációért felelős miniszter irányítása alá tartozó, központi hivatalként[1179] működő, országos illetékességgel rendelkező, különös hatáskörű, központi költségvetési szerv,[1180] azaz

[1177] Koncessziós eljárási rendelet 2. §.
[1178] Koncessziós eljárási rendelet 4. § (1) bekezdés és 5. §.
[1179] A központi hivatalokra a hatályos szabályozásnak megfelelően részletesebben lásd Juhász–Szalai 2021; Szalai 2020.
[1180] NKOI-rendelet 1. § (1) és (3) bekezdés.

egy jogi személyiséggel rendelkező,[1181] központi államigazgatási,[1182] azon belül is központi kormányzati igazgatási szerv,[1183] amelyet az elnök vezet.[1184]

Az NKOI feladat- és hatásköreit – az NKOI-rendelet alapján – három nagyobb csoportra bonthatjuk: 1. szakmai feladatokra;[1185] 2. koordinációs feladatokra;[1186] 3. és jogszabály-javaslattétellel kapcsolatos feladatokra.[1187] Meg kell említenem ugyanakkor, hogy mivel az általános politikai koordinációért felelős miniszter az NKOI közreműködésével látja el a feladatait, így értelemszerűen az általános politikai koordinációért felelős miniszter valamennyi feladat- és hatásköre vonatkozásában az NKOI érintett lehet.

1. Az NKOI a szakmai feladatai körében: a) összegyűjti és rendszerezi a Koncessziós tv. szerinti koncessziós és a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárással kapcsolatos információkat, hazai és nemzetközi gyakorlatokat; b) ezen eljárásokra vonatkozóan előkészíti a gazdasági, társadalmi, jogi hatástanulmányokat, valamint döntés-előkészítő dokumentumokat; c) ezen eljárások vonatkozásában egységes módszertant, eljárásrendet és monitoringrendszert alakít ki és működtet; d) javaslatot tesz az általános politikai koordinációért felelős miniszternek az egyes kizárólagos állami gazdasági tevékenységek gyakorlása időleges jogának koncessziós szerződés keretében történő átengedésére, illetve a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatására; e) kormányrendeleti kijelölés esetén ellátja a Koncessziós tv. szerinti koncessziós pályázat kiírására, az eljárás eredményéről szóló döntés meghozatalára, ajánlattételi felhívásra, ajánlattételi eljárás, valamint a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatására, illetve a Kbt. által szabályozott közbeszerzési vagy koncessziós beszerzési eljárás kiírására és lefolytatására vonatkozó feladatokat, és megköti a Koncessziós tv. szerinti koncessziós szerződést, illetve a Kbt. szerinti szolgáltatási koncessziót. Hangsúlyozom, hogy a hulladékgazdálkodás

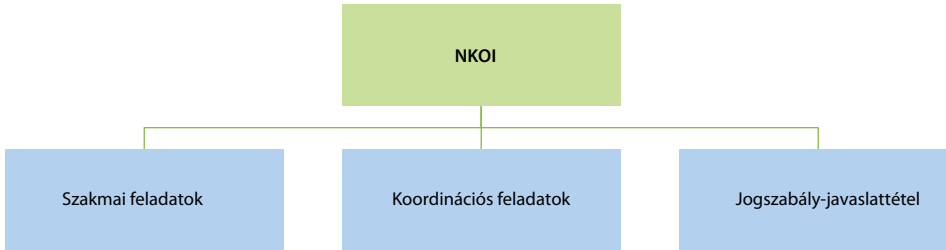
[1181] Az Áht. 7. § (1) bekezdés értelmében a költségvetési szerv jogi személynek minősül.
[1182] Ksztv. 1. § (2) bekezdés.
[1183] Kit. 2. § (2) bekezdés e) pont.
[1184] NKOI-rendelet 2. § (1) bekezdés.
[1185] NKOI-rendelet 3. § (1)–(4) bekezdés.
[1186] NKOI-rendelet 3. § (5) bekezdés.
[1187] NKOI-rendelet 3. § (6) bekezdés.

tekintetében jelenleg nincs ilyen kijelölő kormányrendelet, tehát az – mint fentebb említettem – az általános politikai koordinációért felelős miniszter feladat- és hatáskörébe tartozik; f) továbbá annak függvényében, hogy az egyes koncessziós eljárások vagy a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás tekintetében az általános politikai koordinációért felelős miniszter vagy az ágazati miniszter vagy az NKOI a feladat- és hatáskör címzettje, az NKOI közreműködik vagy ellátja az alábbi feladatokat: pályázat kiírása, elbírálása, ajánlattételi felhívás kiadása, ajánlattételi eljárás, valamint a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésére vonatkozó eljárás lefolytatása és a koncessziós szerződés megkötése, továbbá a Kbt.-ben szabályozott közbeszerzési, illetve koncessziós beszerzési eljárás előkészítése, az eljárás lefolytatása, valamint a Kbt. szerinti koncesszió megkötésével kapcsolatos feladatok.[1188]

2. Az NKOI a koordinációs feladataival összefüggésben szervezi, összehangolja az állam egységes, a koncessziós és a koncesszióköteles tevékenységet végző állami vagy önkormányzati tulajdonban álló gazdálkodó szervezet magántulajdonos részére történő értékesítésével kapcsolatos tevékenységére, eljárására vonatkozó kormányzati tevékenységet, amely keretében folyamatos kapcsolatot tart fenn a feladattal érintett központi államigazgatási szervekkel, az egyéb érintett szervekkel, közreműködik az ezzel összefüggésben létrehozott munkacsoport munkájának szervezésében, valamint szakmai javaslatokat fogalmaz meg a minisztériumok és az érintett állami szervek számára az egységes kormányzati koncessziós politika kialakítására és működésére.[1189]

3. Végezetül, bár nyilvánvalóan az NKOI nem jogalkotó szerv, ugyanakkor van kvázi jogszabály-javaslattételi joga, amelynek keretében javaslatot tehet az általános politikai koordinációért felelős miniszternek a feladat- és hatáskörét, valamint az állam koncessziós tevékenységét érintő jogszabályok megalkotására.[1190] Az NKOI hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd az 52. ábrát.

[1188] 3. § (1)–(4) bekezdés.
[1189] 3. § (5) bekezdés.
[1190] 3. § (6) bekezdés.



52. ábra. *Az NKOI hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre*
Forrás: a szerző szerkesztése

10.4. MAGYAR ENERGETIKAI ÉS KÖZMŰ-SZABÁLYOZÁSI HIVATAL

A MEKH jogállására vonatkozó szabályokat a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról szóló 2013. évi XXII. törvény (a továbbiakban: MEKH tv.) tartalmazza, amelynek értelmében a MEKH egy önálló szabályozó szervként működő,[1191] különös hatáskörű, országos illetékességű, fejezetet irányító szervi jogállással bíró központi költségvetési szerv,[1192] azaz jogi személy,[1193] amelynek feladatai az alábbiak: 1. koncessziós eljárással kapcsolatos feladatok; 2. jogszabály-javaslattételi feladatok; 3. jogszabályalkotási feladatok; 4. hatósági tevékenységgel összefüggő feladatok, (úgymint a) jogalkalmazással megvalósuló árszabályozási feladatok; b) hatósági ellenőrzés;[1194] c) végrehajtás foganatosítása; d) hatósági típusú nyilvántartási feladatok.

[1191] MEKH tv. 1. § (1) bekezdés és Ksztv. 1. § (3) bekezdés b) pont.
[1192] MEKH tv. 1. § (3) bekezdés.
[1193] Az Áht. 7. § (1) bekezdés értelmében a költségvetési szerv jogi személynek minősül.
[1194] A hatósági ellenőrzésre részletesebben: Baranyi–Számadó 2018; Barta 2017; 2019; Bende-Szabó 2008; Boros 2019; Buzás 2009; 2011; Gyergyák 2005; Kántás 2018; Lapsánszky 2005; 2007; 2009a; 2012; 2013a; 2015b; 2019b; Szűcs 1982; Torma 2005a; 2005b; 2011; 2012; Legf.Bír.Kfv.V.28.885/1997; Legf.Bír.Kfv.X.37.730/2001/6; Legf.Bír.Kfv.IV.37.320/2004/7; Legf.Bír.Kfv.II.39.025/2005/6; Legf.Bír.Kfv.III.37.047/2005/5; Legf.Bír.Kfv.III.37.191/2005/6; Legf.Bír.Kfv.IV.37.246/2005/6; Legf.Bír.Kfv.I.35.087/2008/4; Legf.Bír.Kfv.III.37.194/2008/4; Legf.Bír.Kfv.IV.37.328/2008/5; Legf.Bír.Kfv.I.35.145/2008/6; Legf.Bír.Pfv.IV.21.206/2009/6; Legf.Bír.Kfv.III.37.286/2009/7; Kúria Kfv.II.37.431/2011/4; Kúria Kfv.IV.35.564/2012/4; Kúria Kfv.III.37.619/2013/8; Kúria Kfv.I.35.554/2016/4; Kúria Kfv.VII.37.397/2020/6; Fővárosi Ítélőtábla Kpkf.50.094/2004/3; FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8; BH 2009.194; BH 2011.210; BH 2015.143; BH 2009.194; BH 2011.210; BH 2015.143.

1. A MEKH hulladékgazdálkodási koncessziós eljárással kapcsolatos feladata kapcsán ki kell emelni, hogy a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedése pályázati eljárásának lefolytatásához a MEKH köteles a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére egy tájékoztatót összeállítani, amely tartalmazza az alábbi adatokat:

„a) a koncessziós területen [amelyen hazánk egész területe értendő][1195] a pályázati kiírást megelőzően három egymást követő évben képződött, a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás keretében gyűjtött és kezelt hulladék mennyiségét; b) a koncessziós területen működő önkormányzati és önkormányzati társulás, valamint az állam tulajdonában vagy az [NHKV Zrt.] vagyonkezelésében álló, továbbá az [EU] támogatásával megvalósítás vagy beszerzés alatt álló hulladékgazdálkodási eszközök és létesítmények [...] bemutatása és az ilyen vagyonelemek hasznosításával és működtetésével kapcsolatos korlátokat, korlátozásokat, továbbá az ilyen hulladékgazdálkodási eszközökkel kapcsolatos fejlesztési terveket; c) az érvényes hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésben foglalt, a közszolgáltató által ellátott közszolgáltatás tartalmát és az annak ellentételezéséért fizetendő közszolgáltatási díjat, illetve az esetleges kedvezményeket településenkénti bontásban; d) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók jellemzőit, különösen a tulajdonosi szerkezetük, a rendelkezésre álló vagyonelemek tételes könyv szerinti értéke, valamint a [...] megállapított forgalmi érték és cégérték."[1196]

[1195] Lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 36e. pont.

[1196] Ht. 53/B. § (7) bekezdés. E ponton megjegyzem, hogy a MEKH e kötelezettséget első alkalommal 2021. július 31. napjáig volt köteles teljesíteni. Ahhoz, hogy egyébként a MEKH évről évre teljesíteni tudja e feladatát, az NHKV Zrt. köteles megküldeni részére a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással kapcsolatos adatait [lásd: Ht. 53/B. § (8) bekezdés a) pont]. Emellett a helyi önkormányzat (és annak társulása) köteles megküldeni a MEKH részére „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatással nem érintett hulladékgazdálkodási tevékenység ellátásába bevont önkormányzati vagyonelemekkel kapcsolatos, az önkormányzati vagyonkataszterben szereplő [adatokat]". [Lásd: Ht. 53/B. § (8) bekezdés b) pont.] Végezetül „a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletéért felelős miniszter – a fővárosi és vármegyei kormányhivatalok bevonásával – [a MEKH részére köteles megküldeni] a nem hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenységet végző gazdálkodó szervezeteknek a hulladék gyűjtéséhez, szállításához, közvetítéséhez, kereskedelméhez és a hasznosítás kivételével a kezeléséhez igénybevett – ideértve a bérletet vagy lízinget is – vagyonelemek hulladékgazdálkodási engedélyében szereplő adatokat". [Lásd: Ht. 53/B. § (8) bekezdés.] E kötelezettséget első alkalommal 2021. április 30. napjáig kellett a MEKH elnökének teljesítenie [lásd: 92/K. § (4) bekezdés].

2. A MEKH második fontos jogosultsága a hulladékgazdálkodási koncessziót illetően a kvázi jogszabály-javaslattételi jog. E jogosultság abban különbözik a jogszabályalkotástól, hogy itt a MEKH javaslatának a figyelembevételével egy másik szerv (jelen esetben a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter) alkotja meg magát a jogszabályt, nem pedig a MEKH. A Ht. jelenleg egy esetben biztosít jogszabály-javaslattételi jogot a MEKH-nek, nevezetesen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátásáért szedhető közszolgáltatási díj és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díj tekintetében, azaz lényegében a Ht. szerint ÁGÉSZ-nek minősített állami hulladékgazdálkodási közfeladat két résztevékenységére vonatkozóan. E javaslatát a MEKH a koncesszor (koncessziós társaság és koncesszori alvállalkozó) indokolt költség figyelembevételével a tárgyévet megelőző év szeptember 15. napjáig küldi meg a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére.[1197] Ez lényegében egy jogalkotással megvalósuló árszabályozási jogosultságnak is minősül. Hangsúlyozom, hogy e díjakat a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter a MEKH javaslata hiányában is megállapíthatja, ugyanakkor fontos kiemelni, hogy a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter ez esetben is megkeresheti a MEKH-t, hogy negyvenöt napon belül tegye meg a javaslatát.[1198] A jogalkotó inkább kívánja a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kompetenciájában tartani a közszolgáltatási díj megállapítását, vélhetőleg a rezsicsökkentés és rezsistop fenntartása okán, ugyanakkor megjegyzendő, hogy a hetedik fejezetben írtak és a 38. ábrán bemutatottak alapján nem csupán a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység érintett a rezsicsökkentésben és a rezsistopban.[1199]

3. A MEKH feladat- és hatásköre kapcsán fontos szólni annak jogszabályalkotási jogáról. A MEKH alapvetően nyolc fontos témában alkothat rendeletet a hulladékgazdálkodási koncesszió vonatkozásában. a) A koncesszor feladatellátásának egyik sarokpontja, hogy

[1197] Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a koncessziós rendszerre történő átállás érdekében a MEKH az első – hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységre és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységre vonatkozó – javaslatát 2023. március 31. napjáig volt köteles megküldeni a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére, aki e díjakat első alkalommal 2023. május 31. napjáig volt köteles megállapítani [a jogalkotó a Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról szóló 2022. évi XXIV. törvény 131. § (1) bekezdésével módosította a Ht. 92/K. § (1) bekezdését].

[1198] Az adatszolgáltatási kötelezettségét a MEKH a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére történő adatszolgáltatása rendjéről szóló 9/2023. (VI. 26.) EM rendelet (a továbbiakban: Aszr.) alapján köteles megtenni [lásd: Ht. 47/A. § (2) bekezdés].

[1199] Ht. 47/A. § (1) és (3) bekezdés.

„[a] B3 alkategóriájú hulladéklerakó[1200] üzemeltetője, tulajdonosa, valamint a koncessziós területen hulladékgazdálkodási engedély alapján legnagyobb éves befogadó kapacitással rendelkező, és a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedésével kapcsolatos nyilvános pályázat kiírásának időpontját megelőzően üzembe helyezett nem veszélyes vegyes települési hulladékot égető hulladékégető mű üzemeltetője, tulajdonosa a szabad kapacitásai[1201] erejéig nem tagadhatja meg a koncesszor, a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó által kizárólag az állami hulladékgazdálkodási közfeladat-ellátásával összefüggésben keletkezett [és ott lerakható vagy kezelhető] hulladékának [meghatározott átvételi díj][1202] fejében történő átvételét".[1203]

Ezen átvételi díj mértékét, elemeit, a díjalkalmazási feltételeket és a díjmegfizetés rendjét, továbbá az átvételi díjról kiállított számla és nyilvántartás kötelező tartalmi elemeit a MEKH elnöke állapítja meg rendeletében.[1204] b) A koncesszor feladatellátásának másik fontos sarokpontja a hulladéklerakók, a hulladékégető mű szabad kapacitásának igénybevétele mellett a hulladékgazdálkodási eszköz szabad kapacitásának[1205] az igénybevétele. A Ht. értelmében ugyanis a koncesszort (koncessziós

[1200] A hulladéklerakó-típusokat a már korábban hivatkozott KvVM-rendelet 4. § (1) bekezdése szabályozza, aminek értelmében beszélhetünk 1. „A" kategóriás hulladéklerakóról (inert hulladék), 2. „B" kategóriás hulladéklerakóról (nem veszélyes hulladék), amelyen belül megkülönböztetünk „B1b" alkategóriás hulladéklerakót (szervetlen, nem veszélyes hulladék) és „B3" alkategóriás hulladéklerakót (vegyes összetételű – jelentős szerves és szervetlen anyagtartalommal egyaránt rendelkező –, nem veszélyes hulladék); 3. valamint „C" kategóriás hulladéklerakót (veszélyes hulladék).

[1201] Szabad kapacitásnak minősül „[a] hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásához igénybe vett, valamint hulladékgazdálkodási közszolgáltatás vagy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátására létesült, vagy beszerzésre került hulladékgazdálkodási eszköz" (lásd: Ht. 18/E. §).

[1202] Hangsúlyozom, hogy „[az átvételi] díj fedezetet kell, hogy nyújtson mind a hulladéklerakó működtetésével kapcsolatos indokolt költségekre, különösen a [céltartalék képzésére és a hulladéklerakási járulék megfizetésére]" [lásd: Ht. 18/B. § (1) bekezdés]. Emellett „[a] hulladékégető mű esetében alkalmazható átvételi díj fedezetet kell, hogy nyújtson a hulladékégető mű működtetésével kapcsolatos indokolt költségére" [lásd: Ht. 18/B. § (1) bekezdés]. „[Az átvételi díjat] egyéves díjfizetési időszakra, általános forgalmi adó nélkül számított egységnyi díjtételek szerint kell meghatározni" [lásd: Ht. 18/B. § (2) bekezdés].

[1203] Ht. 18/A. § (1) bekezdés.

[1204] Ht. 18/B. § (3) bekezdés és 88. § (3a) bekezdés a) pont. Kiemelendő, hogy a MEKH elnökének e kötelezettséget első alkalommal 2023. március 31. napjáig kellett teljesítenie [lásd: Ht. 92/K. § (5) bekezdés]. Lásd még: a B3 alkategóriájú hulladéklerakóban és a hulladékégető műben alkalmazható egyes átvételi díjakról szóló 2/2023. (IV. 6.) MEKH-rendelet.

[1205] Lásd a 1272. lábjegyzetet!

társaságot), koncesszori alvállalkozót használati jog illeti meg kizárólag az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásával összefüggésben a hulladékgazdálkodási eszköz tekintetében, ugyanis azok használatát az üzemeltető a szabad kapacitásai erejéig nem tagadhatja meg. A MEKH elnöke „[e használati] díj mértékét, elemeit, a díjalkalmazási feltételeket és a díjmegfizetés rendjét, valamint az átvételi díjról kiállított számla és nyilvántartás kötelező tartalmi elemeit [rendeletben szabályozza]."[1206] Az a)–b) pont kapcsán kiemelendő, hogy azok a MEKH elnökének jogalkotással megvalósuló árszabályozási jogosultságának tekinthetők.[1207] c) a MEKH elnöke továbbá rendeletben szabályozza a kompenzáció (azaz „az eredeti hulladéktermelő[1208] gazdálkodó szervezet[1209] részére pénzben kifejezhető értékkel rendelkező,

[1206] Ht. 18/D. § (1) bekezdés és 88. § (3a) bekezdés a) pont. Hangsúlyozom, hogy a MEKH elnökének e kötelezettségét első alkalommal 2023. március 31. napjáig kellett teljesítenie. Vö. 1267. lábjegyzet.

[1207] E ponton fontosnak tartom megjegyezni, hogy a KEH/04828-2/2020. iktatószámú indítványában a köztársasági elnök előzetes normakontroll-eljárás keretében kérte az Eht. bizonyos szakaszainak – többek között a 18/A–18/D. §-okat megállapító 38. § (2) bekezdés – alaptörvény-ellenességének megállapítását. A jogalkotó KEH/04828-2/2020. iktatószámú indítványra vonatkozó jogi véleményében *(amicus curiæ)* kifejtette, hogy „[a] mindenkori 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. Mindezeken túl, a hatékonyan nem üzemeltethető létesítmények további üzemeltetését pedig el kell kerülni, annak érdekében, hogy a rendszert a továbbiakban már ne terhelje azok költsége." Kiemelte továbbá a jogalkotó, hogy „csak a szabad kapacitások mértékéig kell a hulladékgazdálkodási eszközöket a koncesszor rendelkezésére bocsátani, másrészt a Kormánytól (!) közjogilag független önálló szabályozó szervre, a [MEKH-ra] ruházta a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének biztosítását azáltal, hogy ez utóbbi szerv fogja a hulladékgazdálkodási eszközök igénybevételének díját mint hatósági árat meghatározni. Egyoldalú erőfölény fennállta […] fogalmilag nem valósulhat meg, mivel az Alaptörvény XXII. cikke alapján az állam feladata a közszolgáltatásokhoz való hozzáférés biztosítása (az egészséges környezethez való jog érvényesüléseként is), ezért az államnak Alaptörvényből fakadó kötelezettsége a közszolgáltatással kapcsolatos költségek alakulásának nyomon követése, a hiányzó bevételek forrásának és a működési feltételek biztosításának szükségképpeni megteremtése." Az Alkotmánybíróság az 5/2021. (II. 9.) AB-határozatában e szakasz tekintetében a KE-indítványt elutasította.

[1208] Eredeti hulladéktermelő az, akinek tevékenységeiből hulladék képződik [Ht. 2. § (1) bekezdés 32. pont].

[1209] A Pp. 7. § (1) bekezdés 6. pontja értelmében gazdálkodó szervezetnek minősül: „a gazdasági társaság, az európai részvénytársaság, az egyesülés, az európai gazdasági egyesülés, az európai területi társulás, a szövetkezet, a lakásszövetkezet, az európai szövetkezet, a vízgazdálkodási társulat, az erdőbirtokossági társulat, a külföldi székhelyű vállalat magyarországi fióktelepe, az állami vállalat, az egyéb állami gazdálkodó szerv, az egyes jogi személyek vállalata, a közös vállalat, a végrehajtói iroda, a közjegyzői iroda, az ügyvédi iroda, a szabadalmi ügyvivői iroda, az önkéntes

a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó hulladékának átadásáért fizetett ellenérték)"[1210] összege meghatározásának keretszabályait, a megfizetésének módját, továbbá a megfizetésére irányuló kérelem tartalmi követelményeit és a részletes kiegészítő eljárási szabályokat is.[1211] d) Rendeletben szabályozza továbbá a MEKH elnöke „[a kompenzáció megállapítására vonatkozó] kérelem tartalmi követelményeit és a kompenzáció megállapítására irányuló eljárási szabályokat".[1212] e) A MEKH hulladékgazdálkodási koncessziós eljárással kapcsolatos feladata kapcsán már beszéltem a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedése pályázati eljárásának lefolytatása érdekében – a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére – kötelezően összeállítandó tájékoztató tartalmi elemeiről és arról, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók cég- és forgalmi értékének meghatározásáról, mint e tájékoztató kötelező tartalmi eleméről, a MEKH rendeletet köteles alkotni.[1213] f) A MEKH rendeletben szabályozza a koncesszor (koncessziós társaság, koncesszori alvállalkozó) indokolt költségeinek meghatározására és szabályozására vonatkozó alapelveket és keretszabályokat, az árszabályozási ciklus első naptári évét megelőző év augusztus 15. napjáig; valamint ezzel összefüggésben módszertani útmutatót ad ki, amelyet az árszabályozási ciklus első naptári évét megelőző év augusztus 31. napjáig közzétesz a honlapján. A MEKH mind a rendelet, mind a módszertani útmutató előkészítése során köteles kikérni az érintett engedélyesek és a felhasználók reprezentatív érdekképviseleteinek véleményét.[1214] g) Az előbbiekben említett ponthoz kapcsolódóan, de mégis külön rendeletben szabályozza a MEKH a fentiekben hivatkozott indokolt költség mértékét, figyelemmel az ott meghatározott tárgyban megalkotott rendeletre és a módszertani

kölcsönös biztosító pénztár, a magánnyugdíjpénztár, az egyéni cég, továbbá az egyéni vállalkozó, emellett gazdálkodó tevékenységével összefüggő polgári jogi kapcsolataiban az állam, a helyi önkormányzat, a költségvetési szerv, jogszabály alapján a költségvetési szervek gazdálkodására vonatkozó szabályokat alkalmazó egyéb jogi személy, a felsőoktatási intézmény, az egyesület, a köztestület, valamint az alapítvány."

[1210] Ht. 2. § (1) bekezdés 36c. pont.

[1211] Ht. 31/A. § és 88. § (3a) bekezdés d) pont. Lásd: 11/2023. (VI. 30.) MEKH-rendelet.

[1212] Ht. 31/A. § és 88. § (3a) bekezdés d) pont. Lásd: 11/2023. (VI. 30.) MEKH-rendelet.

[1213] Ht. 53/B. § (7) bekezdés d) pont és 88. § (3a) bekezdés b) pont. E ponton megjegyezzük, hogy a MEKH e kötelezettséget első alkalommal 2021. július 31. napjáig volt köteles teljesíteni. Lásd: 7/2021. (VII. 7.) MEKH-rendelet.

[1214] Ht. 53/N. § (1)–(3) bekezdés és 88. § (3a) bekezdés c) pont. A MEKH első alkalommal előbbi kötelezettségét 2022. november 15. napjáig, utóbbi kötelezettségét 2022. november 30. napjáig volt köteles teljesíteni [lásd: Ht. 92/K. § (6) bekezdés a)–b) pont]. Lásd még: 16/2022. (XII. 21.) MEKH-rendelet.

útmutatókra.[1215] „Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz [...] használatával, valamint igénybevételével összefüggő használati és igénybevételi díjak megállapítására vonatkozó szabályokat, [a díj meghatározására irányuló] kérelem tartalmi követelményeit és a részletes eljárási szabályokat" szintén a MEKH állapítja meg rendeletben.[1216] h) Végezetül a MEKH rendeletben állapítja meg a Ht. alapján „rendszeres adatszolgáltatásra kötelezettek és az általuk szolgáltatandó adatok körét, valamint az adatszolgáltatási kötelezettség formáját és határidejét".[1217]

4. Szükséges mindemellett megemlíteni a MEKH hatósági tevékenységével (hatósági jogérvényesítés és hatósági ellenőrzés) kapcsolatos feladatait is. Ezeken belül megkülönböztethetünk a) jogalkalmazással megvalósuló árszabályozási típusú feladatokat; b) hatósági ellenőrzést, amelyen belül beszélhetünk ba) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység keretében végzett hulladékgazdálkodási tevékenység ellenőrzéséről; bb) az alkalmazott átvételi díj ellenőrzéséről, bc) az alkalmazott hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díj ellenőrzéséről [ez utóbbi két, bb)–bc) alpont megsértése esetén díjfelügyeleti eljárást folytat le a hatóság]; c) a hatósági nyilvántartást; d) végezetül meg kell említeni a végrehajtás foganatosítását mint hatósági tevékenységet.

a) A MEKH feladat- és hatáskörei kapcsán korábban szóltam a jogszabályalkotásról, amelyből két jogosultság jogalkotással megvalósuló árszabályozásnak minősült (átvételi díj megállapítása a B3 alkategóriájú hulladéklerakók tekintetében, valamint a hulladékégető művek és hulladékgazdálkodási eszközök használati díjának megállapítása), emellett ugyanakkor megkülönböztethetünk jogalkalmazással megvalósuló árszabályozást is, amely a hatósági tevékenységen belül a hatósági jogérvényesítés részét képezi. A MEKH a jogalkalmazással megvalósuló árszabályozási eljárás lefolytatására csupán abban az esetben jogosult, ha az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet nem tud megegyezni a hulladékátvevővel[1218] a pénzben kifejezhető értékkel rendelkező, a hulladékgazdálkodási intézményi

[1215] Ht. 53/N. § (4) bekezdés és 88. § (3a) bekezdés c) pont. A MEKH első alkalommal e kötelezettségét 2023. március 31. napjáig volt köteles teljesíteni, egyébiránt pedig a tárgyévet megelőző év szeptember 15. napjáig [lásd: Ht. 92/K. § (6) bek c) pont].

[1216] Ht. 88. § (3a) bekezdés e) pont. Lásd: 3/2023. (IV. 6.) MEKH-rendelet.

[1217] Ht. 88. § (3a) bekezdés e) pont. Lásd: 10/2023. (VI. 30.) MEKH-rendelet.

[1218] E tekintetben hulladékátvevőnek minősül a Ht. 31. § (2) bekezdés a) pontja értelmében a koncessziós társaság; a koncesszori alvállalkozó; az általuk üzemeltetett hulladékgyűjtő pont, hulladékgyűjtő udvar vagy visszaváltó berendezés; a koncessziós társasággal kötött megállapodás alapján üzemeltetett hulladékátvételi hely, az átvételre kötelezett; a koncessziós társasággal szerződéses jogviszonyban álló átrakó vagy hulladékkezelő létesítmény, komposztáló üzemeltetését végző személy; koncessziós szerződés megkötésének hiányában az állam által kijelölt jogi személy.

résztevékenység körébe tartozó hulladékának átadására vonatkozóan. A két felet ugyanis szerződéskötési kötelezettség terheli, amennyiben e fenti konjunktív feltételek fennállnak, nevezetesen: az eredeti hulladéktermelő a kompenzációra jogosult fél, pénzben kifejezhető értékkel rendelkezik a hulladéka, és a hulladék a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozik, valamint a kompenzáció mértékéről (azaz a kvázi árról) a felek meg tudnak állapodni. A koncessziós társaság köteles a kompenzáció számításának módszertanával és a hulladék pénzben kifejezhető értékének jellegével kapcsolatos tájékoztatót közzétenni a saját elektronikus felületén (hulladéktípusonkénti és időszakonkénti bontásban). Annak érdekében, hogy se alaptörvény-ellenes ne legyen,[1219] se ne konstituáljon tiltott állami támogatást a jogalkalmazással megvalósuló árszabályozási hatósági tevékenysége, a jogalkotó egy kvázi *ultima ratio* jogosítványt vindikált a MEKH részére. A MEKH ugyanis kizárólag az eredeti hulladéktermelő fél kérelmére jogosult és köteles a hulladék pénzben kifejezhető értékkel rendelkező jellegének és a kompenzáció vitatott összegének a megállapítására. A MEKH ennek megfelelően határozatában csak az alábbiak valamelyikét állapíthatja meg: nevezetesen 1. vagy azt állapítja meg, hogy a hulladék nem rendelkezik pénzben kifejezhető értékkel, 2. vagy pedig azt, hogy a hulladék pénzben kifejezhető értékkel rendelkezik, amire tekintettel meghatározza a kompenzáció összegét, valamint – annak szükségessége esetén – a kompenzáció megfizetésére vonatkozó szabályokat. Míg az előbbi esetben az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet a hulladékot köteles átadni, a hulladékátvevő pedig kompenzáció fizetése nélkül köteles átvenni a hulladékot, addig az utóbbi esetben a koncessziós társaság – a határozat véglegessé válásától számított – tíz napon belül köteles a kompenzációt megfizetni. E hatósági eljárásban negyvenöt napos az ügyintézési határidő. (Zárójelben megjegyzem, hogy sem a kompenzáció mértékének vitatása, sem a kompenzáció tárgyában hozott MEKH-határozat nem mentesíti az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezetet a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenységért szedendő díjfizetési kötelezettség alól.)[1220] E jogalkalmazással megvalósuló árszabályozás kapcsolódik a MEKH jogszabályalkotási feladat- és hatásköréhez is, ugyanis mint fentebb jeleztem, „[a] kérelem tartalmi követelményeit és a kompenzáció megállapítására irányuló eljárási szabályokat, valamint […] a hulladék pénzben kifejezhető értékkel rendelkező jellege, a kompenzáció összege meghatározásának keretszabályait

[1219] Az Eht. 49. § (1) bekezdése tekintetében – amely egyébként a Ht. ezen 31. §-át módosította – a fentiekben már hivatkozott KE-indítvány ugyancsak kérte az alaptörvény-ellenességének a megállapítását. E törvényhelyet az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek minősítette, és meg is semmisítette (lásd: 5/2021 ABH 1. pont).

[1220] Ht. 31. § (9)–(16) bekezdés.

és a kompenzáció megfizetésének módját […]"[1221] a MEKH elnöke rendeletben jogosult és köteles megállapítani.[1222]

b) A harmadik hatósági tevékenységhez kapcsolódó feladata a MEKH-nek a hatósági ellenőrzés. ba) A MEKH – díjfelügyeleti eljárásban – hivatott ellenőrizni a B3 alkategóriájú hulladéklerakóban, hulladékégetőben alkalmazható átvételi díjra vonatkozó rendelkezések betartásának jogszerűségét, aminek megsértése esetén a MEKH

> „megtiltja a jogszabálysértő díj további alkalmazását, [egyúttal] kötelezi is az érintett hulladéklerakó üzemeltetőjét vagy a tulajdonosát [mind] a jogszerű ellenérték alkalmazására, [mind pedig a jogsértéssel] elért többletbevételnek a jegybanki alapkamat tárgyévi éves átlagával növelt összegének a sérelmet szenvedett fél részére történő visszatérítésére, [és ezzel egyidejűleg] bírságot szabhat ki[1223] az érintett hulladékgazdálkodási létesítmény üzemeltetőjével vagy a tulajdonosával szemben".[1224]

A díjfelügyeleti eljárásban az ügyintézési határidő huszonöt nap, és a MEKH az eljárásban hozott véglegessé vált határozatát (amelyet bíróság egyébként nem változtathat meg) közzéteszi a honlapján, továbbá ezen eljárásban *ex lege* ügyféli pozíciót[1225] biztosít a Ht. az érintett hulladékgazdálkodási létesítmény üzemeltetőjének/tulajdonosának.[1226] bb) A MEKH ugyancsak ellenőrzi „a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díjra vonatkozó rendelkezések betartását"[1227] Jogsértés esetén díjfelügyeleti eljárásban

> „megtiltja a jogszabálysértő díj további alkalmazását, [amellett, hogy] kötelezi az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot ellátó koncessziós társaságot a jogszerű ellenérték alkalmazására, [és egyúttal] kötelezi a rendelkezések megsértésével

[1221] Ht. 31/A. §.

[1222] Ht. 31/A. §.

[1223] „[A] kiszabható bírság legmagasabb összege, gazdálkodó szervezet esetében a gazdálkodó szervezet előző üzleti évi nettó árbevételének 1%-a, de legfeljebb ötvenmillió forint, települési önkormányzat és települési önkormányzati társulás esetében a települések lakosainak száma, szorozva [egyszáz] forinttal, de legfeljebb ötvenmillió forint" [lásd: Ht. 51. § (3) bekezdés].

[1224] Ht. 18/C. § (1)–(2) bekezdés.

[1225] Az Ákr. 10. § (2) bekezdése értelmében „törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek és szervezetek körét, akik (amelyek) a jogszabály erejénél fogva ügyfélnek minősülnek".

[1226] Ht. 18/B. § és 18/C. § (3)–(6) bekezdés.

[1227] Ht. 48. § (1) bekezdés.

elért többletbevétel jegybanki alapkamat tárgyévi éves átlagával növelt összegének a sérelmet szenvedett fél [...], vagy [ha a sérelmet szenvedett fél személye nem állapítható meg] a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységgel érintett valamennyi ingatlanhasználó részére történő visszatérítésére".[1228]

Mindemellett a MEKH bírságot szabhat ki.[1229] Az ügyintézési határidőre, a véglegessé vált határozat közzétételére és a bíróság általi megváltoztathatóságára a fentiekben írt szabályok alkalmazandók.[1230] A MEKH tárgyévben végzett díjfelügyeleti tevékenységének ellátásáért a koncessziós társaság felügyeleti díjat fizet a tárgyév június 30. napjáig.[1231]

c) A MEKH mindezek mellett ellát nyilvántartási típusú feladatokat is a koncessziót illetően, jóllehet e nyilvántartási feladatok nem tekinthetők hatósági tevékenységnek, inkább a közigazgatási jogi értelemben vett tényleges cselekmények (azon belül is a regisztratív cselekmények), mint a közigazgatás nem jogi aktusai közé sorolandók.[1232] Itt alapvetően két nyilvántartási-regisztratív feladatot különböztethetünk meg: ca) a működő hulladékgazdálkodási eszközök és létesítmények nyilvántartása (vagyonkataszter); cb) valamint a díjfelügyeleti nyilvántartás vezetése. ca) A működő hulladékgazdálkodási eszközökről és létesítményekről a MEKH vagyonkatasztert működtet[1233] a hivatalból tudomására jutott adatok és a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság átengedésével kapcsolatos pályázati kiírásban foglalt adatok alapján. A Ht. a vagyonkataszter adatai hitelességének biztosítása érdekében a MEKH részére jogot biztosít, hogy az ország területén működő valamennyi hulladékgazdálkodási eszközről és létesítményről tájékoztatást és adatot kérjen, akár azok tulajdonosától, akár azok használójától, amely jogalanyok a MEKH által megjelölt tartalommal, formában és határidőn belül kötelesek eleget tenni a tájékoztatási és adatszolgáltatási kötelezettségüknek. Nemteljesítés esetén – a hiánypótlásra történő eredménytelen felhívást követően – a MEKH a kötelezettségszegő felet megbírságolhatja. A MEKH a tárgyévet követő év március 31.

[1228] Ht. 48. § (1) bekezdés a)–b) pontok.

[1229] Ht. 48. § (1) bekezdés c) pont.

[1230] Ht. 48. § (2)–(4) bekezdés.

[1231] Ht. 49. § (1) bekezdés. A koncessziós társaság e kötelezettségét első alkalommal a 2023. július 1. és 2023. december 31. közötti időszakra teljesíti 2023. szeptember 30-ig [lásd: Ht. 92/K. § (9) bekezdés, amelyet a Kgt. 43. § (4) bekezdés iktatott a Ht. rendelkezései közé].

[1232] Vö. Vértesy 2018a: 227–228.

[1233] A Ht. 47/D. § (1) bekezdése értelmében a vagyonkataszter tartalma tekintetében az ingatlanokra vonatkozó adatszolgáltatásra az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről szóló 147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet ingatlanvagyon-kataszterre vonatkozó rendelkezései alkalmazandók.

napjáig küldi meg a vagyonkataszter adatait a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére.[1234] cb) Végezetül szükséges megemlítenem a díjfelügyeleti nyilvántartási feladatokat. Természetesen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság, a koncesszori alvállalkozó, illetve a B3 alkategóriájú hulladéklerakó üzemeltetője beszámolási és könyvvezetési kötelezettségére, a beszámoló összeállítására, a könyvek vezetésére, valamint a nyilvánosságra hozatalára és közzétételére az Szt. rendelkezései az irányadóak, de az Szt. rendelkezései a Ht.-ben meghatározott eltérésekkel alkalmazandók. A koncessziós társaság ugyanis a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység mellett olyan tevékenységet is végez, amely e körébe nem tartozik, és ennek megfelelően köteles az egyes tevékenységeire olyan elkülönült nyilvántartást vezetni, amely biztosítja az egyes tevékenységek átláthatóságát, és emellett a keresztfinanszírozást is kizárja. A koncessziós társaság továbbá a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység nyújtása érdekében végzett tevékenységét éves beszámolója kiegészítő mellékletében akképpen köteles bemutatni, mintha azt önálló vállalkozás keretében végezte volna (legalább önálló mérleg és eredménykimutatás). Az Szt. szerinti letétbe helyezéssel[1235] egyidejűleg a koncessziós társaság köteles a MEKH részére megküldeni az auditált éves beszámolóját, a tárgyévre készített üzleti jelentést, valamint a könyvvizsgálói jelentést. Mindemellett a koncessziós társaság köteles a MEKH részére biztosítani, hogy az megismerhesse a koncessziós társaság pénzügyi-számviteli kimutatásait, az azokhoz kapcsolódó bizonylatokat és információkat (beleértve az üzleti titkot is).[1236]

d) A végrehajtás foganatosításával összefüggésben röviden szükséges kiemelni, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjjal összefüggő közigazgatási hatósági ügyben az Ákr. főszabályához képest nem az állami adóhatóság, hanem a MEKH a végrehajtást foganatosító szerv,[1237] jóllehet a MEKH – akárcsak az állami adóhatóság mint általános végrehajtást foganatosító szerv, akár más törvényben, kormányrendeletben vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendeletben kijelölt végrehajtást foganatosító szerv – önálló bírósági végrehajtóval a végrehajtásra szerződést köthet, azonban a végrehajtás során csak és kizárólag a végrehajtást elrendelő hatóság jogosult végzést hozni.[1238] A MEKH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd a 53. ábrát.

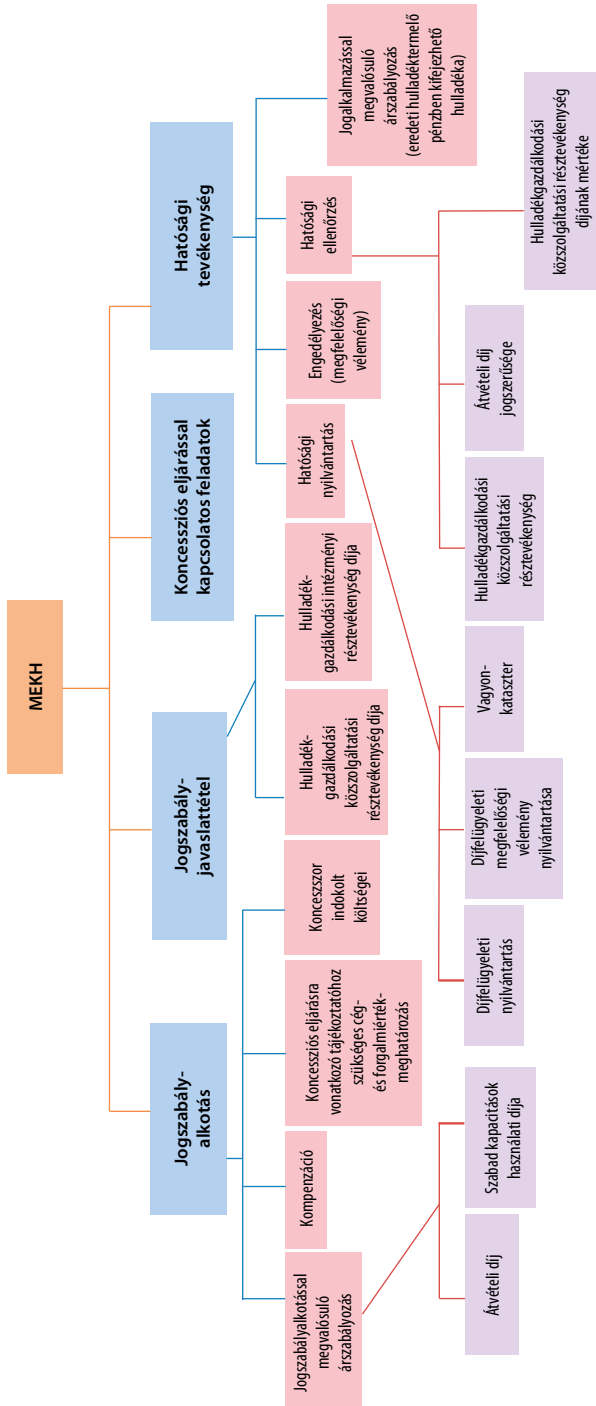
[1234] Ht. 47/D. §. Hangsúlyozzuk, hogy a vagyonkatasztert a Hivatal 2021. december 31. napjáig kellett, hogy felállítsa, és első alkalommal 2022. január 31. napjáig volt köteles adatot szolgáltatni a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek [lásd: Ht. 92/K. § (2) bekezdés].

[1235] Lásd az Szt. 153. §-át.

[1236] Ht. 50. §.

[1237] Ht. 51. § (2) bekezdés; vö. Ákr. 134. § (1) bekezdés.

[1238] Ákr. 134. § (2) bekezdés.



53. ábra. *A MEKH hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre*
Forrás: a szerző szerkesztése

10.5. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSÉRT FELELŐS MINISZTER

A következő fontos aktor a hulladékgazdálkodási koncesszióval kapcsolatban az ágazati miniszter, vagyis a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter feladat- és hatáskörével összefüggésben kiemelendő, hogy a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatósági feladatokról itt nem beszélek, jóllehet a hulladékgazdálkodási hatóság kijelöléséről szóló 124/2021. (III. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Hhr.) a területi hulladékgazdálkodási hatóság mellett a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságot is ismeri, azonban arról majd a hulladékgazdálkodási hatóság résznél a későbbiekben külön szólok. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter esetében így az alábbi feladat- és hatásköröket különböztethetjük meg: 1. koncessziós szerződéssel kapcsolatos feladatok; 2. jogszabályalkotási feladatok; 3. adatszolgáltatási feladatok; 4. szakmai feladatok; 5. szakmai irányítással kapcsolatos feladatok; 6. igazgatási feladatok; 7. *ad hoc* feladatok.

1. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter koncessziós szerződéssel kapcsolatos feladatai kapcsán fontos megjegyezni, hogy az a szerződés megkötésére nem terjed ki, ugyanis amiként a fentiekben már kifejtettem, e feladat az általános politikai koordinációért felelős miniszterhez tartozik. A koncessziós szerződés megkötését követően a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter gyakorolja a koncessziós szerződés alapján az államot megillető valamennyi jogot és kötelezettséget, kiváltképpen a szerződés teljesítésével, végrehajtásával és ellenőrzésével kapcsolatos jogokat és kötelezettségeket. Hangsúlyozandó, hogy a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter állam nevében szerződő félként való eljárásához, így a koncessziós szerződés alapján az államot megillető valamennyi jog és kötelezettség gyakorlásához a koncesszió jogosultjának hozzájárulása nem szükséges.[1239] A koncessziós szerződéshez kapcsolódó feladata a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek a Ht. 53/K. § szerinti gördülő fejlesztési rendszerterv jóváhagyása. A koncessziós társaság évente, tízéves időtartamra – a hulladékgazdálkodási kötelezettségeit szolgáló tevékenységeinek bemutatására – gördülő fejlesztési rendszertervet készít, amelyet 2022. október 31. napjáig köteles benyújtani az első tíz évre vonatkozóan. Egyébiránt a gördülő fejlesztési rendszertervek felülvizsgálatát a koncessziós társaság az adott év január 15. napjáig köteles benyújtani. A koncessziós társaság e terveket a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére nyújtja be, aki a benyújtást követő hatvan napon belül – a MEKH véleményének kikérését követően – hagyja azt jóvá.[1240]

[1239] Koncessziós tv. 5. § (4) bekezdés és NKOI-rendelet 3. § (8) bekezdés.

[1240] A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter megtagadja a jóváhagyást, amennyiben: „a) a benne foglalt valamely beruházás vagy beszerzés nem szükséges [a Ht.] végrehajtására kiadott jogszabályban vagy a koncessziós szerződésben meghatározott hulladékgazdálkodási tevékenységhez,

A koncessziós társaság emellett a következő év január 15. napjáig köteles beszámolni a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére a megvalósított éves fejlesztésekről, amely megvalósított fejlesztések fejlesztési rendszertervben foglaltakkal való összhangját a beszámoló kézhezvételétől számított harminc napon belül ellenőrzi. Garanciális szabály, hogy a koncessziós társaságot illeti meg annak a vagyonelemnek a tulajdonjoga, amely a koncessziós szerződés hatálya alatti rendszerelem fejlesztése során keletkezik azzal, hogy e vagyonelemet *ex lege* elidegenítési és terhelési tilalom terheli (az állam részére történő elidegenítés kivételével) a koncessziós szerződés megszűnéséig.[1241] Kiemelendő, hogy a Ptk. értelmében a jogszabállyal meghatározott személyek javára alapított elidegenítési és terhelési tilalomra a szerződéssel létesített elidegenítési és terhelési tilalomra vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni,[1242] következésképpen joghatásuk is azonos, jóllehet – mint ahogy arra Menyhárd Attila is felhívja a figyelmet – értelmetlen bármifajta különbségtétel a dologi hatály és a kötelmi hatály között, tekintettel a jogszabályok *erga omnes* hatályára. Ennek megfelelően az elidegenítési és terhelési tilalom ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzése csak abban az esetben szükséges, ha kifejezetten így rendelkezik a jogszabály, viszont ilyen esetben a bejegyzés konstitutív hatályú, nem pedig deklaratív,[1243] jóllehet a Ht. erre vonatkozóan nem tartalmaz rendelkezést, így maga a Ht. 53/K. § (6) bekezdése konstituálja az elidegenítési és terhelési tilalmat a fentiekben meghatározott vagyonelemek tekintetében. Hangsúlyozandó, hogy emellett a Ht. vételi jogot is konstituál az állam javára a koncesszió időtartama alatt fejlesztett vagyonelemekre vonatkozóan, de csak a koncessziós szerződés megszűnésekor. E hatalmasság alapján az állam – mint a vételi jog jogosultja – a fejlesztett vagyonelemeket könyv szerinti értéken (támogatáspolitikai eszköz igénybevétele esetén csak a fejlesztéshez biztosított önerő könyv szerinti értékén) egyoldalú akaratelhatározásával akkor is megvásárolhatja, ha azt a tulajdonos nem kívánja eladni.[1244]

különösen az egyes hulladékáramokra meghatározott célszámok teljesítéséhez, b) valamely beruházás vagy beszerzés költsége nem áll arányban az elérni kívánt gazdasági és környezeti előnyökkel, c) az nem felel meg a koncessziós társaság által a koncessziós szerződésben vállalt kötelezően elvégzendő beruházásoknak és beszerzéseknek, vagy a koncessziós időszak első tíz évére készített beruházási ütemtervnek, vagy d) az nem felel meg a hulladékgazdálkodási tárgyú jogszabályok előírásainak" [lásd: Ht. 53/K. § (3) bekezdés].

[1241] Ht. 53/K. § (1)–(6) bekezdés.

[1242] Ptk. 5:33. §.

[1243] Menyhárd 2020 (lásd: 973); továbbá vö. Kovács 2013 (lásd: 409–410); Miskolczi Bodnár 2014b.

[1244] Ht 53/K. § (6)–(7) bekezdés és Ptk. 6:225. § (1) bekezdés; lásd még: Kisfaludi 2020a; BH 2014.51.I.; továbbá vö. Lányi 1899–1905 (lásd: 157–162); Kolosváry 1942 (lásd: 157–162); Petrik 2013 (lásd: 43–44); Sándor 2014a (lásd: 537–538); Bodzási 2020.

2. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter feladat- és hatáskörei között szólni kell a jogszabályalkotási jogáról is.[1245] A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter származékos jogalkotási jogkörben jogosult és köteles megalkotni:

„a) a veszélyes és nem veszélyes hulladéktípusokat tartalmazó hulladékjegyzéket, és a hulladék veszélyességét eredményező tulajdonságok megállapítására vonatkozó részletes szabályokat;[1246] b) az elhagyott hulladék ingatlanról történő elszállításának és megfelelő hulladékkezelési helyre történő elszállítás tényének igazolására vonatkozó formai előírásokat;[1247] c) a hulladéklerakás technikai követelményeit, a betelt lerakók lezárásának és utógondozásának technikai feltételeit, valamint részletes szabályait és a hulladéklerakás körforgásos gazdasággal összefüggő követelményeit; d) a hulladék termikus kezelésének technikai követelményeit és részletes szabályait;[1248] e) a hulladékolajjal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályait;[1249] f) a poliklórozott bifenilek és poliklórozott terfenilek, valamint az azokat tartalmazó berendezések kezelésének részletes szabályait;[1250] g) a titán-dioxid-ipar hulladékai kezelésének részletes szabályait;[1251] h) a hulladékgazdálkodással kapcsolatos egységes információs rendszer kialakításának részletes szabályait; i) a hasznosítási műveleteket és az energetikai hasznosítás feltételeként meghatározott energiahatékonysági mutató megállapítására vonatkozó szabályokat, valamint az ártalmatlanítási műveleteket;[1252] j) a hulladékgazdálkodási engedélyre és a nyilvántartásba vételre vonatkozó felügyeleti díjjal kapcsolatos részletes szabályokat;[1253] k) a hulladékgazdálkodási képzés részletes szabályait; l) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységre vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság által közérdekből közzéteendő adatok – különösen a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységgel kapcsolatos díjmegállapítás, költségek, bevételek, kiadások, beruházások, valamint az ezzel összefüggő műszaki információk – körét és a közzététel módját;[1254] m) a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység ellátásával összefüggő díjakat, a díjalkalmazási feltételeket,

[1245] Ht. 88. § (2)–(3) bekezdés.
[1246] Erre lásd: Hulladékjegyzék-rendelet.
[1247] Erre lásd: 10/2023. (VI. 29.) EM-rendelet.
[1248] Erre lásd: 29/2014. (XI. 28.) FM-rendelet.
[1249] Erre lásd: 145/2012. (XII. 27.) VM-rendelet.
[1250] Erre lásd: 144/2012. (XII. 27.) VM-rendelet.
[1251] Erre lásd: 120/2013. (XII. 16.) VM-rendelet.
[1252] Erre lásd: 43/2016. (VI. 28.) FM-rendelet (a továbbiakban: Ártalmatlanítási rendelet).
[1253] Erre lásd: 95/2013. (X. 14.) VM-rendelet.
[1254] Erre lásd: 13/2023. (VI. 30.) EM-rendelet.

a díjmegfizetés rendjét [ez tekintendő az úgynevezett jogalkotással megvalósuló árszabályozásnak]; n) a [MEKH-nek a hulladékgazdálkodásért felelős] miniszter részére történő adatszolgáltatási kötelezettségének rendjére, módjára, tartalmára, formájára és időpontjára vonatkozó részletes szabályokat;[1255] o) az uniós célszámok melletti egyéb célszámokat; p) a [MEKH] hulladékgazdálkodási közszolgáltatási díjra vonatkozó javaslattételi kötelezettségének időpontjára, rendjére, módjára, tartalmára vonatkozó részletes szabályokat;[1256] q) [az NHKV Zrt.] részére történő adatszolgáltatás tartalmát és rendjét;[1257] r) a gördülő fejlesztési rendszerterv részletes tartalmi és formai követelményeit; s) a hulladékanalízisen alapuló szakértői becsléssel állapítja meg [az EPR-]körbe kötelezően tartozó termékekből a települési hulladékként kezelésre, illegális lerakásra, köztisztaság keretében eltávolításra kerülő hulladék évi országos mennyiségét;[1258] sz) [mindemellett] az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben az igazgatási szolgáltatási díjköteles hulladékgazdálkodási eljárások, igazgatási jellegű szolgáltatások és bejelentések után fizetendő díj mértékét, valamint a díj beszedésével, kezelésével, nyilvántartásával, visszatérítésével kapcsolatos részletes szabályokat;[1259] t) [végezetül] az egészségügyért felelős miniszter a hulladékgazdálkodásért felelős miniszterrel egyetértésben a humángyógyszer hulladékká válását megelőző tevékenységek és a gyógyszerhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének szabályait, valamint a gyógyszergyártók biztosítékadására és tájékoztatási kötelezettségére vonatkozó részletes szabályokat;[1260] az egészségügyi intézményekben képződő hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének részletes szabályait;[1261] a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményeket."[1262]

3. Kiemelendők továbbá a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter adaszolgáltatással kapcsolatos feladat- és hatáskörei. Fontos hangsúlyozni, hogy ezek az adatszolgáltatási feladatok főként az uniós kötelezettségeinkből fakadnak. a) A HLI-irányelv értelmében hulladékgazdálkodásért felelős miniszter minden naptári évben adatot

[1255] Erre lásd: Aszr.
[1256] Erre lásd: Aszr.
[1257] Erre lásd: 12/2023. (VI. 30.) EM-rendelet.
[1258] Ht. 30/C. § (1) bekezdés.
[1259] Erre lásd: 34/2024. (XII. 23.) EM-rendelet.
[1260] Erre lásd: 11/2017. (VI. 12.) EMMI-rendelet és 12/2017. (VI. 12.) EMMI-rendelet (a továbbiakban: Eühr.).
[1261] Erre lásd: Eühr.
[1262] Erre lásd: 13/2017. (VI. 12.) EMMI-rendelet.

szolgáltat a hulladéklerakás mértékéről.[1263] b) Továbbá a HKI-irányelv alapján a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter köteles tájékoztatni a Bizottságot a hulladékstátus megszűnéséről;[1264] c) a Hulladékjegyzékben nem veszélyes hulladékként szereplő hulladék – hulladékgazdálkodási hatóság által – veszélyes hulladékká minősítésének a megvalósulásáról;[1265] d) a hasznosítási műveletek alkalmazásának végrehajtásáról a települési hulladék és a biohulladék tekintetében, beleértve az elkülönített gyűjtés anyagi és területi lefedettségét, valamint az elkülönített gyűjtéstől való eltéréseket;[1266] e) a hulladékgazdálkodási hatóság a hasznosításra, valamint az ártalmatlanításra szánt hulladék behozatalával, kivitelével, illetve átszállításával szemben emelt kifogásokról;[1267] f) a hulladékkezelést végző létesítmények, vállalkozások számára biztosított, a saját nem veszélyes hulladék termelés helyén való ártalmatlanítása vagy a hulladék hasznosítása műveletek elvégzése alóli mentességgel kapcsolatos jogszabályi előírásokról;[1268] g) az OHT-ről, és annak részeként az Országos Megelőzési Programról (a továbbiakban: OMP), valamint ezek lényeges módosításáról;[1269] h) a HKI-irányelv és a Ht. végrehajtásáról ágazati jelentések formájában, minden három évben, beleértve a hulladékolaj kezelésére és a hulladékmegelőzési programok végrehajtásában elért eredményekre, illetve az EPR-ra

[1263] HLI-irányelv 5. cikk (2), (5)–(6) bekezdés és 15. cikk; Ht. 87. § (1) bekezdés.

[1264] HKI-irányelv 6. cikk (4) bekezdés; Ht. 10. § (2) bekezdés és 87. § (2) bekezdés a) pont.

[1265] HKI-irányelv 7. cikk (2)–(3) bekezdés; Ht. 55. § (2) bekezdés és 87. § (2) bekezdés b) pont.

[1266] HKI-irányelv 10. cikk; Ht. 87. § (2) bekezdés c) pont.

[1267] HKI-irányelv 16. cikk (1) bekezdés; Ht. 3. § c) pont, 20–21. §, 87. § (2) bekezdés e) pont.

[1268] HKI-irányelv 23. cikk (1) bekezdés, 24. cikk és 25. cikk (1)–(2) bekezdés.

[1269] HKI-irányelv 28–29. cikk és 33. cikk. Az OHT és az OMP kapcsán fontos kiemelni, hogy „[a] hulladékgazdálkodási hatóság a hulladékgazdálkodás stratégiai célkitűzéseinek, [a Ht.-ban] megállapított célok elérésének, továbbá az alapvető hulladékgazdálkodási elvek – különösen a hulladékképződés megelőzésének elve – érvényesítésének érdekében előkészíti az [OHT-t], és annak részeként az [OMP-t]. Az OHT-t és az OMP-t – a vonatkozó országos tervekkel és programokkal összhangban – hét évre kell elkészíteni [igazodva az egyes uniós költségvetési ciklusokhoz is, tekintettel arra, hogy feljogosító feltétel azok elkészítése]. A hulladékgazdálkodási hatóság [köteles] az OHT és az OMP készítésébe az önkormányzati szövetségeket, érdekképviseleti és környezetvédelmi civil szervezeteket, továbbá az érintett hatóságokat, valamint környezetvédelmi igazgatási szerveket [bevonni]. A [hulladékgazdálkodásért felelős] miniszter az OHT-t és az OMP-t a tervezési időszak minden második évében felülvizsgálja, a felülvizsgálat eredményéről beszámolót készít, és azt a Kormány elé terjeszti. Ha a felülvizsgálat eredménye indokolja, akkor előkészíti az OHT és az OMP módosításának tervezetét is, és a beszámolóval együtt a Kormány elé terjeszti. […] Az OHT-t és az OMP-t a [hulladékgazdálkodásért felelős] miniszter az általa vezetett minisztérium honlapján közzéteszi, és elérhetőségét folyamatosan biztosítja.” [Ht. 73. § (1) bekezdés, 75. § (1)–(2) és (4) bekezdés, 77. § (1) bekezdés.] Az OHT tartalmára lásd: Ht. 76. § (1)–(2) és (5) bekezdés.

vonatkozó információkat is;[1270] i) a koncessziós társaság köteles minden adatot, tájékoztatást, elemzést, információt rendelkezésre bocsátani a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter megkeresésére az adatkéréstől számított tizenöt napon belül, ugyanakkor emellett állandó jelleggel a koncessziós társaság minden év május 31. napjáig beszámol és minden félévet követő három hónapon belül tájékoztatást ad a tevékenységéről, a koncessziós szerződésben foglalt kötelezettségek teljesítéséről és a pénzügyi helyzetéről; ezekről ugyanakkor a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter további felvilágosítást és adatszolgáltatást kérhet;[1271] j) végezetül fontos szólni a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter azon adatszolgáltatási feladatáról, amely kvázi a koncesszióba adott állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának alakulásához kapcsolódik. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter ugyanis a koncesszió hatálya alá tartozó hulladékgazdálkodási tevékenységek ellátásáról, valamint a koncessziós díj felhasználásról, továbbá az érintett hulladékáramokra meghatározott célszámok teljesítésének alakulásáról, a koncessziós társaság éves beszámolója és fejlesztési rendszerterve alapján, a kormány részére átfogó elemzést készít minden év október 31. napjáig. Ennek jelentősége abban is áll, hogy amennyiben a koncessziós társaság nem teljesíti valamennyi jogszabályi (és szerződéses) kötelezettségét, úgy a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kezdeményezheti a koncessziós társaság hulladékgazdálkodási engedélyének felfüggesztését, de csak és kizárólag azon engedélyek tekintetében, amelyek a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátásához nem szükségesek.[1272]

4. Emellett a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter szakmai feladatai körében az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának biztosítása érdekében meghatározza a hulladékgazdálkodás országos céljait (OHT és OMP), fejlesztésének irányait, elkészíti az OHKT-t, jóváhagyja az OGyHT-t, ellátja azon szakmapolitikai feladatokat, amelyek a körforgásos gazdaságra való áttéréshez kapcsolódnak, ellátja továbbá a hulladékgazdálkodás ágazati, szakmapolitikai felügyeletét, valamint ellátja az elhagyott hulladék felszámolására vonatkozó koordinációs feladatokat.[1273] Kissé kibontva azt lehet mondani, hogy a körforgásos gazdaságra történő átállás, illetve a hulladékgazdálkodásért, azok felügyeletéért, valamint az azokkal összefüggő állami feladatok ellátásáért való felelőssége körében a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter működteti a hulladékgazdálkodási minőségbiztosítási rendszert, mindemellett működteti az állami laboratóriumokat egyes hatósági intézkedések megalapozása céljából, továbbá ellát – a hulladékgazdálkodási hatóságon

[1270] HKI-irányelv 37. cikk.
[1271] Ht. 53/J. § (1)–(3) bekezdés.
[1272] Ht. 53/L. § és 53/G. § (3) bekezdés.
[1273] Ht. 32/A. § (1) bekezdés.

keresztül – piacfelügyeleti feladatokat, illetve a miniszter ellát szabályozási feladatokat, valamint részt vesz az elhagyott hulladék felszámolásával, a körforgásos gazdaságra történő átállással, a települési hulladék állami hulladékgazdálkodási közfeladatot meghaladó kezelési feladatainak, illetve a hulladékgazdálkodási vizsgálatokkal kapcsolatos feladatok ellátásban, végezetül együttműködik olyan szervezetekkel, akik a hulladékgazdálkodási tevékenység ellátásában részt vesznek.[1274] A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter

> „[e feladatainak] ellátásáért való felelőssége körében, különösen emberi élet, testi épség, egészség, a víz, a föld, a levegő vagy azok összetevői, illetve az élő szervezet egyedének védelme, a hulladék mennyiségének mérséklése, a hulladék hierarchia fokozott érvényre juttatása, a hulladékgazdálkodási ágazat piacgazdasági kereteinek megteremtése érdekében hozzájárul az ismeretek széles körű terjesztésével, tájékoztatások, képzések, oktatás biztosításával a fenntartható és tudatos hulladékminimalizáló és hulladék-újrahasznosító, újrafeldolgozó szemlélet kialakításához, [továbbá] adatokat gyűjt – a termék értékláncra és a hulladékgazdálkodásra vonatkozóan – az elhagyott hulladék felszámolás, a hulladék összetételének, innovatív válogatásának, feldolgozásának és hasznosítási megoldásainak meghatározása érdekében, [illetve] felméréseket végez a hulladékra, valamint az e törvény hatálya alá tartozó létesítményekre, tevékenységekre, és a tevékenységet végzőkre vonatkozóan".[1275]

Végezetül a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter

> „irányítja a […] hulladékgazdálkodási tevékenységeket, a nemzetközi szerződésekből adódó hulladékgazdálkodási feladatok végrehajtását, és a feladat- és hatáskörébe tartozó hulladékgazdálkodási igazgatást; közreműködik [mindemellett] a hulladékgazdálkodási szakképzési rendszer[1276] kialakításában és működtetésében; jóváhagyja a hulladékgazdálkodási hatóság által előkészített több éves és éves nemzeti

[1274] Ht. 78. § (1) és (4) bekezdés.

[1275] Ht. 78. § (3) bekezdés.

[1276] Megjegyzem, hogy „[a] körforgásos gazdasági és hulladékgazdálkodási ismeretek oktatásának megszervezése és az ismeretekkel kapcsolatos tananyagok, oktatási programok előkészítésének szellemi és anyagi támogatása a köznevelésért felelős miniszter, a felsőoktatásért felelős miniszter, valamint a [hulladékgazdálkodásért felelős] miniszter közös feladata, a hulladékgazdálkodási szakterületet érintő szakképzés tekintetében a miniszter gyakorolja az ágazatért felelős miniszter jogait, ellátja a felsőoktatás szakirányába tartozó állami feladatokat, és segíti a szakirányba tartozó felsőoktatási intézmények oktató munkáját" [lásd: Ht. 78/A. § (3) bekezdés].

ellenőrzési tervet, valamint ellátja a körforgásos gazdaságra[1277] történő átállással kapcsolatos feladatokat".[1278]

5. Mint látni fogjuk, a hulladékgazdálkodási hatóság szervezetileg – a 2010 utáni időszakra jellemző dekoncentrált szervek kormányhivatalba[1279] történő integrálása szerinti trendnek megfelelően – a kormányhivatalok keretében működnek (kivéve a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságot), így a Ksztv. 2. § (1) bekezdés szerinti hierarchikus irányítást felettük a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter gyakorolja,[1280] míg a szakmai irányítási feladatokat a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter látja el.[1281] A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter szakmai irányító tevékenysége kapcsán fontos kiemelni, hogy a vármegyei kormányhivatalok – a személyes adatok kivételével – adatgyűjtést végeznek, nyilvántartást vezetnek, továbbá adatot küldenek a hulladékgazdálkodásért felelős miniszternek az országos adatbázisok kialakítása és fenntartása érdekében.[1282]

6. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter ellát különböző igazgatási típusú feladatokat, úgymint:

„a) a nemzeti hulladékgazdálkodási politika végrehajtásában történő [közreműködés]; b) az Európai Környezetvédelmi Ügynökséggel, valamint a körforgásos gazdaság, illetve a hulladékgazdálkodás területén érintett nemzetközi, tagállami és hazai szervezetekkel történő [kapcsolattartás]; c) [konferenciák szervezése] a körforgásos gazdaságra történő átállásra és a hulladékgazdálkodásra vonatkozó szabályozás széles körű megismertetése érdekében; d) [adatok gyűjtése és elemzése] a körforgásos gazdasággal és a hulladékgazdálkodással kapcsolatos

[1277] Ezzel összefüggésben kiemelendő, hogy a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter – a Nemzeti Kutatási, Fejlesztési és Innovációs Hivatal elnökével együttműködésben – biztosítja „[a] hulladékgazdálkodás, a körforgásos gazdaságra történő átállás környezet állapotára gyakorolt hatásának megismerésére és azok fejlesztésére irányuló kutatások összehangolása, támogatása, értékelése és az állami hulladékgazdálkodással összefüggő kutatási célok [teljesítését]" [lásd: Ht. 78/A. § (2) bekezdés].

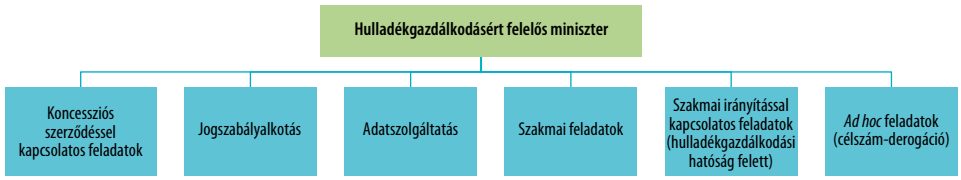
[1278] Ht. 78/A. § (1) bekezdés.

[1279] Az integrációról és a kormányhivatalokról részletesebben lásd Hegyesi–Juhász 2021: 114–141; *Hegyesi* 2020: 229–256.

[1280] 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet] 4. § (2) bekezdés és 5. § (1) bekezdés.

[1281] 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet és a Hhr. 4. § (1) bekezdés.

[1282] Ht. 78/B. § (5) bekezdés.



54. ábra. *A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre*
Forrás: a szerző szerkesztése

tényezőkről; e) hulladékgazdálkodási, szemléletformálási képzések és rendezvények [szervezése]; f) [részvétel] a hulladékgazdálkodással és körforgásos gazdasággal kapcsolatos kutatásban; h) [nyilvántartás vezetése] a közigazgatási feladataival összefüggésben."[1283]

7. A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter tekintetében végezetül beszélhetünk egy kvázi egyszeri, a célszámok derogációjával kapcsolatos *ad hoc* feladatáról is. Ez esetben ugyanis a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter végrehajtási tervet köteles küldeni a Bizottság részére, amely a derogációs igény alátámasztásának alapjául szolgál. A végrehajtási terv legalább az alábbiakat kell hogy tartalmazza:

„a) a települési hulladék újrafeldolgozására, hulladéklerakókban való elhelyezésére és egyéb kezelésére vonatkozó korábbi, jelenlegi és várható arányok, valamint a települési hulladékot alkotó hulladékáramok értékelése; b) a hatályos hulladékgazdálkodási tervek és hulladékmegelőzési programok végrehajtásának értékelése; c) azon okok, amelyek alapján az állapítható meg, hogy a célértékek határidőre nem érhetők el, továbbá a célértékek eléréséhez szükséges határidő-hosszabbítás hatásának értékelése; d) a célértékek elérése érdekében tervezett intézkedések megjelölése, ideértve a hulladékhierarchia alkalmazását ösztönző gazdasági eszközök és más intézkedéseket; e) [az előző pontban] meghatározott intézkedések végrehajtására vonatkozó ütemterv, a végrehajtásukért felelős szerv meghatározása, valamint a határidő-hosszabbítás esetén alkalmazandó célértékek eléréséhez való egyedi hozzájárulásuk értékelése; f) a hulladékgazdálkodás finanszírozására vonatkozó információk a szennyező fizet elvvel összhangban; g) szükség esetén az adatminőség javítására irányuló intézkedések, a hulladékgazdálkodási teljesítmény jobb tervezése és nyomon követése érdekében."

[1283] Ht. 78/B. § (1) bekezdés.

Amennyiben ugyanakkor a végrehajtási terv nem felel meg a jogszabályi előírásoknak,[1284] úgy a Bizottság tájékoztatásának kézhezvételétől számított három hónapon belül köteles azt felülvizsgálni és újból benyújtani a Bizottság részére, amelynek elfogadásáról a Bizottság dönt.[1285] A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd a 54. ábrát.

10.6. A HULLADÉKGAZDÁLKODÁSI HATÓSÁG

A hulladékgazdálkodási hatóság jogállására vonatkozó normákról a Hhr. rendelkezik.[1286] Elöljáróban fontosnak tartom kiemelni, hogy 2021. március 15. napjáig a hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági feladat- és hatásköröket a környezetvédelmi hatóságok látták el. A Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv (a továbbiakban: KTA) hangsúlyozta a hulladékgazdálkodási hatóság felállításának szükségességét. Mindemellett a KTA céljai között szerepelt az illegális hulladék felszámolása és a visszaváltási rendszer bevezetése is (az egyes egyszer használatos műanyagtermékek forgalomba hozatalának a betiltását azért nem hangsúlyozom, mert azt a joghármonizációs kötelezettségeink okán mindenképpen teljesítenie kellett hazánknak). Mint látni fogjuk, ezek teljes mértékben korrelálnak egymással. Jóllehet a KTA nem több egy politikai célkitűzéseket tartalmazó dokumentumnál, a közpolitikai és jogpolitikai célok tökéletesen kiolvashatók belőle. Először is a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer szerves részét képezi – mint ahogy azt a kilencedik fejezetben írtam – a visszaváltási rendszer, méghozzá azért, mert növelni szükséges a műanyagtermékek visszagyűjtését, ami az újrafeldolgozási és másodnyersanyag-tartalomra vonatkozó célszámteljesítéshez elengedhetetlen. Másodszor a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszer felállításával és az illegális hulladék felszámolásával jelentős mennyiségű hatósági jellegű feladat- és hatáskör keletkezett, ami okán szükségesnek mutatkozott azok környezetvédelmi hatóságtól történő leválasztása és egy új, kvázi „önálló" hatóság létrehozása. A koncessziós rendszer zavartalan és megfelelő működése (a célszámteljesítéssel együtt), valamint az illegális hulladék felszámolása ugyanis jelentős hatósági szerepvállalást igényel, kiváltképp ami a hatósági tevékenységet (értve ez alatt annak mindkét aspektusát: azaz a hatósági ellenőrzést és a hatósági jogérvényesítést is) illeti. Nem véletlen, hogy a hulladékgazdálkodási

[1284] Ht. 92/D. §.
[1285] Részletesebben lásd: Ht. 92/C. §.
[1286] Lásd: Kit. 2. § (4) bekezdés, 86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés és Hhr. 1. §.

hatóság létrehozásával egyidejűleg mind a büntetőjogi,[1287] mind a szabálysértési jogi,[1288] mind pedig a vonatkozó közigazgatási jogi[1289] felelősségi rendszert némileg átalakította – sok esetben a szabályokat is szigorította – a jogalkotó. A hulladékgazdálkodási hatóság létrehozásával a jogalkotó megteremtette annak jogalapját is, hogy az „a költséghatékonyság mérlegelését követően a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott, legfeljebb 2 m^3 mennyiségű, nem veszélyes hulladékot hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe [szállíthassa]".[1290]

Mindezek tükrében 2021. március 16. napjával a Hhr. leválasztotta a hulladékgazdálkodással kapcsolatos hatósági feladat- és hatásköröket a környezetvédelmi hatóságokról, és kvázi új szervezeti egységként létrehozta a hulladékgazdálkodási hatóságot. 2021. március 15. napjáig ugyanis a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Khr.) értelmében a hulladékgazdálkodással

[1287] Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 248. §-át, megjelent például egy két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel büntetendő minősített esete is a hulladékgazdálkodás rendjének a megsértésénél, mindemellett a tényállás normaszövegét is pontosították a könnyebb alkalmazhatóság érdekében. Bővült továbbá az egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés büntetéssel büntetendő minősített esetek köre, és megjelent a jelentős, különösen jelentős mennyiségű hulladék, valamint a különös visszaeső kategóriája, amely értelemszerűen korrelál az illegális hulladék felszámolásának igényével.

[1288] Lásd 2012. évi II. törvény 196. §-át (köztisztasági szabálysértés).

[1289] Vö. Ht. 84. §. „A hulladékgazdálkodási hatóság [a Ht.-ban], a Kvt.-ben, a [Ht.] végrehajtására kiadott jogszabályokban, valamint az EU közvetlenül alkalmazandó jogi aktusában meghatározott rendelkezés, illetve hatósági döntésben foglaltak megsértése esetén intézkedést hozhat, bírságot szabhat ki vagy figyelmeztetésben részesíti az eljárás alá vont jogi személyt, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetet vagy természetes személyt" [lásd: Ht. 84. § (1) bekezdés]. A Ht.-ban nevesített közigazgatási jogi szankciók az alábbiak: „a) a jogszabályban foglalt vagy hatósági határozatban előírt kötelezettségeinek betartására [kötelezés], illetve a jogsértő állapot megszüntetésére [kötelezés], ha a jogszabályban vagy hatóság határozatában foglalt előírásokat az eljárás alá vont jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet vagy természetes személy megszegi, teljesítésüket elmulasztja, vagy a hulladékgazdálkodási engedélyhez kötött tevékenységet az engedélytől, vagy a nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységet a nyilvántartástól eltérő módon gyakorolja; b) a környezetet veszélyeztető, szennyező, vagy károsító tevékenység felfüggesztésére, abbahagyására, [valamint] az eredeti állapot helyreállítására [*in integrum restitutio* kötelezés]; [végezetül a] c) környezetszennyezés esetében olyan intézkedés megtételére [kötelezés], amely a környezetszennyezést vagy csökkenti vagy megszünteti és a környezet károsodását kizárja" [lásd: Ht. 84. § (1a) bekezdés]. Az elévüléssel összefüggésben kiemelendő, hogy nem alkalmazható közigazgatási szankció, ha az elkövetéstől számított öt év eltelt, kivéve, ha a jogsértő magatartás hatóság tudomására jutásától számított egy év eltelt [Ht. 84. § (5) bekezdés].

[1290] Ht. 14. § (1) bekezdés e) pont.

kapcsolatos hatósági feladat- és hatáskörök ellátására a környezetvédelemmel kapcsolatos feladat- és hatáskörök ellátásával együtt a környezetvédelmi hatóság volt kijelölve. Erre lásd az 55. ábrát.

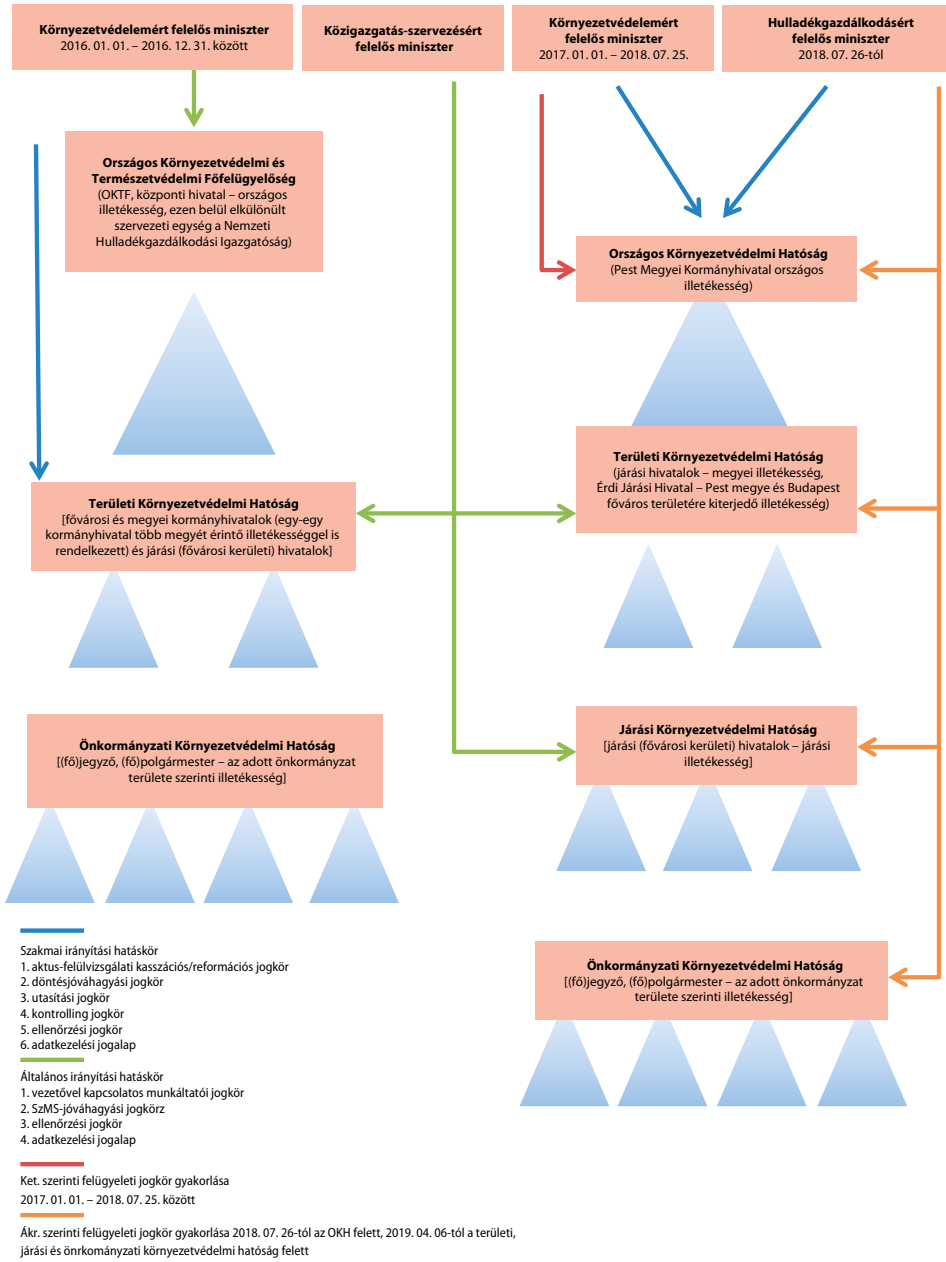
A két hatóság – azaz a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási – 2021. március 16. napjától egymás mellett működik. Az új struktúra alapvetően igazodik a 2010 után bevett és a területi államigazgatásban meghonosodott gyakorlattal, tudniillik azzal, hogy a dekoncentrált szervek az általános hatáskörű fővárosi és vármegyei kormányhivatalokba – és azok járási (fővárosi kerületi) hivatalaiba – integrálódnak, megjegyzendő ugyanakkor, hogy a jogalkotó gondolkodott egy teljesen önálló, központi hivatali formában működő, saját dekoncentrált szervekkel rendelkező hatóság létrehozásáról, de ez a fentiekben említett, 2010 óta tartó trendekkel teljesen szembement volna. Így végül a hulladékgazdálkodási hatóság jelenleg áll egy minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságból, egy országos hulladékgazdálkodási hatóságból és a területi hulladékgazdálkodási hatóságból, jóllehet mind az országos, mind pedig a területi hulladékgazdálkodási hatóság a kormányhivatali szervrendszeren belül működik, azaz nem minősül önálló jogalanynak. A hulladékgazdálkodási hatóság új szervezeti struktúráját szemlélteti az 56. ábra.

A következőkben az egyes hulladékgazdálkodási hatóságok feladat- és hatáskörét ismertetem. A hulladékgazdálkodási hatósági rendszer szervezeti értelemben háromszintű, jogorvoslati értelemben pedig egyszintű (nincs fellebbezés a hatósági döntés ellen, az ügyfél közigazgatási pert indíthat). Ennek megfelelően megkülönböztethetjük egymástól: 1. a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóságot (hulladékgazdálkodásért felelős miniszter által kijelölt szervezeti egység,[1291] amely a jelenleg hatályos szabályozás alapján a körforgásos gazdaságért felelős helyettes államtitkárság);[1292] 2. az országos hulladékgazdálkodási hatóságot (Pest Vármegyei Kormányhivatal); 3. és a területi hulladékgazdálkodási hatóságot (vármegyei kormányhivatal).[1293]

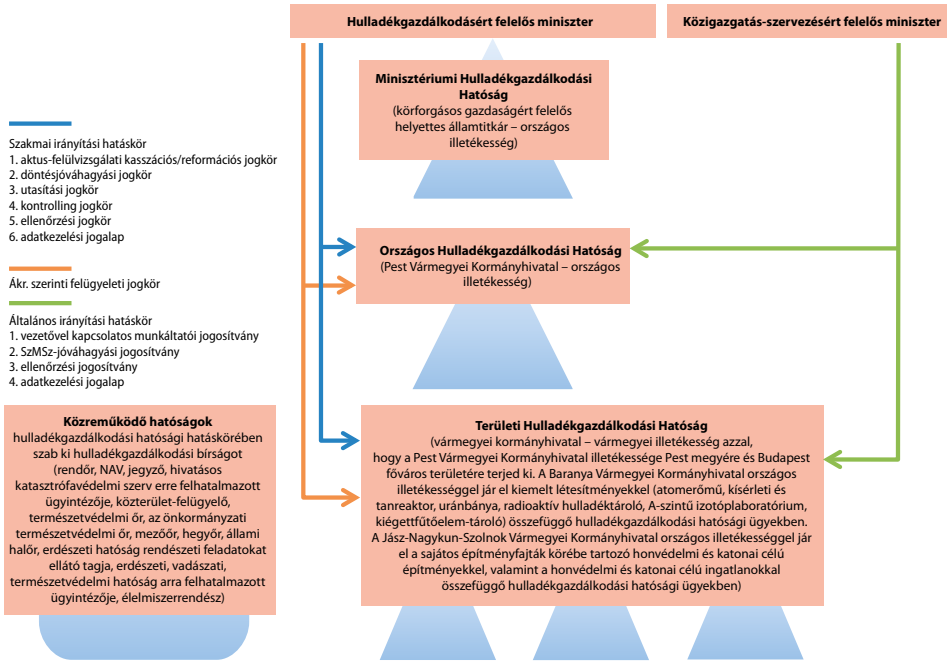
[1291] Hhr. 1. § (1) bekezdés b) pont.

[1292] Lásd: 1/2022. (XII. 30.) EM utasítás (a továbbiakban: EM SZMSZ) 20. § (1) bekezdés i) pontja.

[1293] Emellett még két országos illetékességgel rendelkező speciális feladat- és hatáskörrel felruházott hulladékgazdálkodási hatóságot is megkülönböztethetünk, ugyanis a Baranya Vármegyei Kormányhivatal látja el a kiemelt létesítményekkel (atomerőmű, kísérleti és tanreaktor, uránbánya, radioaktív hulladéktároló, A-szintű izotóplaboratórium, kiégettfűtőelem-tároló) összefüggő hulladékgazdálkodási hatósági ügyeket, míg a Jász-Nagykun-Szolnok Vármegyei Kormányhivatalhoz tartoznak a sajátos építményfajták körébe tartozó honvédelmi és katonai célú építményekkel, valamint a honvédelmi és katonai célú ingatlanokkal összefüggő hulladékgazdálkodási hatósági ügyek. Lásd: Hhr. 1. § (5)–(6) bekezdés.



55. ábra. *A hulladékgazdálkodási hatóság szervezeti ábrája 2016. január 1. napja és 2021. március 15. napja között*
Forrás: a szerző szerkesztése a Khr. és a Korm.hiv. rendelet alapján



56. ábra. *A hulladékhatóság szervezeti ábrája 2021. március 16. napjától*
Forrás: a szerző szerkesztése a Hhr. és a Korm.hiv. rendelet alapján

A minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság alapvetően két fontos hatósági típusú feladatot lát el: a) egyrészt gyakorolja az Ákr. szerinti felügyeleti jogkört; b) másrészt gyakorolja a koncessziós rendszerre történő átállást és a koncessziós rendszer működését biztosító Ht. 92/G. § szerinti jogkört; c) emellett ellát számos nem hatósági típusú feladatot is, amelyről terjedelmi korlátok okán e helyütt csak utalok (például e körbe sorolandó a koncessziós díj beszedése, ugyanis azt a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter az általa vezetett minisztérium kijelölt szervezeti egységén keresztül szedi be. A koncessziós díjból befolyt összeg a hulladékgazdálkodásért felelő miniszter minisztériumának a bevétele, és az a hulladékképződés csökkentését támogató feladatokra fordítandó).[1294]

a) Az Ákr. szerinti felügyeleti jogkört a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság az országos és a területi hulladékgazdálkodási hatóság fölött gyakorolja, ez magában foglalja az Ákr. 121. § szerinti teljes felügyeleti jogkört, azaz a kasszációs és reformációs jogkört egyaránt. Ennek megfelelően a minisztériumi

[1294] Ht. 53/G. §.

hulladékgazdálkodási hatóság megváltoztathatja vagy megsemmisítheti a felügyelt szerv döntését, és megsemmisítés esetén – szükség szerint – új eljárásra utasítja a felügyelt szervet.

b) Emellett a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszerre történő átállás egyik leglényegesebb, garanciális jelentőségű miniszteri jogosítványa a koncessziós rendszerrel összefüggő 1. jogviszonyok létesítéséhez, módosításához és megszüntetéséhez, 2. valamint bizonyos cégjogi változásokhoz kapcsolódó miniszteri vétó intézménye, amelyet a Ht. 92/G. §-a konstituált.

Ennek megfelelően elsőként a jogviszonyváltozásokkal kapcsolatos miniszteri vétóról szólok, amelynek értelmében azokhoz a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter előzetes jóváhagyása szükséges. Éppen ezért, 2028. június 30. napjáig, a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter előzetes jóváhagyása szükséges mind a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátására létesült vagy beszerzett hulladékgazdálkodási vagyonelem átruházásához, mind pedig a vagyonelemek birtoklását, hasznosítását, használatát, a hasznai szedését, valamint az azzal való rendelkezést érintő szerződéses jogviszony létesítéséhez, megszüntetéséhez és módosításához. Csupán azon szerződéses jogviszony képez kivételt az előzetes jóváhagyás alól, amely a koncesszori alvállalkozói tevékenység vagy a koncessziós társaság részére történő kezelési szolgáltatásnyújtás 2023. július 1. napjától történő ellátását szolgálja.[1295] E szabállyal a jogalkotó azt kívánta megakadályozni, hogy az egyes hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységhez kapcsolódó gazdasági szereplők kvázi „vagyonkimentéssel" megnehezítsék, megakadályozzák vagy ellehetetlenítsék a hulladékgazdálkodási koncessziós rendszerre történő átállást. Természetesen ez nem minden jogviszonyra vonatkozik, hisz a miniszteri vétó intézményének „túltolása" eredményezhette volna a jelenleg működő hulladékgazdálkodási rendszer ellehetetlenítését, megnehezítvén a közszolgáltatás megszervezését és ellátását. Ennek elkerülése érdekében a miniszteri vétó jogintézménye nem alkalmazható az alábbi jogviszonyok esetében: 1. ha a jogviszony ahhoz szükséges, hogy a rendes üzletmenet keretein belül a hulladékgazdálkodási

[1295] Ht. 92/G. § (1) bekezdés. Ezzel összefüggésben megjegyzendő, hogy e szerződés jóváhagyását megelőzően a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter köteles beszerezni a Környezeti és Energiahatékonysági Operatív Program végrehajtásáért felelős irányító hatóság (a továbbiakban: KEHOP IH) véleményét az EU támogatásával megvalósítás, beszerzés vagy fenntartási kötelezettség alatt álló hulladékgazdálkodási eszközök és létesítmények vonatkozásában. Ha a KEHOP IH a véleményt a megkeresés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül nem küldi meg a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére, úgy anélkül dönt. A vélemény megadása tekintetében hiánypótlásnak nincs helye [lásd: Ht. 92/G. § (7) bekezdés]. Megjegyzendő, hogy az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2021. évi LXVIII. törvény vonatkozó szabályait a körforgásos gazdasággal összefüggő törvénymódosításokról szóló 2023. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Kgt.) módosította.

közszolgáltatási résztevékenység ellátásába bevont hulladékgazdálkodási vagyonelemek napi funkcionális működőképességét biztosítása, és az nem keletkeztet tízmillió forintot meghaladó fizetési kötelezettséget; 2. ha a jogviszony olyan, az Nvtv. szerinti hasznosítási vagy tulajdonátruházási szerződés, amely a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység folyamatos ellátása érdekében a koncesszor nevében eljáró koncessziós társasággal versenyeztetés mellőzésével köthető a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátásához szükséges vagyonra vonatkozóan.[1296] Kiemelendő, hogy a hulladékgazdálkodásért felelős minisztert a szerződés megkötése előtt előzetesen tájékoztatni kell a szerződés tervezetének megküldésével.[1297] Ennek megfelelően a felek a szerződésesjogviszony-változás – függő hatályú – létrehozását követő tizenöt napon belül megküldik a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére, kérvén annak jóváhagyását.[1298] A miniszteri jóváhagyásnak további korlátja, hogy azt kizárólag abban az esetben tagadhatja meg, ha a jogviszony létesítése hátrányos lenne a koncessziós rendszer működése szempontjából,[1299] ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy bíróság nem változtathatja meg a miniszter döntését.[1300] Amennyiben a hulladékgazdálkodási vagyonelem a miniszteri jóváhagyás értelmében az állam tulajdonában kerül, úgy az azzal összefüggő vagyonkezelői feladatokat az MHKV Zrt. látja el.[1301]

A miniszteri vétó fentiekben említett második esetköre a cégjogi változásokra reagált, amelyet a jogalkotó – tekintettel a rendszer 2023. július 1. napjával történő indulására – már hatályon kívül helyezett (egyébként értelemszerűen 2023. július 1. napjával). A cégjogi változásokkal összefüggő miniszteri vétó értelmében 2023. június 30-ig a hulladékgazdálkodási közszolgáltató, valamint a közszolgáltatói alvállalkozó Ptk. szerinti egyesüléséhez, szétválásához, alaptőkéjének vagy törzstőkéjének legalább egynegyed résszel történő felemeléséhez vagy leszállításához a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hozzájárulása volt szükséges, kivéve, ha jogszabály tette kötelezővé az alaptőke vagy a törzstőke felemelését vagy leszállítását. Mindemellett a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter hozzájárulása volt szükséges 2023. június 30-ig bármely közszolgáltatóban, valamint közszolgáltatói alvállalkozóban a szavazatok huszonöt százalékát meghaladó befolyás szerzéséhez.[1302]

[1296] Ht. 92/G. § (2) bekezdés.

[1297] Ht. 92/G. § (6) bekezdés.

[1298] A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a résztevékenység körébe tartozó, hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének, valamint a közszolgáltatási résztevékenység igénybevételének részletes szabályairól szóló 169/2024. (VI. 29.) Korm. rendelet 3. § (2) bekezdés.

[1299] Ht. 92/G. § (3) bekezdés.

[1300] Ht. 92/G. § (5) bekezdés.

[1301] Ht. 92/G. § (4) bekezdés.

[1302] Ht. 92/G. § (8)–(9) bekezdés.

A hulladékgazdálkodásért felelős miniszter kizárólag akkor tagadhatta meg e jogügyletek valamelyikéhez a hozzájárulást, vagy abban az esetben köthette feltételhez, ha annak végrehajtása a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás biztonságát, a Ht.-ban előírt közszolgáltatási kötelezettség teljesítését, az ingatlanhasználók érdekeit vagy a legkisebb költség elvének érvényesülését veszélyeztette volna, vagy a közszolgáltató a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás folyamatos – jogszabályban meghatározott – ellátását nem lett volna képes teljesíteni.[1303]

Az országos hulladékgazdálkodási hatóság alapvetően – mint ahogy azt az 56. ábra is szemlélteti – országos illetékességgel rendelkező hulladékgazdálkodási hatóság. A Hhr. országos hulladékgazdálkodási hatóságként a Pest Vármegyei Kormányhivatalt jelölte ki.[1304] Az országos hulladékgazdálkodási hatóság az alábbi hatósági tevékenységeket látja el: 1. engedélyezési típusú feladatok; 2. kifogásokkal kapcsolatos feladatok; 3. nyilvántartási típusú feladatok; 4. hatósági ellenőrzési feladatok. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság – akárcsak a minisztériumi hulladékgazdálkodási hatóság – számos nem hatósági típusú feladatot is ellát, amelyekről terjedelmi korlátok okán nem szólok.

1. Az engedélyezési típusú feladatok esetén az alábbiakat szükséges megemlíteni: a) a gyűjtéssel, szállítással, kereskedelemmel, közvetítéssel kapcsolatos, több területi hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörét érintő illetékességi területre vonatkozó engedélyezési feladatok;[1305] b) a gyártók és forgalmazók által a kötelezettségeik megvalósítása érdekében létrehozott közvetítő szervezetek nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatok;[1306] c) a SUP II. rendelet szerinti gyártók nyilvántartásba vételére vonatkozó feladatok.[1307] E pontoknál is kiemelendő, hogy hulladékgazdálkodási engedély határozott időre, de legfeljebb öt évre adható.[1308]

a) A hatósági ügyintézést egyszerűsítendő – egyébként más hatósági eljárásoknál is bevett – gyakorlatot alkalmaz a Hhr., amikor a hulladék gyűjtésével, szállításával, kereskedelmével, közvetítésével kapcsolatos hatósági engedély megszerzése vagy a nyilvántartásba vétel iránti kérelem több területi hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörét érintő illetékességi területre terjed ki. Erre a feladatra az országos hulladékgazdálkodási hatóságot jelöli ki a Hhr.[1309] Abban az esetben is az országos hulladékgazdálkodási hatóság jár el, ha egy hulladékgazdálkodási szakkérdés esetén

[1303] Ht. 92/G. § (11) bekezdés.
[1304] Hhr. 1. § (3) bekezdés.
[1305] Hhr. 3. § (1) bekezdés c) és i) pont.
[1306] Hhr. 3. § (1) bekezdés d) pont.
[1307] Hhr. 3. § (1) bekezdés j) pont és SUP II. rendelet 14. § és 16. §.
[1308] Ht. 79. § (1) bekezdés.
[1309] Hhr. 3. § (1) bekezdés c) pont.

az országos környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság volt az engedélyező hatóság.[1310] Hulladékgazdálkodási engedély, mint fentebb említettem, határozott időre, de legfeljebb öt évre bocsátható ki.[1311]

b) Szükséges továbbá megemlítenem, hogy – törvény eltérő rendelkezése hiányában – a gyártók, a forgalmazók a Ht. szerinti kötelezettségeik teljesítése érdekében létrehozhatnak vagy megbízhatnak közvetítő szervezeteket[1312] annak érdekében, hogy e kötelezettségeiket a közvetítő szervezetek díjfizetés ellenében és a szerződésben foglalt feltételek mellett átvállalják a gyártóktól, a forgalmazóktól. E közvetítő szervezetek csak az országos hulladékgazdálkodási hatóság általi nyilvántartásba vételt követően kezdhetik meg tevékenységüket. E feladat inkább tekintendő engedélyezési típusú feladatnak, semmint nyilvántartásinak, jóllehet a hatóság a közvetítő szervezetekről köteles nyilvántartást is vezetni.[1313]

c) Mindemellett szólnom kell – a SUP II. rendelet alapján – a gyártók nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatokról is. Bizonyos egyszer használatos műanyagtermékeket[1314] forgalomba hozó gyártó köteles a termékkel végzett tevékenység megkezdésétől számított tizenöt napon belül kérelmezni az országos hulladékgazdálkodási hatóságnál a nyilvántartásba vételét, a hatóság pedig nyolc napon belül kiadja a gyártó részére a nyilvántartási számot. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság bárki számára hozzáférhető módon, nyilvánosan, naprakészen köteles közzétenni a honlapján a nyilvántartásba vett gyártók nevét, székhelyét, adószámát, a nyilvántartásba vételi számát, a gyártó által gyártott, forgalomba hozott egyszer használatos műanyagtermékek megnevezését és fajtáját. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság – a gyártók adatszolgáltatása alapján – köteles a tárgyévet követő év november 1. napjáig a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére

[1310] Hhr. 3. § (1) bekezdés i) pont.

[1311] Ht. 79. § (1) bekezdés.

[1312] A közvetítő szervezet „egy olyan nonprofit, gazdasági társaságként működő közvetítő […], amely a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását nyilvántartásba vétel alapján szervezi" [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 38a. pont]. Kivételt képez ez alól az a közvetítő szervezet, amely az EPR-rendeletben meghatározott termékekre vonatkozóan a kiterjesztett gyártói felelősségi kötelezettséget a gyártó nevében teljesíti [lásd: Ht. 2. § (1) bekezdés 38a. pont]. A közvetítő pedig „egy olyan gazdálkodó szervezet – az egyéni vállalkozót, valamint az egyéni céget ide nem értve –, amely más nevében szervezi a hulladék hasznosítását vagy ártalmatlanítását, ideértve azt az esetet is, amikor a közvetítő nem lesz a hulladék tényleges birtokosa" [Ht. 2. § (1) bekezdés 38. pont].

[1313] Ht. 29. §.

[1314] Lásd a SUP II. rendelet 1. számú mellékletében felsorolt termékeket.

a fentiekben hivatkozott egyszer használatos műanyagtermékekre vonatkozó SUP II. rendeletben meghatározott adatokat[1315] továbbítani.[1316]

d) Mindezek mellett fontos hangsúlyozni:

> „[A] gyártó a körforgásos termékkel végzett tevékenységének megkezdését megelőzően […] kérelmezi az országos hulladékgazdálkodási hatóságnál a nyilvántartásba vételét, amelynek során nyilatkozik, hogy [az EPR-]kötelezettségeit [vagy] kollektív teljesítés útján vagy [pedig] egyéni teljesítés keretében teljesíti. Amennyiben […] nem nyilatkozik az egyéni teljesítésről, vagy nem rendelkezik a koncessziós társasággal megkötött, érvényes szerződéssel, illetve azt hiánypótlási felhívás ellenére, [az abban] megadott határidőn belül nem nyújtja be, [akkor] kollektív teljesítőként veszi nyilvántartásba [a hatóság].”[1317]

Kivételt képez az eredeti hulladéktermelő gazdálkodó szervezet, amennyiben „[a] hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe eső, saját tevékenységeiből képződő elsődleges hulladékának, saját célra történő előkezeléséről és hasznosításáról saját üzemeltetésű létesítményében és berendezésével [gondoskodik]”.[1318]

e) Idesorolandó továbbá, hogy engedélyezi vagy bejelentés alapján nyilvántartásba veszi a hulladékszállítás céljára használt szállítóeszközöket.

[1315] a) Magyarországon forgalomba hozott SUP II. rendelet 1. számú melléklet 1. pontjában felsorolt termékek mennyiségéről (kg), a részben műanyagból készült termék esetében a termék mennyisége mellett annak műanyagtartalmáról is (kg); b) Magyarországon forgalomba hozott SUP II. rendelet 1. számú melléklet 4. pontjában felsorolt termék megnevezéséről, mennyiségéről (kg), eredetéről (belföldi gyártású, külföldről behozott), műanyagtípusáról, egységnyi újrafeldolgozottanyag-tartalmáról (%), gyártásához felhasznált újrafeldolgozott műanyaghulladékból származó anyag mennyiségéről (kg), a gyártáshoz felhasznált újrafeldolgozott műanyaghulladékból származó anyag mennyiségét igazoló számla vagy egyéb bizonylat sorszámáról; Magyarországon forgalomba hozott, SUP II. rendelet 1. számú melléklet 2. pontjában felsorolt termék mennyiségéről (kg); Magyarországon forgalomba hozott, műanyagot tartalmazó halászeszköz mennyiségéről (kg); átvett hulladékká vált, műanyagot tartalmazó halászeszköz mennyiségéről (kg). Mindemellett a gyártó nyilvántartást vezet az általa átvett, a gyűjtő az általa elkülönítetten gyűjtött, SUP II. rendelet 1. számú melléklet 4. pontjában felsorolt termékből származó hulladék kilogrammban kifejezett mennyiségéről is, és a nyilvántartásban az újrafeldolgozás céljából, elkülönítetten kell szerepeltetni a minden más hulladéktól elkülönítetten gyűjtött és a települési hulladék egyéb műanyag-, fém-, papír- vagy üveghulladékaival együtt gyűjtött italpalackokat [SUP II. rendelet 16. § (1)–(2) bekezdés].

[1316] SUP II. rendelet 14. § (1)–(2) és (6) bekezdés és 16. § (5) bekezdés.

[1317] EPR-rendelet 23. § (1) és (3) bekezdés.

[1318] Ht. 31. § (7) bekezdés.

f) Végezetül kiemelem, hogy az önkéntesen visszaváltási díjas termék gyártója nyilvántartásba vétel céljából köteles bejelenteni[1319] a visszaváltási díj alkalmazását még a forgalomba hozatalt megelőzően,[1320] ami ugyancsak az országos hulladékgazdálkodási hatóság engedélyezési feladatai körébe sorolandó.

2. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság bizonyos kifogásokkal kapcsolatos feladatokat is ellát.[1321] A Hulladékszállítási rendelet alapján ugyanis az országos hulladékgazdálkodási hatóság a hasznosításra, illetve az ártalmatlanításra szánt hulladék behozatalával, kivitelével, valamint átszállításával szemben kifogást emel. Amennyiben valamilyen környezetvédelemmel kapcsolatos jogellenes cselekmény vagy illegális hulladékszállítás miatt már korábban elítélték a bejelentőt vagy a címzettet, az országos hulladékgazdálkodási hatóság a hasznosításra, valamint ártalmatlanításra szánt hulladék hazánkba történő behozatalával szemben akkor emel kifogást (a hazánkon történő átszállítás esetkörét ide nem értve), ha a bíróság a Btk. szerinti környezetkárosítás, természetkárosítás vagy hulladékgazdálkodás rendjének megsértése bűncselekmény elkövetése miatt jogerősen megállapította a bejelentő vagy a címzett büntetőjogi felelősségét (természetesen mindaddig, amíg a bejelentő vagy a címzett nem mentesül a büntetett előélethez fűződő hátrányos jogkövetkezmények alól; valamint ha a bejelentő vagy a címzett hulladékgazdálkodási tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt áll; végezetül ha a Kvt. szerinti kármentesítési kötelezettségét a bejelentő vagy a címzett nem teljesíti a teljesítésre megállapított határidő lejártáig. Mindemellett akkor is kifogást emel az országos hulladékgazdálkodási hatóság a hulladék hazánkba történő behozatalával, kivitelével és átszállításával kapcsolatban, ha hasznosításra szolgáló hulladékégető műbe irányul magának a hulladéknak a behozatala, és megállapítást nyer, hogy ez szükségessé tenné a hazánk területén képződött hulladék ártalmatlanítását; továbbá, ha a behozni kívánt hulladék az OHT-val össze nem egyeztethető módon történő kezelését eredményezné.[1322]

[1319] A bejelentésnek tartalmaznia kell az alábbi adatokat: a) a gyártó nevét, székhelyét, adószámát; b) a visszaváltási díjas termék megnevezését; c) amennyiben a visszaváltási díjas termék azonosító számmal vagy globális kereskedelmi áruazonosító számmal (a továbbiakban: GTIN-szám) rendelkezik, akkor a termék azonosító számát, valamint GTIN-számát; d) a csomagolás kivételével a visszaváltási díjas termék Kombinált Nómenklatúra szerinti tárgyév első napján hatályos vámtarifaszámát; e) a visszaváltási díj összegét [VV-rendelet 33. § (2) bekezdés].

[1320] VV-rendelet 33. § (1) bekezdés.

[1321] Hhr. 3. § (1) bekezdés d) pont.

[1322] Ht. 20. § (2)–(3) bekezdés, 21. § és a Hulladékszállítási rendelet 11. cikk (1) bekezdés c) pontja és 12. cikk (1) bekezdés d) pontja.

3. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság lát el nyilvántartási típusú feladatokat is. Idesorolhatjuk a hulladékgazdálkodási nyilvántartás[1323] és a koncesszori alvállalkozókra vonatkozó nyilvántartás vezetését.[1324]

4. Szükséges kitérni továbbá a hulladékgazdálkodási hatóság hatósági ellenőrzési típusú tevékenységeire is, amelyek között megkülönböztethetjük a) a kifogásolási típusú feladatokhoz kapcsolódó hatósági ellenőrzési tevékenységet;[1325] b) a hulladéklerakási járulékra vonatkozó hatósági ellenőrzési tevékenységet;[1326] c) a Ktdt. szerinti termékdíjfizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenységet;[1327] d) a visszaváltási rendszerrel[1328] és e) az EPR-rendszerrel kapcsolatban felmerülő ellenőrzési tevékenységet;[1329] f) a SUP II. rendelet szerinti gyártók nyilvántartásba vételével kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenységet; g) a hulladékszállítás céljára használt szállítóeszközök engedélyezése vagy bejelentés alapján nyilvántartásba vétele, valamint a hulladék szállításának, a szállítóeszköz szállításra való alkalmasságának, a kísérő dokumentációnak és a szállítóeszköznek, valamint a hulladék azonosításával és nyilvántartásával kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenységet, valamint a Ht. alá tartozó termékekkel, szolgáltatásokkal és tevékenységekkel kapcsolatos tanúsítványokra vonatkozó ellenőrzési, felügyeleti és minősítési feladatokat.[1330]

a) Többek között a kifogásolási feladataihoz kapcsolódóan hatósági ellenőrzés keretében az országos hulladékgazdálkodási hatóság a hulladék hazánkba történő behozatalával, onnan történő kivitelével és az azon történő átszállításával összefüggésben vizsgálhatja, hogy a bejelentésre kötelezett vagy a címzett nem áll-e a valamilyen kizáró ok hatálya alatt, hisz amennyiben igen, úgy az országos hulladékgazdálkodási hatóság kifogással él a hulladékbehozatal, -kivitel vagy -átszállítás tekintetében.[1331]
b) Emellett még szükséges kiemelni az országos hulladékgazdálkodási hatóság hulladéklerakási járulékkal (adók módjára behajtandó köztartozás) összefüggő hatósági ellenőrzési tevékenységét is. A hulladéklerakó üzemeltetője, valamint

[1323] Hhr. 3. § (1) bekezdés g) pont; Ht. 78/B. § (2) bekezdés 30. pont.
[1324] Hhr. 3. § (1) bekezdés k) pont és Ht. 2. § (1) bekezdés 36h. pont.
[1325] Hhr. 3. § (1) bekezdés d) pont.
[1326] Hhr. 3. § (1) bekezdés g) pont.
[1327] Hhr. 3. § (1) bekezdés a) pont és Ktdt. 24. §.
[1328] VV-rendelet 39–40. §.
[1329] EPR-rendelet 27. §.
[1330] Hhr. 3. § (1) bekezdés g) pont és Ht. 78/B. § (2) bekezdés 23., 31–32. pont.
[1331] Ht. 20. § (4) bekezdés.

a D1,[1332] D2,[1333] D3,[1334] D4,[1335] D5[1336] és D12[1337] kóddal ellátott ártalmatlanítási művelet végzője köteles főszabály szerint[1338] hulladéklerakási járulékot fizetni a hulladéklerakás csökkentése és a hasznosítási arányok teljesítése végett. E kötelezettség a hulladék elhelyezésével keletkezik, és a járulék mértékét a negyedévenkénti járulékfizetéssel érintett hulladék tömege alapján – 6000 Ft/tonna egységár alapulvételével – szükséges meghatározni. A fentiekben megnevezett járulékfizetésre kötelezettek a kötelezettség keletkezésétől számított tizenöt napon belül kötelesek bejelenteni azt az országos hulladékgazdálkodási hatóságnak és negyedévente, a tárgynegyedévet követő hónap huszadik napjáig kötelesek forintban megfizetni és e határnapig adatot szolgáltatni a járulékfizetés alapjáról, a megfizetett járulék

[1332] Lerakás a talaj felszínére vagy a talajba (például: hulladéklerakás, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1333] Talajban történő kezelés (például: folyadékok, iszapok talajban történő biológiai lebontása, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1334] Mélyinjektálás (például: szivattyúzható anyagok kutakba, sódómokba vagy természetes üregekbe juttatása, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1335] Felszíni feltöltés (például: folyadékok, iszapok elhelyezése árkokban, mélyedésekben, tározóvagy ülepítőtavakban, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1336] Lerakás műszaki védelemmel (például: elhelyezés fedett, szigetelt, a környezettől és egymástól is elkülönített cellákban, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1337] Tartós tárolás (például: tartályokban történő elhelyezés mélyművelésű bányában, lásd: Ártalmatlanítási rendelet 1. számú melléklet).

[1338] Kivételt képez ez alól, ha: „[…] b) az állam vagy az [EU] által támogatott kármentesítés során képződő hulladékot helyeznek el hulladéklerakóban; c) 5000 lakosegyenérték szennyezőanyag-terhelést meg nem haladó szennyvíztisztító telepen képződött települési szennyvíziszapot helyeznek el hulladéklerakóban, és a szennyvíziszapban lévő anyagok a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló 50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet [a továbbiakban: Szennyvíziszap rendelet] mellékletében meghatározott határértékeket meghaladják, és ennek következtében a szennyvíziszap mezőgazdasági célú felhasználása termőföldön nem lehetséges; d) a hulladéklerakóban települési szennyvíziszapkomposztot helyeznek el takarórétegként, amelyből a biogázt és a növények számára hasznosítható tápanyagokat előzetesen kinyerték, majd a kinyerést követően visszamaradt szennyvíziszapot komposztálták, és a szennyvíziszapkomposztban található anyagok a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól szóló kormányrendelet mellékletében meghatározott szennyvíziszapkomposztra vonatkozó határértékeket meghaladják, és ennek következtében a szennyvíziszapkomposzt mezőgazdasági célú felhasználása termőföldön nem lehetséges, e) lakosságnál képződött, azbesztet tartalmazó építőanyag megnevezésű veszélyes hulladék lerakása valósul meg; f) erőművi és hulladékégetésből származó nem veszélyes salak, pernye, egyéb füstgáz tisztításából származó hulladék lerakása valósul meg; g) nem veszélyes kohászati salak hulladék lerakása valósul meg; h) […] építési célú felhasználás valósul meg [a települési hulladék lerakására szolgáló hulladéklerakón hasznosítható ÉBH tekintetében]" [lásd: Ht. 69. § (5) bekezdés és 15. § (6) bekezdés].

összegéről, a hulladéklerakóban elhelyezett hulladék mennyiségéről, jellegéről és típusáról. Az országos hulladékgazdálkodási hatóság hivatott ellenőrizni a hulladéklerakási járulék bizonylatait, valamint a hulladéklerakási járulékkal kapcsolatos kötelezettségek teljesítését, és amennyiben megállapítja, hogy nem vagy nem megfelelően fizette meg a hulladéklerakási járulékot az arra kötelezett, akkor intézkedik az ügy állami adóhatóság részére történő átadásáról, a megfizetendő járulék vagy a nem megfelelő összegben megfizetett járulékkülönbözet végrehajtás útján történő beszedése érdekében.[1339] Mindemellett fontos kiemelni, hogy az országos hulladékgazdálkodási hatóságnak koordinációs feladatai is vannak, a tekintetben, hogy „az érintett hatóságok között az ellenőrzési tervek, illetve módszerek egyeztetését, összehangolását, és az ellenőrzési tapasztalatok közös értékelését, illetve közös ellenőrzési jelentések készítését [koordinálja] és a [hulladékgazdálkodásért felelős] minisztert tájékoztatja e tevékenységek eredményéről".[1340] c) A Ktdt. szerinti termékdíjfizetési kötelezettség teljesítésével kapcsolatos hatósági ellenőrzési tevékenység alapján a NAV a termékdíj-kötelezettséggel összefüggő nyilvántartásában szereplő adatokat, a kiadott engedélyek, egyes határozatok adatait a kötelezettségek ellenőrzése céljából az országos hulladékgazdálkodási hatóság rendelkezésére bocsátja, amely hatóság ennek alapján látja el a hatósági ellenőrzési feladatait.[1341] d) A visszaváltási rendszerrel kapcsolatosan a jogszabály szűkszavúan fogalmaz, azt mondja ugyanis, hogy a hatóság hivatott ellenőrizni a VV-rendeletben foglalt kötelezettségek érvényesülését (a fogyasztóvédelmi hatóságot érintő kérdéseket leszámítva).[1342] e) Az EPR-rendszer ellenőrzésével összefüggésben is hasonlatos a helyzet, itt az EPR-rendelet akképpen fogalmaz, hogy a hatóság a gyártó körforgásos termékekkel kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését, illetve a koncessziós társaság körforgásos termékekkel kapcsolatos tevékenységét ellenőrzi.[1343] Az f) és g) pontokat korábban már kifejtettem, így e helyütt csak visszautalok a korábbiakra.

A területi hulladékgazdálkodási hatóság illetékessége a székhelye szerinti megyére terjed ki azzal, hogy a Pest Vármegyei Kormányhivatal illetékessége kiterjed Pest megyére és Budapest főváros egész területére is.[1344] Főszabály szerint

[1339] Ht. 68. §, 69. § (1)–(2) bekezdés.

[1340] Ht. 78/B. § (2) bekezdés 22–23. pont. Fontosnak tartom kiemelni, hogy a járulékfizetésre kötelezett a bejelentésen és a hulladéklerakási járulék befizetésén túlmenően a járulékfizetés alapjára és a megfizetett járulék összegére, a hulladéklerakóban elhelyezett hulladék mennyiségére, jellegére és típusára vonatkozó adattartalommal a hulladékgazdálkodási hatóság részére negyedévente, a tárgynegyedévet követő hónap huszadik napjáig adatot szolgáltat. Lásd: Ht. 69. § (6) bekezdés.

[1341] Ktdt. 3/A. §.

[1342] VV-rendelet 38. § (3) bekezdés.

[1343] EPR-rendelet 27. § (1) bekezdés.

[1344] Hhr. 1. § (2) bekezdés.

a hulladékgazdálkodási hatósági ügy a területi hulladékgazdálkodási hatóság hatáskörébe tartozik,[1345] következésképpen az általános hulladékgazdálkodási hatóság a területi hulladékgazdálkodási hatóság. A Hhr. – sok más kijelölő rendelethez hasonlatosan – azt a logikát követi, hogy kijelöl egy általános hatóságot, majd a többi (például országos, minisztérium stb.) hatósághoz egyedileg rendel egyes feladat- és hatásköröket. Éppen ezért a területi hulladékgazdálkodási hatóság feladat- és hatásköreiről a teljesség igénye nélkül, a fentiekben alkalmazott rendszerben, azaz a feladat- és hatásköröket csoportosítva ismertetem. A területi hulladékgazdálkodási hatóság hatósági tevékenységei között megtalálhatunk: 1. engedélyezési típusú feladatokat, 2. hulladékbesorolással kapcsolatos feladatokat, 3. nyilvántartási feladatokat, 4. minőségvédelmi feladatokat, 5. illegális hulladéklerakás felszámolásával kapcsolatos feladatokat, 6. a koncessziós díj beszedésével kapcsolatos feladatokat és 7. hatósági ellenőrzési tevékenységet egyaránt.

1. Az engedélyezési típusú feladatok kapcsán fontos kiemelni, hogy hulladékgazdálkodási tevékenység főszabály szerint kizárólag hulladékgazdálkodási engedély vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető, amelyről a területi hulladékgazdálkodási hatóság hivatott gondoskodni. Ez alól törvény vagy kormányrendelet tehet kivételt. A hulladékgazdálkodási engedély, valamint nyilvántartásba vételi kérelem a hulladékgazdálkodási hatóságnál terjesztendő elő.[1346] A hulladékgazdálkodási tevékenység alatt a hulladékgazdálkodás (azaz a hulladék gyűjtése, szállítása, kezelése, e műveletek felügyelete, a kereskedőként, közvetítőként vagy közvetítő szervezetként végzett tevékenység, a hulladékgazdálkodási létesítmények és berendezések üzemeltetése, valamint a hulladékkezelő létesítmények utógondozása)[1347] körébe tartozó tevékenységek összességét értjük, amely az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásán túl magában foglalja a települési önkormányzatok által végzett hulladékgazdálkodási közfeladatok ellátását, valamint az egyéb gazdálkodó szervezetek által végzett hulladékgazdálkodási műveletek biztosítását is.[1348] Az egyes hulladékgazdálkodási tevékenységet ellátó gazdálkodó szervezetnek valamennyi hulladékgazdálkodási tevékenységre (hulladék gyűjtése, szállítása, kereskedelme, közvetítése, hasznosítása, ártalmatlanítása) vonatkozóan külön-külön engedéllyel kell rendelkeznie. A hulladék gyűjtése kapcsán fontosnak tartom kiemelni, hogy a hulladéktermelő hulladékgazdálkodási engedély nélkül az ingatlanon képződött hulladék gyűjtését legfeljebb

[1345] Hhr. 2. § (1) bekezdés.
[1346] Ht. 62. § (1) és (3) bekezdés.
[1347] Ht. 2. § (1) bekezdés 26. pont.
[1348] Ht. 2. § (1) bekezdés 26d. pont.

egy évig végezheti.[1349] A gyűjtő – három kivételtől eltekintve[1350] – tevékenységét gyűjtésre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel végezheti, ugyanakkor az általa gyűjtött hulladék előzetes válogatása, előzetes tárolása főszabály szerint összesen legfeljebb egy évig végezhető. Ez alól kormányrendelet vagy miniszteri rendelet fogalmazhat meg kivételt. A hulladék kezeléséről ezt követően haladéktalanul gondoskodni kell.[1351] A hulladék kereskedelmével, közvetítésével kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenység nyilvántartásba vétel alapján végezhető, kivéve, ha a hulladék a kereskedő vagy a közvetítő birtokába kerül. Ez esetben ugyanis szükséges a kereskedelemre, illetve a közvetítésre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély megléte is. Kiemelendő, hogy a kereskedő és a közvetítő a hulladékot (amennyiben az a birtokába kerül) főszabály szerint csak kezelés céljából, a kezelésre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel rendelkező gazdálkodó szervezetnek – változatlan, vagy legfeljebb előkezelt formában – adhatja át, illetve közvetítheti. Törvény

[1349] Ht. 12. § (1) bekezdés. E ponton fontosnak tartom kiemelni, hogy „[t]ermészetes személy tulajdonában vagy használatában álló ingatlanon legfeljebb 3 m^3, […] ártér területén álló ingatlanon legfeljebb 1 m^3 egyértelműen az ingatlanon képződő, [de] a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység körébe nem tartozó és nem [ÉBH], valamint legfeljebb 10 m^3, egyértelműen az ingatlanon képződő [ÉBH] gyűjthető. [E rendelkezés] megsértése miatt indult hulladékgazdálkodási hatósági eljárásban az ügyintézési határidő kilencven nap" [lásd: Ht. 12. § (1a)–(1b) bekezdés].

[1350] Az egyik kivétel tipikusan az „iskolai papírgyűjtésként" aposztrofált kvázi papírhulladék-gyűjtés. E címszó alatt ugyanis „[a] nevelési-oktatási intézmény, illetve a szakképző intézmény papírhulladék gyűjtése céljából évente legfeljebb kettő alkalommal, és alkalmanként legfeljebb öt nap időtartamban papírhulladék-gyűjtési kampányt szervezhet, amelynek során a papírhulladékot a vele jogviszonyban álló gyermektől, tanulótól gyűjtésre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély nélkül, a területén kialakított átvételi helyen átveheti" [lásd: Ht. 12. § (2a) bekezdés]. A másik fontos kivételi körbe „[a] lakosságnál képződő, 17 06 05* [hulladék] azonosító kódú [a továbbiakban: HAK], azbesztet tartalmazó építőanyag megnevezésű veszélyes hulladék [tartozik, amely] az annak gyűjtése céljából üzemeltetett hulladékgyűjtő ponton, az erre vonatkozó külön hulladékgazdálkodási engedély nélkül átvehető" [lásd: Ht. 12. § (2c) bekezdés]. Végül a harmadik kivétel az EPR-rendszerhez kapcsolódik. „A gyártó [ugyanis] az általa előállított, míg a forgalmazó az általa forgalmazott termékcsoportba tartozó termékből, továbbá annak csomagolásából származó hulladékot a termék, illetve csomagolásának előállítása, forgalmazása helyén átveheti, és annak gyűjtését hulladékgazdálkodási engedély nélkül végezheti" [lásd: Ht. 28. § (5) bekezdés]. Fontos mindemellett megjegyezni, hogy „[a] legalább 300 m^2 alapterületű üzlettel rendelkező forgalmazó a forgalmazás helyén köteles az általa forgalmazott termékcsoportból származó termékből, és a termék csomagolásából származó szennyeződésmentes, nem veszélyes, elkülönítetten gyűjtött csomagolási üveghulladék hulladékbirtokostól történő átvételére, elkülönített gyűjtésére" [lásd: Ht. 12. § (2b) bekezdés].

[1351] Ht. 12. § (2) és (3) bekezdés.

vagy kormányrendelet ugyanakkor ettől eltérően is rendelkezhet.[1352] Amennyiben a hulladék nem kerül a kereskedőnek és a közvetítőnek a birtokába, úgy a hulladék hulladékkezelőhöz történő eljuttatásáért ugyanúgy felel, mintha a hulladék a birtokába került volna.[1353] A szállítással mint hulladékgazdálkodási tevékenységgel kapcsolatban kiemelendő, hogy főszabály szerint[1354] az kizárólag szállításra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély birtokában vagy nyilvántartásba vétel alapján végezhető. Fontos hangsúlyozni, hogy magának a hulladék szállítójának a felelőssége a hulladék rendeltetési helyre történő biztonságos elszállítása. Olyan szennyezés esetén, amely magából a szállításból ered, a szállító köteles gondoskodni az eredeti környezeti állapot helyreállításáról *(restitutio in integrum),* többek között a terület szennyezésmentesítéséről és a hulladék elszállításáról is.[1355] Természetesen az egyes

[1352] Ht. 13. § (1)–(4) bekezdés.

[1353] Ht. 13. § (5) bekezdés.

[1354] Kivételeket természetesen itt is találunk: az első kivétel, amikor „a természetes személy ingatlanhasználó az elkülönítetten gyűjtött háztartási hulladékot hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállítja" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés a) pont]. A második, amikor „a gyártó, a forgalmazó az átvételi kötelezettséggel érintett hulladékot hulladékkezelő létesítménybe vagy logisztikai telephelyére szállítja" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés b) pont]. Ez nyilvánvalóan az EPR-kötelezettségekből fakadó kivétel. A harmadik kivétel esetköre, amikor „a gazdálkodó szervezet nem üzletszerűen, alkalmilag, az elkülönítetten gyűjtött hulladékát saját járművével, másik telephelyén levő üzemi gyűjtőhelyre vagy átvételi helyre, hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, valamint hulladékkezelőhöz szállítja" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés c) pont]. A negyedik kivétel, amikor „a természetes személy ingatlantulajdonos vagy ingatlanbirtokos által használt ingatlanon képződő, elkülönítetten gyűjtött 17 06 05* HAK-számú, azbesztet tartalmazó építőanyag megnevezésű veszélyes hulladékot az annak szállítására és tárolására alkalmas gyűjtőedényben, környezetveszélyeztetést kizáró módon – nem üzletszerű szállítás keretében – […] hulladékgyűjtő pontra vagy hulladékkezelő létesítménybe szállítja" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés d) pont]. Ez ugyanakkor igazoláshoz kötött, és a szállítónak kétséget kizáróan kell tudnia bizonyítania, hogy az átadó az átvevőt megfelelő időn belül (azaz elektronikus tájékoztatás esetén a szállítás megkezdése előtt közvetlenül, papír alapú tájékoztatás esetén a szállítás megkezdését megelőző negyvennyolc órával) tájékoztatta [vö. Ht. 14. § (5)–(8) bekezdés]. Az ötödik kivétel az, ha „a hulladékgazdálkodási hatóság a költséghatékonyság mérlegelését követően a jogellenesen elhelyezett vagy elhagyott, legfeljebb 2 m^3 mennyiségű, nem veszélyes hulladékot hulladékgyűjtő pontra, hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre vagy hulladékkezelő létesítménybe szállítja" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés e) pont]. Végezetül a hatodik és egyben utolsó kivétel, amikor „[az illegális hulladéklerakó, -elhagyó] kötelezett által a kötelezést megállapító közigazgatási döntéssel igazoltan legfeljebb 1 m3 mennyiségű nem veszélyes [ÉBH] vagy nem veszélyes települési hulladék kerül elszállításra hulladékgyűjtő udvarba, átvételi helyre, vagy hulladékkezelő létesítménybe történő átadás céljából" [lásd: Ht. 14. § (1) bekezdés f) pont].

[1355] Ht. 14. § (1)–(3) bekezdés.

hasznosítási műveletek[1356] – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – is kizárólag az adott hasznosítási műveletre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedéllyel végezhetők.[1357] „A hasznosításra kerülő nem veszélyes hulladék a gyűjtést követően a hasznosítás megkezdéséig az előkezeléssel együtt összesen legfeljebb egy évig tárolható."[1358] Amint azt a kilencedik fejezetben említettem és a 17. ábrán szemléltettem is: hasznosítási műveletek alatt értjük az anyagában történő hasznosítást (idetartozik az újrahasználatra történő előkészítés, az újrafeldolgozás és a feltöltés) és az energetikai hasznosítást is.[1359] Külön kezelésre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély szükséges, amennyiben „[a] hulladék más hulladékkal vagy eltérő tulajdonságokkal rendelkező más anyagokkal való összekeverése szükséges"[1360] a hasznosítási művelet elvégzéséhez. Erre azonban csak akkor van lehetőség, ha a legjobb környezeti eredmény másképp nem biztosítható.[1361] Ennek megfelelően természetesen veszélyes hulladékot is kizárólag hulladékgazdálkodási engedély birtokában lehet más hulladékkal, illetve anyaggal összekeverni, mindemellett ugyanakkor külön hulladékgazdálkodási engedély szükséges a veszélyes hulladék hígításához is, jóllehet tilalmazott a veszélyes hulladék a célból történő

[1356] A korábbiakban már hivatkozott Ártalmatlanítási rendelet 2. melléklete sorolja fel a hasznosítási műveleteket, amelyeket „R" kód alapján listáz a jogszabály.
[1357] Ht. 15. § (2) bekezdés.
[1358] Ht. 15. § (5) bekezdés.
[1359] Ht. 15. § (1)–(1a) bekezdés.
[1360] Ht. 15. § (3) bekezdés.
[1361] Ht. 15. § (3) bekezdés.

hígítása, illetve összekeverése, hogy a hulladékot veszélyes hulladékká minősítő határérték szintje alá csökkenjen a veszélyes anyag vagy veszélyes anyagok eredeti koncentrációja. Amennyiben erre vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély nélkül kerül sor a hulladék keverésére, úgy szét kell választani az összekevert hulladékot, de csakis abban az esetben, ha az műszakilag kivitelezhető, és a környezetre, valamint az emberi egészségre gyakorolt hatások csökkennek vagy legalábbis nem növekednek a szétválasztással; ha erre nem mutatkozik lehetőség, úgy az összekevert hulladék kezeléséről kell gondoskodnia a hulladékbirtokosnak. A hulladékgazdálkodási hatóság kötelezi a szétválasztásra a hulladékbirtokost, ha nem tesz eleget a szétválasztási kötelezettségének.[1362] Mint ahogy arról korábban szóltam, a hulladékhierarchia utolsó fokán az ártalmatlanítás áll. A nem hasznosított hulladékot ártalmatlanítani kell.[1363] Az ártalmatlanítás – törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában – kizárólag ártalmatlanításra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedély birtokában végezhető.[1364] „Az ártalmatlanításra kerülő nem veszélyes hulladék a gyűjtést követően az ártalmatlanítás megkezdéséig az előkezeléssel együtt összesen legfeljebb egy évig tárolható."[1365] Nagyon fontos garanciális szabálya a Ht.-nek, hogy „[a]z ártalmatlanításra vonatkozó hulladékgazdálkodási engedélynek rendelkeznie kell az ártalmatlanító létesítmény[1366] tevékenységgel érintett területének bezárást követő rekultivációjáról, utógondozásáról és a monitoringról".[1367] Hazánk az uniós trendekhez igazodás okán „[a] települési hulladék részeként lerakásra kerülő biológiailag lebomló szervesanyag-mennyiséget – a települési hulladéklerakóban évente lerakott hulladék mért összetételét és az összetevők tömeg szerinti megoszlását alapul véve – az 1995-ös országos szinten képződött [...] mennyiséghez képest 2016. július 1. napjáig 35%-ra, azaz 820 000 tonna alá [köteles csökkenteni]".[1368] Mint korábban említettem, „[n]em adható hulladékgazdálkodási engedély annak, továbbá nem vehető nyilvántartásba az, akinek vagy amelynek az önkormányzati

[1362] Ht. 56. §.

[1363] Ht. 16. § (1) bekezdés.

[1364] Ht. 17. § (1) bekezdés.

[1365] Ht. 17. § (2) bekezdés.

[1366] Fontos garanciális szabály a „szennyező fizet" elv érvényre juttatása érdekében, hogy az ártalmatlanító létesítmény működésével – hulladéklerakó esetén a lerakott hulladékkal – okozott környezeti károkozás elévülési ideje a létesítmény bezárását követően is fennáll, méghozzá a bezárásától számított harminc évig. Az ártalmatlanító létesítmény üzemeltetője pedig köteles a hulladék kezelésének díját a hulladék fajtája, típusa, jellege és mennyisége szerint megállapítani és közzétenni [lásd: Ht. 17. § (4)–(5) bekezdés].

[1367] Ht. 17. § (3) bekezdés.

[1368] Ht. 92. § (2) bekezdés.

vagy az állami adóhatósággal szemben köztartozása van".[1369] Az engedélyezési eljárásokban főszabály szerint ötvenöt nap az ügyintézési határidő.[1370]

2. A területi hulladékgazdálkodási hatóság besorolási típusú feladataiból kettőt szükséges kiemelni: a) az egyik a hulladék típus és jelleg szerinti besorolásának elmulasztása kapcsán merül fel; b) a másik pedig a hulladék veszélyes hulladéknak történő minősítésével kapcsolatban. a) Alapvetően a hulladék termelője – vagy ha a hulladék termelője nem megállapítható, akkor a hulladék birtokosa – köteles a hulladékot típus és jelleg szerint a Hulladékjegyzék rendelet szerint besorolni. E kötelezettség elmulasztása vagy nem megfelelő teljesítése esetén a besorolást a hulladékgazdálkodási hatóság a hulladék termelőjének vagy birtokosának költségén végzi el.[1371] b) Főszabály szerint a hulladék akkor minősül veszélyes hulladéknak, ha az veszélyes hulladékként szerepel a Hulladékjegyzék rendeletben, és rendelkezik a Ht. 1. számú melléklet szerinti veszélyességi jellemzők legalább egyikével. Ugyanakkor abban az esetben is veszélyes hulladéknak minősül a hulladék, ha bár az nem veszélyes hulladékként szerepel a Hulladékjegyzék rendeletben, viszont a hulladékgazdálkodási hatóság megállapítja, hogy rendelkezik a Ht. 1. számú melléklet szerinti veszélyességi jellemzők valamelyikével, és a hulladékgazdálkodási hatóság e tárgyban születendő döntésének véglegessé válásáig veszélyes hulladéknak kell tekinteni. E szabálynak az ellentéte is igaz, ugyanis hiába minősül egy hulladék veszélyes hulladéknak a Hulladékjegyzék rendelet értelmében, ha arról a hulladékgazdálkodási hatóság megállapítja, hogy nem rendelkezik a Ht. 1. számú melléklet szerinti veszélyességi jellemzők egyikével sem.[1372]

3. A területi hulladékgazdálkodási hatóság hatósági feladatainak ellátása érdekében nyilvántartást vezet.[1373] A nyilvántartási típusú feladatai között megkülönböztethetünk hatósági nyilvántartási és nem hatósági nyilvántartási feladatokat (erre lásd a 31. táblázatot).

[1369] Ht. 79. § (7) bekezdés.
[1370] Ht. 79. § (8) bekezdés.
[1371] Ht. 63. § (1)–(3) bekezdés.
[1372] Ht. 2. § (1) bekezdés 48. pont és 1. számú melléklet, valamint az 55. §.
[1373] Ht. 78/C. § (1) bekezdés.

31. táblázat. *A területi hulladékgazdálkodási hatóság hatósági és nem hatósági nyilvántartásai*

Hatósági nyilvántartás	Nem hatósági nyilvántartás
1. hulladékgazdálkodási tevékenységet folytatókról 2. hulladékgazdálkodási létesítményekről 3. közúti hulladékszállításra engedélyezett hulladékszállítókról és hulladékszállítmányozókról 4. hulladékgazdálkodási felügyelet alá tartozó helyekről 5. hulladékkezelő létesítményekről 6. elhagyott hulladék fellelési helye szerinti ingatlanról és az ilyen hulladék mennyiségi, minőségi ismérveiről 7. hulladék közúti szállítására engedélyezett szállítóeszközökről 8. hulladékképződéssel járó terméket forgalomba hozókról, illetve gyártókról 9. tanúsító szervezetekről 10. bejelentési, engedélyköteles vagy nyilvántartásba vételi tevékenységhez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységekről és azok jogosultjairól 11. a hulladékgazdálkodási bírságokról 12. nemzeti hulladékgazdálkodási információs rendszerről	1. a napi adatszolgáltatáson alapuló, összegyűjtött települési hulladék mennyiségéről 2. az egyes hulladékfajtákra vonatkozó mennyiségi és minőségi adatokról 3. hulladékkezelési gépekről, felszerelésekről, berendezésekről

Megjegyzés: „[A] nyilvántartás [függetlenül annak közhiteles hatósági vagy nem hatósági jellegétől] tartalmazza: a) az ügyfél-azonosító számot, b) a nyilvántartásba vétel alapjául szolgáló hatósági engedély és hatósági bizonyítvány számát, c) természetes személy ügyfél esetén a természetes személyazonosító adatokat, lakcímet, telephelyet, elérhetőséget, adóazonosító jelet, az egyéni vállalkozó természetes személy esetén a székhelyet és adószámot, őstermelő természetes személy esetén az adószámot, és d) a jogi személy, valamint jogi személyiséggel nem rendelkező egyéb szervezet ügyfél esetén a (cég)nevet, székhelyet, telephelyet, adóazonosító számot, statisztikai számjelet, elérhetőséget”

Forrás: a szerző szerkesztése a Ht. 78/C. § (2)–(4) bekezdés és 78/D. § alapján

4. A hulladékgazdálkodási hatóság minőségvédelmi típusú feladatának célja a hulladékképződés korlátozásának érvényre juttatása és a megfelelő hulladékkezelési eljárás megválasztására történő hatósági orientálás. Ennek érdekében a hulladékgazdálkodási hatóság mind a Ht., mind pedig az annak végrehajtására kiadott jogszabályok jogi normáinak megsértőjével szemben mintegy *ultima ratio* minőségvédelmi bírságot szab ki, amennyiben „[a]z előállított, illetve forgalomba hozott termék nem felel meg a hulladékképződési korlátozásra vonatkozó előírásoknak, vagy a termékből képződő hulladék vagy a kezelésére alkalmazott hulladékkezelési

eljárás nem felel meg az előírt követelményeknek".[1374] A hulladékgazdálkodási hatóság természetesen egyéb jogkövetkezményeket a minőségvédelmi bírság mellett – a hulladékgazdálkodási bírság kivételével – egyidejűleg alkalmazhat.[1375] A bírság represszív jellegét fokozza azon szigorú norma, amelynek értelmében

> „[a]zonos tényállású, három éven belüli ismételt jogsértés esetén a minőségvédelmi bírság összege nem lehet kevesebb a korábban kiszabott bírság másfélszeresénél, ugyanakkor az adott jogsértés esetén a minőségvédelmi bírság összege nem haladja meg a közigazgatási szabályszegések szankcióiról szóló [2017. évi CXXV.] törvényben [a továbbiakban: Szankció tv.] megállapított közigazgatási bírságra vonatkozó felső határt".[1376]

Következésképpen az természetes személy esetében legfeljebb 1 millió forint, míg jogi személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet esetében legfeljebb 10 millió forint lehet.[1377]

5. Mint korábban említettem, szigorodott a hulladékgazdálkodásra vonatkozó büntetőjogi, szabálysértési jogi, közigazgatási szabályszegési jogi környezet. Ez utóbbit eklatánsan példázza az illegális hulladéklerakás felszámolásával kapcsolatos hulladékgazdálkodási hatósági feladat kapcsán bevezetett eljárásrend és szankciórendszer. A Ht. illegális hulladéklerakással, -elhagyással kapcsolatos felelősségi rendszerének a lényege, hogy az illegális hulladéklerakásért, -elhagyásért (derelinkválásáért) viselendő felelősséget több „vélelemlépcsőben" vagy „vélelemláncban" szabályozza. Természetesen a felelősség elsődleges címzettje maga a hulladéktulajdonos vagy a hulladék korábbi birtokosa. Főszabály szerint a hulladéktól csak és kizárólag az arra kijelölt vagy fenntartott helyen és a környezet veszélyeztetését kizáró módon lehet megválni. Nem mentesül a felelősség alól az sem, aki nem a Ht.-ban meghatározott kötelezettségek teljesítése okán válik meg a hulladéktól, hisz e jogalanyokra éppúgy vonatkoznak a hulladék birtokosára és tulajdonosára vonatkozó szabályok, mint azokra, akik a Ht. szerinti kötelezettségek teljesítése érdekében válnak meg attól. Következésképpen a Ht. alapvetően a hulladéktulajdonost vagy a korábbi hulladékbirtokost kötelezi a más ingatlanán, annak hozzájárulása nélkül, ellenőrizetlen körülmények között elhelyezett vagy elhagyott hulladék elszállítására és kezelésére (azaz az illegálisan elhelyezett, elhagyott hulladék felszámolására). Amennyiben ugyanakkor a hulladéktulajdonos vagy a korábbi hulladékbirtokos

[1374] Ht. 64/A. § (1) bekezdés.
[1375] Ht. 64/A. § (2) bekezdés.
[1376] Ht. 64/A. § (3) bekezdés.
[1377] Szankció tv. 10. § (2) bekezdés.

ismeretlen, az ingatlantulajdonost terheli a hulladék felszámolásának kötelezettsége, akinek az ingatlanán elhelyezték vagy elhagyták a hulladékot. Ilyen esetben (és abban az esetben, ha a hulladéktermelő hulladékgazdálkodási engedély nélkül egy évnél hosszabb ideig végzi az ingatlan területén a hulladék gyűjtését) a magyar állam javára a hulladékgazdálkodási hatóság a követelés és kamatai összegéig jelzáloggal terheli meg a hulladékelhelyezéssel, -elhagyással érintett ingatlant, és a jelzálogjogot soron kívül jegyzi be[1378] – a hulladékgazdálkodási hatóság felhívására – az ingatlanügyi hatóság az ingatlan-nyilvántartásba.[1379] Az exculpációs felelősségi rendszer alapján természetesen az ingatlan tulajdonosa mentesül a felelősség alól, amennyiben „megtett minden tőle elvárható intézkedést, hogy a hulladék elhelyezését vagy elhagyását megakadályozza, és a hulladékgazdálkodási hatóság eljárása során bizonyítja a hulladék korábbi birtokosának vagy az ingatlan tényleges használójának személyét".[1380] Hangsúlyozandó, hogy legyen akár a hulladéktulajdonos vagy a korábbi hulladékbirtokos, akár az ingatlantulajdonos az illegálisan lerakott vagy elhagyott hulladék felszámolásának kötelezettje, a döntés véglegessé válásától számított harminc napon belül köteles gondoskodni a hulladék ingatlanról történő elszállításáról, amely elszállítás tényét a kötelezett igazolni[1381] is köteles. A hulladékgazdálkodási hatóság harminc napon belül hozza meg a döntését, és azonnal végrehajthatónak nyilvánítja a közérdekvédelem okán. A felszámolás költségei pedig a kötelezettet terhelik. Fontos kiemelni, hogy adók módjára behajtandó köztartozásnak minősül mind a meg nem fizetett hulladékgazdálkodási bírság, mind pedig a hulladék elszállításának költsége. Eredménytelen behajtás esetén a meg nem fizetett közigazgatási bírság helyébe – természetes személy kötelezett esetén – ötezer forintonként hat óra közérdekű munkát[1382] kell meghatározni, de nem kell figyelembe venni a meg nem fizetett közigazgatási bírság azon részét, amely ötezer forinttal nem osztható. A közérdekű munka esetében napi munkaidőként legalább négy óra, legfeljebb nyolc óra állapítható meg azzal, hogy tartalma havonta nem lehet kevesebb huszonnégy óránál. Amennyiben az Nvt. hatálya alá tartozó ingatlan érintett a hulladékelhelyezéssel, -elhagyással, akkor az ingatlan tulajdonosa az elhelyezett vagy elhagyott

[1378] Ezen eljárásban a soronkívüliség az eljárás ügyintézési határidejének a felét jelenti, azaz az ügyintézési határidő harminc nap, amennyiben sommás eljárásban nem bírálható el az ügy.

[1379] Ht. 61. § (1)–(2) bekezdés.

[1380] Ht. 61. § (3) bekezdés.

[1381] Az igazolásra vonatkozó részletes szabályokra lásd: Ht. 61. § (4)–(4c) bekezdés.

[1382] A közérdekű munkára vonatkozó egyéb részletszabályokat a Ht. 61. § (6)–(23) bekezdései határozzák meg. Az eljárással összefüggésben kiemelendő, hogy elkobzásnak is van helye, valamint az, hogy a kieső ügyfél helyébe a polgári jog szerinti jogutódja lép, akinek lehetőséget kell biztosítani az önkéntes teljesítésre [lásd: Ht. 61. § (27)–(28) bekezdés].

hulladékról való tudomásszerzést követően haladéktalanul bejelentést tesz a hulladékgazdálkodási hatóságnak, amely a tudomásszerzéstől számított harminc napon belül köteles gondoskodni az elhelyezett vagy elhagyott hulladék felszámolásáról mindamellett, hogy ennek tényét a hulladékgazdálkodási hatóságnál igazolni köteles (a felmerült költségeinek kimutatását megküldve).[1383]

6. A hatósági ellenőrzési tevékenység – éppúgy, mint a legtöbb hatósági típusú feladat- és hatáskör – megoszlik a MEKH és a hulladékgazdálkodási hatóság között. A koncessziós társaság például köteles minden év január 31. napjáig a MEKH-t – a hulladékgazdálkodási hatóságon keresztül – tájékoztatni a koncesszori alvállalkozókról. Ennek megfelelően a koncessziós társaság a koncesszori alvállalkozó nevét, székhelyét, cégjegyzékszámát, vezető tisztviselőjét, az alvállalkozói igénybevétel mértékét, valamint a konkrét alvállalkozói feladatok tételes kimutatását köteles megküldeni.[1384] Természetesen mivel a hulladékgazdálkodási hatóságon keresztül történik az adatszolgáltatás, ezért lényegében e feladat tekintetében ő kerül közvetlen kapcsolatba a koncessziós társasággal, ezért ő lesz képes ellenőrizni a koncessziós társaság effajta adatszolgáltatását. A koncessziós társaság környezetvédelmi biztosításának meglétét a hulladékgazdálkodási hatóság ellenőrzi. A koncessziós társaság az üzleti év március 30. napjáig köteles igazolni, hogy a környezetvédelmi biztosítást megkötötte.[1385] A hulladéklerakó üzemeltetője köteles becslést[1386] készíteni a hulladékkezelő létesítmény rekultivációjához és utógondozásához, illetőleg a hulladék kezeléséhez szükséges jövőbeni költségekről, amelyet az üzleti év végét követő május 31.

[1383] Ht. 61. § (5), (20), (24)–(25) bekezdés és Nvt. 6. § (9) bekezdés, társasházak esetében az ingatlan tulajdonosa vonatkozásában a Társasházi tv., míg lakásszövetkezetek esetében a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvényben foglalt szabályok megfelelően irányadóak [lásd: Ht. 61. § (3) bekezdés].

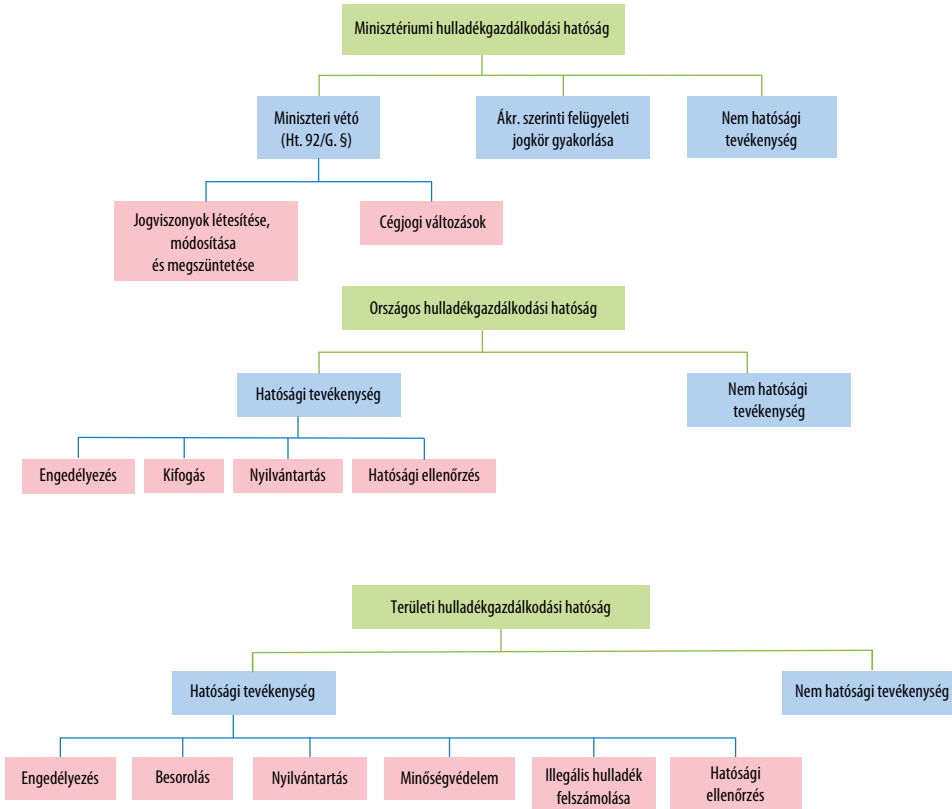
[1384] Ht. 41. § (3) bekezdés.

[1385] Ht. 41. § (4) bekezdés, 72. § (1) bekezdés.

[1386] A becslés bemutatja, hogy azon jövőbeni költségekhez, amelyek a hulladékkezelő létesítmény rekultivációjához és utógondozásához, illetőleg a hulladék kezeléséhez szükségesek, arányos mértékben állapították meg és különítették el a céltartalék összegét [lásd: Ht. 70. § (3) bekezdés]. A céltartalék egy kvázi kárgarancia-alapként funkcionál. Célja, hogy a hulladéklerakó működése során esetlegesen bekövetkező környezetkárosodás felszámolása, illetve a hulladéklerakó rekultivációja és utógondozása érdekében rendelkezésre álljon egy olyan összeg, amelyből e költségek fedezhetők. A céltartalék-képzés menete: mindig a működés folyamán és az adózás előtti eredmény terhére kell képezni [lásd: Ht. 70. § (2) bekezdés]. Mindemellett akképpen kell elkülöníteni (figyelembe véve idő- és teljesítményarányosan az előre látható kockázatot, valamint veszteséget is), hogy az „[a] hulladékkezelő létesítmény bezárásakor vagy a létesítményben végzett tevékenység felhagyásakor […] a létesítmény rekultivációjához, utógondozásához, illetve a hulladék kezeléséhez szükséges jövőbeni költségeket fedezni tudja" [lásd: Ht. 70. § (2) bekezdés].

napjáig köteles benyújtani a hulladékgazdálkodási hatóság részére.[1387] Emellett a hulladékgazdálkodási koncessziós jogosultság nyilvánvalóan nem mentesítheti sem a koncesszort (koncessziós társaságot), sem a koncesszori alvállalkozót, hogy maradéktalanul betartsák valamennyi hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi és természetvédelmi kötelezettséget, ekképpen a hulladékgazdálkodási hatóság jogosult ellenőrizni az egyes tevékenységek ellátásához szükséges engedélyek meglétét, a nyilvántartásba vételi, bejelentési kötelezettség teljesítését.[1388] A hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátása kapcsán kiemelendő, hogy annak ellátása érdekében, amennyiben a gyűjtőedényt közterületen helyezték el, úgy az abban elhelyezett hulladék vagy a lomtalanítás során közterületre elhelyezett hulladék[1389] „a koncessziós társaság tulajdonába és a koncessziós társaság vagy a koncesszori alvállalkozó birtokába kerül".[1390] „A hulladékgazdálkodási hatóság a részére nyújtott adatszolgáltatás helyességének megállapítása érdekében jogosult [mind] a koncessziós társaság, [mind] a koncesszori alvállalkozói nyilvántartásban szereplő vállalkozás, [mind pedig az NHKV Zrt.], valamint ezek közreműködője tevékenységét ellenőrizni [beleértve a helyszíni ellenőrzést]."[1391] A környezetvédelmi és a hulladékgazdálkodási hatóságot a jogalkotó szétválasztotta, éppen ezért „[a] hulladékgazdálkodási tevékenység gyakorlásával, a hulladékkezelési létesítmény létesítésével, bővítésével kapcsolatos engedély kiadásáról, visszavonásáról vagy módosításáról szóló határozatot a környezetvédelmi hatósággal is közölni kell".[1392] Végezetül szólnom kell a melléktermékstátusra és a hulladékstátus megszűnésére[1393] vonatkozó hatósági ellenőrzésről is. Alapvetően ezen esetekben a hulladékgazdálkodási hatóságot csupán közreműködőként veszi igénybe a termék megfelelőségének és biztonságának ellenőrzéséért felelős hatóság.[1394] A hulladékgazdálkodási hatóság hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköreire lásd az 57. ábrát.

[1387] Ht. 70. § (3) bekezdés.
[1388] Ht. 53/A. § (5)–(6) bekezdés.
[1389] Ht. 43. § (1)–(2) bekezdés.
[1390] Ht. 43. § (1) bekezdés.
[1391] Ht. 43. § (2b) bekezdés.
[1392] Ht. 78/C. § (5) bekezdés.
[1393] A hulladékstátus kapcsán fontos megemlítenem, hogy főszabály szerint az annak megszűnésére vonatkozó feltételek teljesítéséhez szükséges előírásokat a HKI-irányelv végrehajtására kiadott uniós jogi aktus állapítja meg. Ugyanakkor, amennyiben egy hulladékáram tekintetében nem rendelkezik uniós jogi aktus a hulladékstátus megszűnéséről, abban az esetben a Ht. és a Ht. végrehajtására kiadott kormányrendelet szabályozása az irányadó, és a hulladékgazdálkodási hatóság dönt a kérdésben (lásd: HKI-irányelv 6. cikk és Ht. 10. §).
[1394] Ht. 10. § (4)–(5) bekezdés.



57. ábra. *A hulladékgazdálkodási hatóság hulladékgazdálkodási koncessziót érintő feladat- és hatásköre*
Forrás: a szerző szerkesztése

10.7. A TELEPÜLÉSI ÖNKORMÁNYZATOK

Végezetül szükséges szólnom a települési önkormányzatokról[1395] is. A koncessziós rendszerre történő átállást követően jóval kevesebb feladatuk lesz, mint azt megelőzően, hisz korábban a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás ellátásának egyik kulcsszereplői voltak – mint ahogy arra korábban utaltam is. A jogi atmoszféra átalakulásával a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodást érintő feladat- és hatásköre a köztisztasági feladatok ellátására – és az ezzel összefüggésben felmerülő közterületen elhagyott hulladék felszámolásával kapcsolatos

[1395] Az önkormányzatok mozgásterére részletesebben lásd Cseh 2024.

kötelezettségekre – redukálódott. A jogalkotó már korábban sem tekintette a hulladékgazdálkodást a köztisztasági feladatokkal egyenértékűnek, hisz míg előbbi kvázi a közszolgáltatás megszervezésére vonatkozik, utóbbi főleg a hulladékfelszámolást foglalja magában. Éppen ezért a jogalkotó a települési önkormányzatok feladat- és hatáskörében tartja az elhagyott hulladék felszámolásához szükséges helyi intézkedések köre meghatározásának a jogát azáltal, hogy származékos jogalkotási jogkörben rendeletben szabályozhatja a kérdéskört.[1396] Köztisztasági feladatnak minősül például a közterületen elhelyezett települési hulladék (például: EPR-rendszer hatálya alá tartozó csomagolási hulladék) összegyűjtése és a koncessziós társaságnak történő átadása. E köztisztasági feladatok ellátása okán a települési önkormányzatokat – mint korábban említettem – megilleti az EPR-díj egy meghatározott része, amelyet a koncessziós társaság fizet meg a települési önkormányzatnak.[1397] Emellett a települési önkormányzat képviselő-testülete „[a] korábbi díjkedvezmény, illetve díjkompenzáció mértékétől eltérhet, többet és kevesebbet egyaránt átvállalhat az ingatlanhasználó által fizetendő díjból,"[1398] amelyről származékos jogalkotási jogkörben rendeletet alkothat.[1399] Végezetül kiemelendő azon garanciális szabály, amely a koncessziós rendszerre történő sikeres átállás érdekében kimondja, hogy

> „[az Áfa tv.] 17. § (2) bekezdése szerinti jogutódlással történő megszűnésnek kell tekinteni a települési önkormányzatok hulladékgazdálkodási feladataik ellátása érdekében létrehozott társulásából […] kiválással[1400] összefüggő vagyonkiadást és […] vagyonbevitelt, ha az így kiadott hulladékgazdálkodási létesítményt, eszközt, vagyonelemet […] az önkormányzat a vagyon kiadásától számított hat hónapon belül hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység ellátásához – hulladékgazdálkodási feladat ellátása érdekében létrehozott társulásba történő bevitel útján vagy közvetlenül – rendelkezésre bocsátja akként, hogy a vagyont az adott önkormányzat, önkormányzati társulás többségi tulajdonában álló, hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncesszori alvállalkozónak, a koncesszornak vagy a koncessziós társaságnak üzemeltetésre átadja".[1401]

[1396] Ht. 33. § (4) bekezdés, 35. § (1) bekezdés h) pont; Mötv. 13. § (1) bekezdés 5. pont.
[1397] Vö. Ht. 30/C. § (2) bekezdés és 33. § (5)–(7) bekezdés.
[1398] Ht. 35. § (5) bekezdés.
[1399] Ht. 35. § (6) bekezdés.
[1400] Lásd: Mötv. 90. § (4) bekezdés.
[1401] Ht. 37/D. §.

11.

ÖSSZEGZÉS

A körforgásos gazdaság, a fenntarthatóság, a hatékonyság divatos hívószavak napjainkban, jóllehet kevés esetben sikerül(t) ezeket tartalommal megtölteni. A kötet elején abból az alapproblémából indultam ki, hogy a korábban települési önkormányzatok által működtetett, veszteséges, az állami költségvetést permanens módon terhelő állami támogatásokkal lélegeztetőgépen tartott honi hulladékgazdálkodási struktúra rendszerszintű átalakítást igényel(t) a rendszer diszfunkcionalitása okán. Azt feltételeztem, hogy az átalakításhoz egy olyan modell kialakítása szükséges, amelyben nem sérül aránytalanul a verseny, amely piaci (forprofit) alapon képes működni, amelyben hajlandóság mutatkozik a hulladékgazdálkodási infrastruktúra fejlesztésére, amely alkalmas arra, hogy az uniós determinációkat határidőre teljesítse, megvalósítván a körforgásos gazdaságra történő átállás uniós közpolitikai célkitűzését, amelyben a szolgáltatásnyújtás magas színvonalon biztosított, és – végső soron – amelyben a rezsicsökkentés mint honi közpolitikai cél fenntartható.

Ahhoz, hogy a fent kiemelt hívószavak ne csupán illuzórikus betűhalmazok legyenek, és ahhoz, hogy a fentiekben megfogalmazott igények megvalósuljanak, szükségszerűnek bizonyult a hulladékgazdálkodási rendszer modellváltása. Úgy vélem, e modellváltás kizárólag egy olyan, erős állami kontrollrendszeren alapuló struktúrában képzelhető el, amely a piaci versenynek is képes teret adni.

Az első hipotézisem az volt, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása alkalmas a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer diszfunkcióinak megszüntetésére. Ez alapvetően egy elég plasztikus és talán kissé elhamarkodott kijelentés, így úgy vélem, e hipotézisem részben teljesült. A tétel bizonyítottsága csak jó néhány év elteltével állapítható meg, hiszen a rendszer 2023. július 1. napjával indult. Értelemszerűen egy év távlatából olyan következtetés, hogy az új koncessziós rendszer valamennyi rendszerbeli diszfunkciót megszüntetett, nem vonható le, csak feltételezéssel. Például látható, hogy a norma-finomhangolás, azaz a jogszabályoknak az új rendszerhez illesztése most is zajlik. Az viszont megállapítható már most, hogy bizonyos diszfunkciók megszűntek, és éppen ezért a hipotézis egyes alhipotézisei abszolút teljesültnek mondhatók.

E hipotézis első alhipotézisben azt állítottam, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása folytán megszűnik az ágazat állami támogatásból történő finanszírozása, csökkentve így az állami kiadásokat (államháztartási hiány csökkentése) és növelve a bevételeket. A koncessziós rendszer bevezetésével ez gyakorlatilag garantált, ugyanis a továbbiakban nem szükséges a közszolgáltatást állami forrásból megszervezni és fenntartani, továbbá a megszervezés sem tud veszteségessé válni (legalábbis állami oldalról, hisz a megszervezéssel kapcsolatos valamennyi teendő a koncesszor (koncessziós társaság) felelőssége. Mindemellett a koncessziós rendszer előnye, hogy az eddigi kiadások helyett az állam bevételekre tesz szert, hisz a koncesszor köteles díjat fizetni az állam részére. Az állam tehát egyúttal szabadult azon kötelem alól is, hogy a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást nyereséges üzletté tegye; vagy ha tetszik, éppen úgy tette nyereségessé, hogy lényegében a kizárólagos gazdasági tevékenysége hasznosítási jogának ellenérték fejében történő átadásával jut extra bevételhez. A rendszer lényegében akképpen generál az államháztartás részére bevételt a koncessziós díjjal, hogy közben a korábbi évek többmilliárdos rendszerüzemeltetési költségei sem terhelik tovább.

A hipotézis második alhipotézise akképpen szólt, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása a közszolgáltatás minőségének javulását és a lakosság azonosan magas színvonalon történő ellátását eredményezi. Úgy vélem, e hipotézis – az alaphipotézis kapcsán kifejtettek okán – csak részben teljesült egyelőre, ugyanis a közszolgáltatás színvonalának javulása és azonos fokú ellátása csak pár év távlatából visszatekintve állítható majd bizonyossággal, jóllehet a szolgáltatási koncessziós hirdetményben foglalt szakmai tevékenység végzésére irányuló alkalmasság, a gazdasági-pénzügyi alkalmasság, a szakmai-műszaki alkalmasság és az egyes értékelési szempontok alapvető garanciáknak tekintendők a szolgáltatás színvonalának emelkedése kapcsán, hisz ajánlattevő csak az lehetett (és így koncesszor is), aki az abban megfogalmazott követelményeknek megfelelt. Ugyanakkor a tényleges minőségjavulás méréséhez szükséges a közszolgáltatás megszervezésének gyakorlati megvalósulására időt hagyni. Fontos hangsúlyozni, hogy a koncessziós rendszerben a szolgáltatás minőségjavulása a szubszidiaritás elvének sérülése nélkül érhető el, ugyanis a koncesszori alvállalkozói hálózat a lakossághoz közel helyezkedik el, és így a közszolgáltatást is a lakossághoz közel képesek nyújtani.

A harmadik alhipotézis alapján az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása hozzájárulhat a hulladékgazdálkodási infrastruktúra és eszközpark fejlesztéséhez. Az előbbiekben hivatkozott koncessziós hirdetmény értékelési szempontjaiban foglaltak (vö. a megvalósítani tervezett új beruházásokra vonatkozó vállalás értéke a koncessziós szerződés hatálybalépését követő tíz évben minimum nettó 50 milliárd Ft, legfeljebb nettó 300 milliárd Ft, valamint a megvalósítani

tervezett új energetikai hasznosítási kapacitásra vonatkozó vállalás a koncessziós szerződés hatálybalépését követő öt évben minimum 100 000 t/év, maximum 400 000 t/év) alapján kijelenthető, hogy e hipotézis teljesült, ugyanakkor fontosnak tartom megjegyezni, hogy az infrastruktúra-fejlesztés nyomon követése az elkövetkezendő tíz év feladata. Az infrastruktúra-fejlesztés kiemelten fontos, ugyanis minél jobb hulladékgazdálkodási infrastruktúrával rendelkezik egy állam, annál inkább van esélye az egyes hulladékgazdálkodási uniós célszámokat teljesíteni. Úgy is mondhatjuk, hogy az infrastruktúra-fejlesztés a körforgásos gazdaságra történő átállás egyik záloga.

A negyedik alhipotézisben azt állítom, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása nem szünteti meg a piaci versenyt, éppen ellenkezőleg: versenyt ösztönző hatása lehet, amely javíthatja a szolgáltatás minőségét és hatékonyságát. Ezen alhipotézist igazoltam a dolgozatban. A koncesszori rendszer nem zárja ki az alvállalkozó igénybevételének lehetőségét. Bár a koncesszor egyetlen szolgáltatóként az egész országra kiterjedő illetékességgel köteles megszervezni az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot, a koncesszori szint alatt lévő alvállalkozói szinten van piaci verseny. A koncesszori szint lényegében az állami hulladékgazdálkodási közfeladat teljesítésének állami garanciája, ugyanis a koncesszor a jogszabályokban, a koncessziós hirdetményben és a koncessziós szerződés alapján és állami kontroll mellett köteles ellátni e feladatot. Maga a koncessziós kiválasztás is verseny alapján történt, hisz egy, a Kbt. negyedik része szerinti – uniós értékhatárt elérő – kétszakaszos tárgyalásos eljárás keretében választották ki a koncesszort. A koncesszori szint alatt pedig a koncesszor piaci alapon azokkal az alvállalkozókkal fog szerződni, amelyek képesek a koncessziós szerződésben és jogszabályokban foglalt kötelezettségek teljesítésére, amelyek egyébként a körforgásos gazdaságra történő átállást hivatottak biztosítani. Nem érdeke ugyanis egyetlen piaci alapon működő gazdasági társaságnak sem az, hogy olyan alvállalkozókat bízzon meg feladatellátással, amelyek nem képesek a szerződést teljesíteni. Amennyiben az alvállalkozó nem szerződésszerűen teljesít, a koncesszor másik alvállalkozóval szerződik, és a nem szerződésszerűen teljesítő alvállalkozó szerződését felmondja. Önmagában e dinamika is erősíti a versenyt, továbbá a korábbi rendszerben is csak bizonyos közszolgáltatókkal lehetett például szerződni közszolgáltatás-ellátásra. Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ugyanakkor nem csupán a közszolgáltatásból áll, hiszen a fentiekben írtak alapján a verseny – analóg a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységhez – a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység esetében is fennáll. Az egyes árszabályozással kapcsolatos feladatok pedig egy önálló szabályozó szervhez kerültek, ami szintén a verseny garanciájának biztosítéka.

A második hipotézisem az volt, hogy az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása elősegíti hazánk körforgásos gazdaságra történő átállását. E hipotézis részben teljesült, ugyanis a tényleges átállás, mint eredmény, pusztán pár év elteltét követően vizsgálható érdemben. Mindemellett ugyanakkor a Ht.,[1402] a koncessziós hirdetmény és a koncessziós szerződés alapján a koncesszor köteles biztosítani az uniós célszámokat. Ezek olyan garanciák, amelyek a körforgásos gazdaságra történő átállást hivatottak biztosítani, bár megjegyzendő, hogy a koncessziós szerződés – mint arról korábban írtam – megszüntethető, ami értelemszerűen a koncessziós rendszer bukását is maga után von(hat)ja. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy természetesen sem az államnak, sem a koncesszornak nem lehet célja a koncessziós rendszer megszüntetése, pontosabban egy ilyen cél abszurd lenne.

Ezen alaphipotézishez kapcsolódó első alhipotézisben azt állítom, hogy hazánkban elmaradás tapasztalható az uniós determinációk teljesítése terén, és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása révén az uniós determinációk teljesíthetők. Úgy gondolom, ezen alhipotézist részben igazolta a kutatás. Hazánk célszámteljesítését a V4-országok kontextusában vizsgáltam. Megállapítható, hogy az elmaradás nemcsak hazánkra, hanem a többi V4-államra is jellemző valamennyi célszám tekintetében. A legjelentősebb lemaradás talán a települési hulladéklerakás vonatkozásában tapasztalható, de meglehetősen rosszul teljesítenek a V4-országok a települési hulladékuk újrahasználatra előkészítése és újrafeldolgozása tekintetében is. Emellett hazánk számára kihívásnak bizonyul az üveg csomagolási hulladék, valamint az összes csomagolási hulladék újrafeloldogozási célszámának teljesítése. E célszámok tekinthetők talán a legszigorúbbaknak, ugyanis a települési hulladék lerakását 2035-re 10%-ra (derogációval 25%-ra) szükséges csökkenteni úgy, hogy jelenleg a V4 államok 39-51% között teljesítenek, azaz több mint 25-35%-kal szükséges csökkenteni a lerakást. A hulladéklerakás kérdéskörének megoldása azért kulcsfontosságú, mert mint korábban említettem, a közép-kelet-európai régiót egyes nyugati államok kvázi hulladéklerakóként használják az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának köszönhetően. Mindemellett ugyanakkor az – mint ahogy azt az alaphipotézis kapcsán is említettem –, hogy a célszámteljesítést (a fentiekben említett garanciák ellenére) az új koncessziós rendszer képes lesz-e biztosítani, csupán a célszámteljesítés határidőket követően és a magyar hulladékgazdálkodási adatok vizsgálata tükrében állítható.

A második alhipotézisem, hogy az EU által bevezetett új „műanyagadó", azaz a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége után fizetendő forrás jelentős terhet jelent hazánk számára, amely terhet hazánk az állami

[1402] Ht. 53/B. § (10) bekezdés b) pont.

hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásával képes lehet enyhíteni. Az alhipotézist igazoltam, ugyanis az EU-forrás-határozat alapján a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége után az egyes tagállamoknak 0,8 EUR/kg befizetési kötelezettséget[1403] kell teljesíteniük az Európai Unió számára. Ezen intézkedéssel az EU a műanyag csomagolási hulladék minél magasabb arányú újrafeldolgozására kívánja ösztönözni az egyes tagállamokat. Hazánkban az adó mértéke hozzávetőlegesen 170 millió euró, amely összeg a kibocsátás növekedése miatt évente 1-2%-kal emelkedhet (ez közel 250 000 ezer kg nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék szorozva 0,8 euró/kg mínusz 30 millió euró). Ez gyakorlatilag hazánk éves termékdíjbevételének közel 30%-át felemészti (85-86 milliárd Ft). Következésképpen minél több a műanyag csomagolási hulladék újrafeldolgozott mennyisége (ami a koncessziós rendszer egyik célja egyébként), annál kevesebb lesz az EU részére fizetendő saját forrás összege.

Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása révén a honi hulladékgazdálkodási rendszer rugalmasabbá válhat a változó piaci körülményekhez és az új környezetvédelmi előírásokhoz való alkalmazkodás szempontjából, ami hozzájárulhat a fenntartható fejlődéshez, valamint a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási (körforgásos gazdasági) célok eléréséhez. Összességében úgy vélem, ezen alhipotézis csak bizonyos idő elteltével igazolható teljes mértékben, ugyanakkor a koncessziós hirdetményben foglalt – fentiekben már hivatkozott – követelmények a koncesszort mindenképpen arra kötelezik, hogy az alhipotézisben foglaltak megvalósuljanak. Hangsúlyozandó mindemellett, hogy az egyébként nem kötelező visszaváltási rendszer vagy éppen a kötelező EPR-rendszer bevezetése önmagában hozzájárul a fenntarthatóság, a környezetvédelem és a hulladékgazdálkodási célok eléréséhez. A hipotézisek teljesülését a 32. táblázatban foglaltam össze.

A kutatásaim és a kötet írása során összességében arra a megállapításra jutottam, hogy a fentiekben írtak fenntarthatóan és hatékonyan egy koncessziós rendszerben valósíthatók meg. Ez a rendszer mutatkozik ugyanis egyedül olyannak, amiben az állam egy – dogmatikai értelemben vegyes jogágí, tételes jogi értelemben magánjogi – jogviszony keretében képes meghatározott követelményeket egy piaci szereplőtől kikényszeríteni (például: uniós célszámok teljesítése, beruházások megvalósítása, rezsicsökkentés fenntartása stb.). Ez a konstrukció csökkent a költségvetési terheken, ugyanis a rendszer „önfenntartóvá" képes válni azáltal, hogy immár nem egy piaci értelemben „rossz gazdának" minősülő, merev struktúrában működő szervezet, hanem egy versenyszférabeli szereplő látja el az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot, amelynek ellátásáért e piaci szereplő ráadásul még

[1403] Lásd: EU-forrás-határozat 2. cikk (1) bekezdés c) pont.

32. táblázat. *A hipotézisek és alhipotézisek teljesülésének táblázatos bemutatása*

Hipotézis	Alhipotézis	Teljesült – részben teljesült – nem teljesült
H1.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása alkalmas a korábbi hulladékgazdálkodási rendszer diszfunkcióinak megszüntetésére.	AH1.1.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása folytán megszűnik az ágazat állami támogatásból történő finanszírozása, csökkentve így az állami kiadásokat (államháztartási hiány csökkentése) és növelve a bevételeket.	teljesült
	AH1.2.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása a közszolgáltatás minőségének javulását és a lakosság azonosan magas színvonalon történő ellátását eredményezi.	részben teljesült, a teljesülés a későbbiekben vizsgálandó
	AH1.3.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása hozzájárulhat a hulladékgazdálkodási infrastruktúra és eszközpark fejlesztéséhez.	teljesült
	AH1.4.: Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása nem szünteti meg a piaci versenyt, éppen ellenkezőleg: versenyt ösztönző hatása lehet, amely javíthatja a szolgáltatás minőségét és hatékonyságát.	teljesült
H2.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása elősegíti hazánk körforgásos gazdaságra történő átállását.	AH2.1.: hazánkban elmaradás tapasztalható az uniós determinációk teljesítése terén, és az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adása révén az uniós determinációk teljesíthetők.	részben teljesült, a teljesülés a későbbiekben vizsgálandó
	AH2.2.: az EU által bevezetett új „műanyagadó", azaz a nem újrafeldolgozott műanyag csomagolási hulladék mennyisége után fizetendő forrás jelentős terhet jelent hazánk számára, amely terhet hazánk az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásával képes lehet enyhíteni.	teljesült
	AH2.3.: az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adás révén a honi hulladékgazdálkodási rendszer rugalmasabbá válhat a változó piaci körülményekhez és az új környezetvédelmi előírásokhoz való alkalmazkodás szempontjából, ami hozzájárulhat a fenntartható fejlődéshez, valamint a környezetvédelmi és hulladékgazdálkodási (körforgásos gazdasági) célok eléréséhez.	teljesült

Forrás: a szerző szerkesztése

(koncessziós) díjat is köteles fizetni az államnak, pozitívvá téve az eddigi negatív költségvetési mérleget. Mindemellett az államnak (értve ez alatt az államigazgatást és az önkormányzati igazgatást is) nem szükséges a saját szerteágazó szervrendszerén keresztül átláthatatlan és kontrollálhatatlan, jogviszonyonként eltérő szerződéses konstrukciókat menedzselni, hanem elegendő egyetlen partnerre, a koncesszorra (és a koncessziós szerződésre) fókuszálni, amely piaci alapon (szindikátusi, alvállalkozási szerződésekkel) képes felügyelni az egész alvállalkozói struktúrát.

A körforgásos gazdaságra történő átállás – az uniós determinációk tükrében –, mint azt láthattuk, emberpróbáló feladat, és egy több ezer, jellemzően alacsony lélekszámú település közreműködésére épülő, vagyis e településeket középpontba helyező hulladékgazdálkodási rendszer nem alkalmas a korábbiakban hivatkozott célok elérésére. Úgy gondolom, hogy teljes mértékben sem a közigazgatás alrendszereire (tisztán államigazgatás, tisztán önkormányzati igazgatás vagy a kettejük együttműködése) épülő, sem a tisztán piaci megoldás nem lehet célravezető. Előbbi főként a merev struktúrájának, hazánk fragmentált településszerkezetének, a piaci szempontokat gyakorlatilag szinte teljes mértékben nélkülöző (állami támogatás) voltának köszönhetően nem alkalmas. Utóbbi esetben pedig a hulladékgazdálkodás (amely magában foglalja a közszolgáltatás ellátását is) teljes mértékben piaci alapon történő megszervezése gyakorlatilag minimalizálja a (hatékony) állami kontrollt, ami egyrészt veszélyezteti az (alapvető jogokat is érintő) ellátásbiztonságot, másrészt lehetetlenné teszi bizonyos uniós determinációk teljesítését, a piacra jellemző – forprofitalapúság szülte – úgynevezett *cherry-picking* jelenségnek köszönhetően (vö. a vegyes települési hulladék értéktelen, de például a fém vagy papír frakció értékes). Mindezek alapján úgy vélem, hogy egy hibrid – a „piacra *outsourcing*olt" és állami kontrollt együttesen alkalmazó – megoldás, a koncessziós rendszer bevezetése lehet alkalmas a fenti igények kielégítésére.

Végeredményben azt mondhatjuk, hogy a koncessziós rendszer pozitív hozadéka lehet mindenképpen az a tény, hogy az államnak pusztán ellenőriznie szükséges az állami hulladékgazdálkodási közfeladat teljesülését anélkül, hogy állami támogatásokkal tűzdelt tőkeinjekciókkal próbálja biztosítani annak folyamatos és magas színvonalon történő ellátását.

Nem egyszerű egy, az interdiszciplinaritás talaján mozgó, több jogágat és jogterületet érintő, a jogi és közigazgatás-tudományi kutatások homlokterébe ez idáig csupán tangenciálisan kerülő témát feldolgozni. Az úttörő munka nehézkes kötelmét magamra vállalván igyekeztem a dolgozatot a legjobb tudásom és belátásom szerint elkészíteni, és a tisztelt olvasó előzékenységében bízva remélem, szíves jóindulatába fogad az abban előforduló esetleges hibákért és pontatlanságokért.

FORRÁSOK ÉS FELHASZNÁLT IRODALOM

[AA] (1999a) — [AA] (1999a): Atipikus szerződés. In Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest: KJK-Kerszöv, 58–59.

[AA] (1999b) — [AA] (1999b): Jogág. In Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest: KJK-Kerszöv, 292–293.

[AA] (1999c) — [AA] (1999c): Közigazgatási szerződés. In Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest: KJK-Kerszöv, 322.

[AA] (1999d) — [AA] (1999d): Vegyes szerződés. In Lamm Vanda – Peschka Vilmos (főszerk.): *Jogi lexikon.* Budapest: KJK-Kerszöv, 629.

Ádám (1968) — Ádám Antal (1968): Az államjogi és az államigazgatási jogi szerződések problémáiról. *Jogtudományi Közlöny,* 23(3), 121–129.

Ádám (1995) — Ádám Antal (1995): A köztestületek és a közjogi szerződések a postmodern társadalom és állam kapcsolataiban. *Acta Humana,* 6(21), 16–30.

Ádám (2004) — Ádám Antal (2004): A közjogi szerződésekről. *Jura,* 10(1), 5–17.

Arrowsmith (2017) — Arrowsmith, Sue (2017): *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK.* I–II. London: Sweet & Maxwell.

Árva (2018) — Árva Zsuzsanna (2018): Közigazgatási jogalkotás. In Jakab András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest: HVG-ORAC, 1–14. [1]–[43]. Online: https://ijoten.hu/szocikk/kozigazgatasi-jogalkotas#block-857

Auer (2015) — Auer Ádám (2015): A közszolgáltatási szerződés. In Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések.* Budapest: OPTEN, 530–549.

Auer (2018) — Auer Ádám (2018): Megjegyzések a tilos szerződések polgári dogmatikájához a közbeszerzési szerződés kapcsán. *Jogtudományi Közlöny,* 73(11), 486–494.

Auer (2021a) — Auer Ádám (2021a): Adalékok és jogesetek a tilos szerződés jogtörténetéhez. *Opuscula Civilia,* 6(2), 1–11.

Auer (2021b) — Auer Ádám (2021b): Hol a határ? Közszolgáltatási szerződések köz- és magánjog határán. In Peres Zsuzsanna – Bathó Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Labor est etiam ipse voluptas.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 37–50. Online: https://doi.org/10.36250/00984_02

Bailey (1964) — Bailey, Stephen Kemp (1964): Ethics and the Public Service. *Public Administration Review,* (24)4, 234–243.

Bailey (1995) — Bailey, Stephen James (1995): *Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice.* Basingstoke: Macmillan.

Bakács (1992) — Bakács Tibor (1992): *Magyar környezetjog.* Budapest: Springer Hungarica.

Bakos (1984) — Bakos Ferenc (1984): *Idegen szavak és kifejezések szótára.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

Balázs (2017) — Balázs István (2017): A közigazgatás cselekvésének eszközrendszere. In Balázs István (szerk.): *Közigazgatás-elmélet.* Debrecen: Debreceni Egyetem, 79–95.

Balázs (2018) — Balázs István (2018): A közigazgatás. In Jakab András (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest: HVG-ORAC, 1–12. [1]–[66]. Online: https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas

Balázs (2021) — Balázs István (2021): A közigazgatás fogalmi elemei és sajátosságai. In Balázs István (szerk.): *Közigazgatási jogi alaptanok.* Debrecen: Debreceni Egyetem, 22–53.

Balázs – Nagy – F. Rozsnyai (2016) — Balázs, István – Nagy, Marianna – F. Rozsnyai, Krisztina (2016): La réconnaissance des actes administratifs étrangers en Hongrie. In Muñoz, Arana – Rodriguez, Jaime (szerk.): *Recognition of Foreign Administrative Acts.* New York: Springer, 193–217. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-18974-1_10

Balogh (1903a) — Balogh Arthur (1903a): *Alkotmánytan.* Pozsony–Budapest: Stampfel Károly.

Balogh (1903b) — Balogh Arthur (1903b): *Közigazgatástan.* Pozsony–Budapest: Stampfel Károly.

Balogh (2012) — Balogh Judit (2012): Az önálló szabályozó szervek. In Trócsányi László – Schanda Balázs (szerk.) *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest: HVG-ORAC, 283–286.

Bándi (1995) — Bándi Gyula (1995): A hulladékgazdálkodás jogi szabályozásáról. *Magyar Közigazgatás,* 45(5), 301–308.

BÁNDI (1997) — BÁNDI Gyula (1997): *Útmutató az önkormányzatoknak a települési hulladékokkal kapcsolatos helyi közszolgáltatás megszervezéséhez*. Budapest: BM.

BÁNDI (1999) — BÁNDI Gyula (1999): *Környezetjog.* Budapest: Osiris.

BÁNDI (2000) — BÁNDI Gyula (2000): *Környezetjog.* Budapest: Osiris.

BÁNDI (2002a) — BÁNDI Gyula (2002a): A hulladékgazdálkodás felelősségi rendszere. In BÖRÖCZ Helga (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.* Budapest: KJK-Kerszöv, 317–344.

BÁNDI (2002b) — BÁNDI Gyula (2002b): A hulladékgazdálkodási törvény. In BÖRÖCZ Helga (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.* Budapest: KJK-Kerszöv, 11–52.

BÁNDI (2002c) — BÁNDI Gyula (2002c): Az engedélyezési rendszer kapcsolódási pontjai. In BÖRÖCZ Helga (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.* Budapest: KJK-Kerszöv, 281–316.

BÁNDI (2002d) — BÁNDI Gyula (2002d): Önkormányzati feladatok a települési hulladékkezelés kapcsán. In BÖRÖCZ Helga (szerk.): *Hulladékgazdálkodási kézikönyv I.* Budapest: KJK-Kerszöv, 109–160.

BÁNDI (2002e) — BÁNDI Gyula (2002e): *Környezetjog.* Budapest: Osiris.

BÁNDI (2002f) — BÁNDI Gyula (2002f): A hulladék fogalma egy aktuális jogesetben. *Európai Jog*, 2(3), 38–40.

BÁNDI (2004) — BÁNDI Gyula (2004): *Környezetjog.* Budapest: Osiris.

BÁNDI (2005a) — BÁNDI Gyula (2005a): A környezetjogi felelősségről. *Belügyi Szemle,* 53(5), 3–21.

BÁNDI (2005b) — BÁNDI, Gyula (2005b): The Definition of Waste from a Legal Point of View. *Periodica Polytechnica-Social And Management Sciences,* 13(2), 169–180.

BÁNDI (2006a) — BÁNDI Gyula (2006a): *Környezetjog.* Budapest: Osiris.

BÁNDI (2006b) — BÁNDI Gyula (2006b): Az együttműködés elve a környezetvédelemben és a közigazgatási szerződés. In IMRE Miklós – LAMM Vanda – MÁTHÉ Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest: Aula, 27–34.

BÁNDI (2011) — BÁNDI Gyula (2011): *Környezetjog.* Budapest: Szent István Társulat.

BÁNDI (2012) — BÁNDI Gyula (2012): A hulladékgazdálkodás szabályozási anomáliái. In LITKEY-JUHÁSZ Orsolya – TROMBITÁS Gábor (szerk.): *A települési hulladékgazdálkodás válsága: „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában" projekt: az alapvető jogok biztosának kiadványa a 2012. június 1-jén az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalában rendezett konferenciáról.* Budapest: Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, 129–142.

Bándi (2013)	Bándi Gyula (2013): Gondolatok az elővigyázatosság elvéről. *Jogtudományi Közlöny,* 68(10), 471–480.
Bándi (2014)	Bándi Gyula (2014): *Környezetjog.* Budapest: Szent István Társulat.
Bándi (2017a)	Bándi Gyula (2017a): A visszalépés tilalma és a környezetvédelem. In Gellén Klára (szerk.): *Honori et virtuti: Ünnepi tanulmányok Bobvos Pál 65. születésnapjára.* Szeged: Iurisperitus Kiadó, 9–23.
Bándi (2017b)	Bándi Gyula (2017b): Gyakorlati jogértelmezési gondolatok a hulladék fogalmi rendszere körében. *Miskolci Jogi Szemle,* 12(2. klsz.), 34–44.
Bándi (2017c)	Bándi Gyula (2017c): Környezeti értékek, valamint a visszalépés tilalmának értelmezése. *Iustum Aequum Salutare,* 13(2), 159–181.
Bándi (2021)	Bándi Gyula (2021): A visszalépés tilalma, mint minimális környezetvédelmi elvárás. *Közigazgatástudomány,* 1(1), 34–49. Online: https://doi.org/10.54200/kt.v1i1.4
Bándi (2022a)	Bándi Gyula (2022a): A környezetjogi elvei. In Bándi Gyula (szerk.): *Környezetjog.* Budapest: Szent István Társulat, 28–102.
Bándi (2022b)	Bándi Gyula (2022b): A környezetjogi szabályozás módszertana. In Bándi Gyula (szerk.): *Környezetjog.* Budapest: Szent István Társulat, 143–168.
Bándi – Tahyné Kovács (2022)	Bándi Gyula – Tahyné Kovács Ágnes (2022): Jog a környezethez. In Bándi Gyula (szerk.): *Környezetjog.* Budapest: Szent István Társulat, 103–142.
Barabás (2018a)	Barabás Gergely (2018a): Közigazgatási cselekmény. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz.* Budapest: Wolters Kluwer, 78–94.
Barabás (2018b)	Barabás Gergely (2018b): Közigazgatási szerződés. In Barabás Gergely – F. Rozsnyai Krisztina – Kovács András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz.* Budapest: Wolters Kluwer, 124–134.
Baranyai (2018)	Baranyai Gábor (2018): Paradigmaváltás az európai hulladékjogban? – Észrevételek a kiterjesztett gyártói felelősség intézményesüléséhez. *Európai Tükör,* 21(3), 93–115.
Baranyai–Németh (2018)	Baranyai Gábor – Németh Zsolt (2018): Hulladékgazdálkodás. In Baranyai Gábor – Csernus Dóra Ildikó (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai.* Budapest: Dialóg Campus, 333–344.

Baranyi–Számadó (2018) Baranyi Bertold – Számadó Tamás (2018): Hatósági ellenőrzés: 98–102. §. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Fazekas Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 619–634.

Barta (2017) Barta Attila (2017): A hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárás, valamint egyes hatósági intézkedések különös szabályai. In Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások.* Debrecen: Debrecen Egyetemi Kiadó, 108–113.

Barta (2019) Barta Attila (2019): A hatósági ellenőrzés és a hivatalbóli eljárás, valamint egyes hatósági intézkedések különös szabályai. In Balázs István (szerk.): *Közigazgatási eljárások.* Debrecen: Debrecen Egyetemi Kiadó, 131–138.

Becker (1989) Becker, Bernd (1989): *Öffentliche Verwaltung. Lehrbuch für Wissenschaft und Praxis*. Kempfenhausen: Verlag R. S. Schulz.

Bencsik (2009) Bencsik András (2009): A közigazgatási szerződésekről, különös tekintettel a hatósági szerződésekre. *Jura,* 15(2), 191–198.

Bencsik (2012) Bencsik András szerk. (2012): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Bencsik–Rózsás (2018) Bencsik András – Rózsás Eszter szerk. (2018): *Közigazgatási jog. Különös rész*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Bende (2022a) Bende Tibor (2022a): Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat I. *Ügyvédek Lapja,* 61(2), 37–42.

Bende (2022b) Bende Tibor (2022b): Az állami hulladékgazdálkodási közfeladat II. *Ügyvédek Lapja,* 61(4), 29–33.

Bende-Szabó (2008) Bende-Szabó Gábor (2008): A hatósági ellenőrzés. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest: CompLex, 514–530.

Bende-Szabó et al. (2008) Bende-Szabó Gábor et al. (2008): Különös rész. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest: CompLex, 629–1831.

Benedek (1995) Benedek Károly (1995): [A kötelmi jog. A szerződés.] Általános szabályok. In Gellért György (szerk.): *A Polgári Törvénykönyv magyarázata.* I. Budapest: KJK, 528–560.

Berényi (1984a) Berényi Sándor (1984a): Az államigazgatási aktusok. In Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: BM, 573–614.

Berényi (1984b) Berényi Sándor (1984b): Az államigazgatási szervek hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In Beck György – Czéh György (szerk.): *Magyar államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: BM Könyvkiadó, 615–646.

Berényi (1985)	Berényi Sándor (1985): *Államigazgatásjog. Különös rész I. Tansegédlet.* Budapest: Rendőrtiszti Főiskola.
Berényi (1997)	Berényi Sándor (1997): *A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége, a közigazgatási aktus.* Budapest: Rejtjel.
Berényi (2002a)	Berényi Sándor (2002a): A közigazgatási aktus. In Ficzere Lajos – Fazekas Marianna (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Osiris, 293–325.
Berényi (2002b)	Berényi Sándor (2002b): A közigazgatás hatósági jogalkalmazó tevékenysége. In Ficzere Lajos – Fazekas Marianna (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Osiris, 326–360.
Berényi (2003)	Berényi Sándor (2003): *Az európai közigazgatási rendszerek intézményei. Autonómiák és Önkormányzatok.* Budapest: Rejtjel.
Berényi–Madarász–Szatmári (1970)	Berényi Sándor – Madarász Tibor – Szatmári Lajos (1970): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész. II. A népgazdasági igazgatás. Egységes jegyzet.* Budapest: Tankönyvkiadó.
Berényi et al. (1972)	Berényi Sándor et al. (1972): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész.* Budapest: Tankönyvkiadó.
Berényi et al. (1982)	Berényi Sándor et al. (1982): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész III. Népgazdasági ágazati igazgatás.* Kézirat. Budapest: Tankönyvkiadó.
Berényi et al. (1994)	Berényi Sándor et al. (1994): *Magyar államigazgatási jog. Különös rész. Ideiglenes jegyzet.* Budapest: Verzál.
Berke (2003)	Berke Barna (2003): A gazdasági verseny joga az Európai Közösségben. In Király Miklós (szerk.): *Az Európai Közösség Kereskedelmi joga.* Budapest: CompLex, 155–333.
Bodzási (2020)	Bodzási Balázs (2020): Az elidegenítési és terhelési tilalom szabályozása a Ptk.-ban és a megsértése során alkalmazandó jogkövetkezmények. *Magyar Jog,* 67(4), 189–198.
Bolf-Galamb (2011)	Bolf-Galamb Zsófia (2011): A közszolgáltatási csomag reformja. Az Európai Bizottság javaslatai a közszolgáltatások finanszírozására vonatkozó állami támogatási szabályok felülvizsgálatára. *Állami Támogatások Joga,* 3(4), 3–17.
Bolf-Galamb – Kányási (2011)	Bolf-Galamb Zsófia – Kányási Zsófia (2011): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások. III. rész szektor-specifikus szabályok. *Állami Támogatások Joga,* 3(1), 3–22.

BOLF-GALAMB – MOHAY (2012) — BOLF-GALAMB Zsófia – MOHAY Ákos (2012): A közszolgáltatások ellentételezésére vonatkozó új szabályok – az Almunia-csomag elemei. *Állami Támogatások Joga,* 4(2), 3–24.

BONCZ (1876) — BONCZ Ferenc (1876): *A magyar közigazgatási törvénytudomány kézikönyve. A törvényhozás legújabb állása szerint.* III. kötet. Budapest: Athenaeum.

BORDÁS (1994) — BORDÁS Mária (1994): *Gazdasági közigazgatás. Koncesszió a közigazgatásban.* Budapest: Államigazgatási Főiskola.

BORDÁS (2001) — BORDÁS Mária (2001): Koncesszió a közigazgatásban. In LŐRINCZ Lajos (szerk.): *Közigazgatás és a gazdaság.* Budapest: UNIÓ, 349–383.

BORDÁS (2020) — BORDÁS Péter (2020): Közszolgáltatások. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest: HVG-ORAC, 1–21. [1]–[81]. Online: https://ijoten.hu/szocikk/kozszolgaltatasok

BOROS (2011a) — BOROS Anita (2011a): Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében I. *Közbeszerzési Szemle,* 1(8), 35–40.

BOROS (2011b) — BOROS Anita (2011b): Jogalkalmazási kérdések a (köz)szolgáltatási koncesszió kérdéskörében II. *Közbeszerzési Szemle,* 1(11), 39–47.

BOROS (2019) — BOROS Anita (2019): A hatósági ellenőrzés. In BOROS Anita – DARÁK Péter (szerk.) *Az általános közigazgatási rendtartás szabályai.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 188–194.

BOROS (2021a) — BOROS Anita (2021a): A hulladékgazdálkodási (köz)szolgáltatás megszervezésének új hazai modellje. In ÁRVA Zsuzsanna – BARTA Attila: *Évtizedek a magyar közigazgatás szolgálatában. Ünnepi tanulmányok Balázs István Professzor 65. születésnapjára.* Debrecen: Debreceni Egyetem, 389–411.

BOROS (2021b) — BOROS Anita (2021b): Az illegális hulladék felszámolásának új magyar modellje. In PERES Zsuzsanna – BATHÓ Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Máthé Gábor tiszteletére. Labor est etiam ipse voluptas.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 177–188. Online: https://doi.org/10.36250/00984_14

BOROS (2021c) — BOROS Anita (2021c): Széljegyzetek egy előzetes alkotmánybírósági normakontroll-eljárás megállapításaihoz. In PERES Zsuzsanna – PÁL Gábor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok a 80 éves Tamás András tiszteletére. Semper ad perfectum.* Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 115–125.

BOROS et al. (2019) — BOROS Anita et al. (2019): *Szakigazgatás I.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Boros et al. (2021) — Boros Anita – Kurdi Zoltán – Lukács Pál Zoltán – Sarkady Attila – Banász Zsuzsanna (2021): Opinion of the Hungarian Population on the Reform of Beverage Packaging Deposit-Refund System. *Sustainability,* 13(11), 1–18.

Boulding (1966) — Boulding, Kenneth Ewart (1966): The Economics of the Coming Spaceship Earth. In Jarrett, Henry (szerk.): *Environmental Quality in a Growing Economy.* Baltimore: Resources for the Future, 3–14.

Bovis (2014) — Bovis, Christopher: *Public-Private Partnerships in the European Union.* Routledge, New York, 2014.

Buzás (2009) — Buzás Gábor (2009): Hatósági ellenőrzés. In Balla Zoltán (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai.* Budapest: Rejtjel, 147–154.

Buzás (2011) — Buzás Gábor (2011): Hatósági ellenőrzés. In Balla Zoltán et al. (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai.* Budapest: Rejtjel, 155–163.

Carnelutti (1940) — Carnelutti, Francesco (1940): *Metodología del Derecho.* Buenos Aires: Valletta Ediciones.

Chevallier–Loschak (1978) — Chevallier, Jacques – Loschak, Daniéle (1978): *Science administrative. Théorie générale de l'institution administrative.* Paris: LGDJ.

Cisotta (2016) — Cisotta, Roberto (2016): Criterion of Selectivity. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 129–150.

Concha (1905) — Concha Győző (1905): *Politika.* II. kötet. *Közigazgatástan.* Budapest: Grill.

Cornes–Sandler (1996) — Cornes, Richard – Sandler, Todd (1996): *The Theory of Externalities Public Goods, and Club Goods.* Cambridge: Cambridge University Press.

Cullis–Jones (2003) — Cullis, John – Jones, Philip (2003): *Közpénzügyek és közösségi döntések.* Ford. Homonnai János. Budapest: Aula.

Csák (2008) — Csák Csilla (2008): Hulladékgazdálkodás. In Csák Csilla (szerk.): *Környezetjog I. Előadásvázlatok az általános és különös részi környezetjogi gondolkodás köréből.* Miskolc: Novotni Alapitvány, 56–71.

Csák (2011) — Csák Csilla (2011): A hulladék fogalmának értelmezése az uniós ítélkezési gyakorlat alapján. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica,* 25(29), 423–434.

Csák (2012) — Csák Csilla (2012): *A környezetjogi felelősség magánjogi dogmatikája.* Miskolc: Miskolci Egyetem.

Csák (2014a) — Csák Csilla (2014a): A hulladékgazdálkodás elhatárolási kérdései a „szennyezett talajra" vonatkozó jogi szabályozás szemszögéből. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica,* 28(32), 353–370.

Csák (2014b) — Csák Csilla (2014b): A „szennyező fizet" elv értelmezése és alkalmazása a hulladékgazdálkodásban. *Miskolci Jogi Szemle,* 9(1), 16–32.

Csák (2014c) — Csák, Csilla (2014c): „Aufsicht frei" – oder der Umfang der Verpflichtung zur Leistung der Information bei den grenzüberschreitenden Verbringungen von Abfällen. *Agrár- és Környezetjog*, 9(17), 5–38.

Csák (2014d) — Csák, Csilla (2014d): Das Deckungsystem der Kostentragung der Abfallbewirtschaftung. *Agrár- és Környezetjog*, 9(16), 48–75.

Csák–Marinkás (2019a) — Csák Csilla – Marinkás György (2019a): A KKE országok hulladékgazdálkodási szabályozása és azok konformitása az uniós joggal. *Miskolci Jogi Szemle,* 14(1/2), 5–18.

Csák–Marinkás (2019b) — Csák Csilla – Marinkás György (2019b): A pernye jogi besorolása az Európai Uniós és a magyar jog alapján. A kapcsolódó EuB joggyakorlat elemzése. *Jog, Állam, Politika,* 11(4), 125–137.

Csák–Marinkás (2019c) — Csák Csilla – Marinkás György (2019c): The Legal Categorization of Fly Ash in EU and the Hungarian Law – Analysis of Related CJEU Case-law. *Geosciences And Engineering*, 7(10), 60–73.

Csák–Olajos (2022) — Csák Csilla – Olajos István (2022): Hulladékgazdálkodás. In Raisz Anikó (szerk.): *Környezetjog. Különös rész.* Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 135–149.

Cseh (2024) — Cseh Balázs (2024): Az önkormányzatok lehetőségei a hulladékgazdálkodás területén. *Jegyző és Közigazgatás,* 25(6), 7–11.

Csink (2013) — Csink Lóránt (2013): Önálló szabályozó szerv. In Trócsányi László – Schanda Balázs – Csink Lóránt (szerk.): *Bevezetés az alkotmányjogba. Az Alaptörvény és Magyarország alkotmányos intézményei.* Budapest: HVG-ORAC, 309–315.

Dantesz–Imre (1991) — Dantesz Péter – Imre Miklós (1991): A koncessziós jogviszony természetéről. *Magyar Közigazgatás,* 41(11), 1034–1040.

Darák (1995) — Darák Péter (1995): Egyezség a közigazgatási perben. *Magyar Közigazgatás,* 45(11), 625–629.

Darázs (2008) — Darázs Lénárd (2008): A jogszabályba ütköző (tilos) szerződések semmissége. *Polgári Jogi Kodifikáció,* 10(5–6), 14–26.

Denhardt–Denhardt (2000) — Denhardt, Robert – Denhardt, Janet Vinzant (2000): The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review,* 60(6), 549–559.

Denhardt–Denhardt (2015) — Denhardt, Robert – Denhardt, Janet Vinzant (2015): The New Public Service Revisited. *Public Administration Review,* 75(5), 664–672.

Derraik (2002) — Derraik, José Guilherme Behrensdorf (2002): The Pollution of the Marine Environment by Plastic Debris. A Review. *Marine Pollution Bulletin,* 44(9), 842–852.

Dezső (2015) — Dezső Attila (2015): Értékhatár alatti (irányelvek hatálya alá nem tartozó) közbeszerzések. In Dezső Attila (szerk.): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához.* Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 169–201.

Drabbe (2013) — Drabbe, Humbert (2013): The Test of Selectivity in State Aid Litigation. The Relevance of Drawing Internal and External Comparisons to Identify the Reference Framework. In Rust, Alexander – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid and Tax Law. International Tax Conferences of the University of Luxembourg Vol. III.* Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 87–106.

Dudás–Papp (2013) — Dudás Attila – Papp Tekla (2013): Atipikus szerződések Magyarországon és Szerbiában. *Debreceni Jogi Műhely,* 10(3), 1–16.

Egyed (1927) — Egyed István (1927): *Közjogi alapismeretek.* Budapest: Fejér Vármegye Közönsége.

Ellen MacArthur (2009) — Ellen MacArthur Foundation (2009): *Circular Economy System Diagram.*

Ellen MacArthur (2016) — Ellen MacArthur Foundation (2016): *The New Plastics Economy. Rethinking the Future of Plastics.*

Engert (2002) — Engert, Marcus (2002): *Die historische Entwicklung des Rechtsinstitut Verwaltungsakt.* Frankfurt am Main: Peter Lang.

Eörsi (1994) — Eörsi Gyula (1994): A szerződések rendszere. In Eörsi Gyula et al. (szerk.): *Kötelmi jog. Különös rész. Egyes szerződésfajták.* Budapest: Tankönyvkiadó, 6–10.

European Parliament (1996) — European Parliament (1996): Public Undertakings and Services in the European Union. Part II: Public Service Missions Attributed to Undertakings in the Member States. *Woking Paper, Economic Series,* W-21.

Erbguth–Schlacke (2015) — Erbguth, Wilfried – Schlacke, Sabine (2015): *Umweltrecht.* Baden-Baden: Nomos.

Ereky (1931) — Ereky István (1931): *Közigazgatási jogi jegyzetek.* Szeged: Szent István Társulat.

F. ROZSNYAI (2017) F. ROZSNYAI Krisztina (2017): A közigazgatási szerződések. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* Budapest: ELTE Eötvös, 100–118.

F. ROZSNYAI (2020) F. ROZSNYAI Krisztina (2020): A közigazgatási szerződések. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási szankció.* Budapest: ELTE Eötvös, 98–110.

FÁBIÁN (2010) FÁBIÁN Adrián (2010): *Közigazgatás-elmélet.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

FARKAS–IVÁN (2022) FARKAS Csaba – IVÁN Dániel (2022): A koncessziós szerződés helye a honi kötelmi jog rendszerében. *Forum: Acta Juridica et Politica,* 12(1), 63–80.

FAYOL (1917) FAYOL, Henri (1917): *Administration Industrielle et générale. Prévoyance – organisation – commandement – coordination – controle.* Paris: H. Dunod et E. Pinat.

FAYOL (1984) FAYOL, Henri (1984): *Ipari és általános vezetés. Tervezés, szervezés, közvetlen irányítás, koordinálás, ellenőrzés.* Ford. Tari Ernő. Budapest: KJK.

FAZEKAS J. (2015a) FAZEKAS János (2015): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotási tevékenysége Magyarországon. *Új Magyar Közigazgatás,* 8(2), 15–21.

FAZEKAS J. (2015b) FAZEKAS János (2015b): Az önálló szabályozó szervek rendeletalkotó hatáskörének alkotmányos keretei. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére.* Budapest: ELTE Eötvös, 37–45.

FAZEKAS J. (2018) FAZEKAS János (2018): Önálló szabályozó szerv. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest: HVG-ORAC, 1–16. [1]–[61]. Online: https://ijoten.hu/uploads/onallo-szabalyozo-szerv.pdf

FAZEKAS M. (2018) FAZEKAS Marianna (2018): Közigazgatási szerv. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz.* Budapest: Wolters Kluwer, 94–124.

FEIK (2020) FEIK Csaba (2020): Az illegális hulladékelhelyezésről és megakadályozásának lehetőségeiről. *Új Magyar Közigazgatás,* 13(1), 39–46.

FEIK (2021) FEIK Csaba (2021): Az illegális hulladékelhelyezésről és megakadályozásának lehetőségeiről a jogszabály-módosítások fényében. *Új Magyar Közigazgatás,* 14(4), 77–80.

FERGUSON (2019) FERGUSON, Barry (2019): *Competing for Influence. The Role of the Public Service in Better Government in Australia.* Acton: ANU Press.

Ficzere–Forgács (1999) — Ficzere Lajos – Forgács Imre szerk. (1999): *Magyar közigazgatási jog. Különös rész európai uniós kitekintéssel.* Budapest: Osiris.

Ficzere–Forgács (2005) — Ficzere Lajos – Forgács Imre szerk. (2005): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Budapest: Osiris.

Fodor (1997) — Fodor László (1997): Hulladékszabályozás Magyarországon, a főbb kodifikációs tennivalók nemzetközi kitekintés tükrében. In Szilágyi Sándor (szerk.): *Ünnepi tanulmányok Prugberger Tamás professzor 60. születésnapjára.* Miskolc: Novotni Alapítvány, 111–128.

Fodor (2001) — Fodor László (2001): Az elektromos és elektronikai termékek hulladékainak európai szabályozási koncepciója és a magyar jog. *Európa Fórum,* 11(2), 89–110.

Fodor (2005) — Fodor László (2005): Jog és környezet. Visszalépések a környezetvédelemben? *Valóság,* 48(10), 18–35.

Fodor (2006a) — Fodor László (2006a): A visszalépés tilalma az Alkotmánybíróság környezetvédelmi ügyeinek tükrében. In Nagy Péter (szerk.): *A Magyar Tudományos Akadémia Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Tudományos Testületének XIV. évi közgyűléssel egybekötött tudományos ülésének előadásai.* Nyíregyháza: KÁLL-TRADE, 21–29.

Fodor (2006b) — Fodor László (2006b): A visszalépés tilalmának értelmezése a környezetvédelmi szabályozás körében. *Collectio Iuridica Universitatis Debreceniensis,* 6(6), 109–131.

Fodor (2012) — Fodor László (2012): Az Alaptörvény esete a szennyező hulladékokkal és az európai jog. *Magyar Jog,* 59(11), 641–652.

Fodor (2014) — Fodor László (2014): *Környezetjog.* Debrecen: Debreceni Egyetem.

Fodor (2016) — Fodor László (2016): Jogállami és fenntartható is egyben? – Néhány gondolat a hulladékmennyiség mérése kapcsán. *Közjavak,* 2(2), 29–33. Online: https://doi.org/10.21867/KjK/2016.2.7

Fodor (2020) — Fodor László (2020): Sötét vizeken? A környezetvédelmi felelősség helye a környezetpolitika eszköztárában (szabályozásmódszertani és alapelvi kérdések). *Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga,* 10(2), 42–66. Online: https://doi.org/10.26521/PROFUTURO/2020/2/8436

Fodor–Gyurkó 2019 — Fodor László – Gyurkó Brigitta (2019): A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás egyes fogyasztóvédelmi kérdései. In Hajnal Zsolt (szerk.) *A fogyasztóvédelmi jogról másképpen. Előképek, közjogi és munkajogi vetületek.* Debrecen: Debreceni Egyetem, 57–84.

Forgács (2013) — Forgács Anna (2013): Egyezség. Hatósági szerződés. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez.* Budapest: Complex, 614–633.

FORGÁCS (2018a) — FORGÁCS Anna (2018a): Az egyezségi kísérlet. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 474–479.

FORGÁCS (2018b) — FORGÁCS Anna (2018b): Az egyezség jóváhagyása. In BARABÁS Gergely – BARANYI Bertold – FAZEKAS Marianna (szerk.): *Kommentár az általános közigazgatási rendtartásról szóló törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 552–557.

FORGÁCS (2018c) — FORGÁCS Anna (2018c): Az egyezség és a közvetítés. In BARABÁS Gergely – F. ROZSNYAI Krisztina – KOVÁCS András György (szerk.): *Kommentár a közigazgatási perrendtartáshoz.* Budapest: Wolters Kluwer, 372–387.

FÜLÖP (2018) — FÜLÖP Sándor (2018): Hulladékgazdálkodási jog. In BARANYAI Gábor – CSERNUS Dóra Ildikó (szerk.): *A fenntartható fejlődés és az állam feladatai.* Budapest: Dialóg Campus, 220–224.

FÜRST (1934) — FÜRST László [VILLÁNYI FÜRST László] (1934): *A magánjog szerkezete.* Budapest: Grill.

FÜRST (1941) — FÜRST László [VILLÁNYI FÜRST László] (1941): *A magyar magánjog rövid tankönyve.* Budapest: Grill.

FÜRST (1942) — FÜRST László [VILLÁNYI FÜRST László] (1942): Bevezetés. In SZLADITS Károly (szerk.): *Magyar Magánjog. Kötelmi jog különös része.* IV. kötet. Budapest: Grill, 1–14.

GALAMB–KÁNYÁSI (2010a) — GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia (2010a): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások. I. rész. Fogalommagyarázat, jogeset bemutatás. *Állami Támogatások Joga,* 2(1), 77–99.

GALAMB–KÁNYÁSI (2010b) — GALAMB Zsófia – KÁNYÁSI Zsófia (2010): Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatásért járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatások. II. rész. Határozat és keretszabály. *Állami Támogatások Joga,* 2(3), 9–26.

GAMERO CASADO – FERNÁNDES RAMOS (2016) — GAMERO CASADO, Eduardo – FERNÁNDES RAMOS, Severiano (2016): *Manual Básico de Derecho Administrativo.* Madrid: Tecnos.

GARCÍA–TREVIJANO (1991) — GARCÍA, Jose Antonio – TREVIJANO, Fox (1991): *Los actos administrativos.* Madrid: S. L. Civitas Ediciones.

GASSET (2000) — GASSET, Ramon Badenes (2000)*: Metodología del Derecho.* Barcelona: Bosch.

Gellén (2013) — Gellén Márton (2013): A közigazgatás funkciói. In Temesi István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 53–68.

Geyer–Jambeck–Law (2017) — Geyer, Roland – Jambeck, Jenna – Law, Kara Lavender (2017): Production, Use, and Fate of All Plastics Ever Made. *Science Advances,* 3(7), 1–5. Online: https://doi.org/10.1126/sciadv.1700782

Goldsmith–Vermeule (2002) — Goldsmith, Jack – Vermeule, Adrian (2002): Empirical Methodology and Legal Scholarship. *The University of Chicago Law Review,* 69(1), 153–167. Online: https://doi.org/10.2307/1600351

Gómez-Ibáñez (2003) — Gómez-Ibáñez, José A. (2003): *Regulating Infrastructure. Monopoly, Contracts, and Discretion.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Gonda – Varga – Várhomoki-Molnár (2021) — Gonda Marietta – Varga Ágnes – Várhomoki-Molnár Márta (2021): *Közbeszerzés az Európai Unióban.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Grosschmid (1905) — Grosschmid Béni (1905): *Magánjogi előadások. Jogszabálytan.* Budapest: Athenaeum.

Gulick (1937) — Gulick, Luther (1937): Notes on the Theory of Organization. In Gulick, Luther – Urwick, Lyndall (szerk.): *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration, 1–45.

Gyergyák (2005) — Gyergyák Ferenc (2005): Hatósági ellenőrzés. In Darák Péter – Szabó Lajos – Gyergyák Ferenc (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez.* Budapest: UNIÓ, 253–270.

Gyulai-Schmidt (2012) — Gyulai-Schmidt Andrea Beáta (2012): A szolgáltatási koncesszióra vonatkozó új közbeszerzési szabályok az európai és a magyar jogban. *Iustum Aequum Salutare,* 8(3–4), 87–110.

Gyulai-Schmidt (2014) — Gyulai-Schmidt Andrea Beáta (2014): A szolgáltatási koncesszió európai harmonizációja. In Csehi Zoltán et al. (szerk.): (L)ex Cathedra et Praxis. *Ünnepi kötet Lábady Tamás 70. születésnapja alkalmából.* Budapest: Pázmány Press, 285–305.

Gyulai-Schmidt (2015) — Gyulai-Schmidt Andrea Beáta (2015): A koncesszió fogalma. In Dezső Attila (szerk.): *Magyarázat az Európai Unió közbeszerzési jogához.* Budapest: CompLex Wolters Kluwer, 1035–1048.

Gyulai-Schmidt (2016) — Gyulai-Schmidt Andrea Beáta (2016): Koncessziós beszerzési eljárás. In Dezső Attila (szerk.): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 637–661.

Gyürkés (2018a) — Gyürkés Anita (2018d): A Bizottság előtti eljárások. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 493–504.

GYÜRKÉS (2018b) — GYÜRKÉS Anita (2018b): A szelektivitás. In NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest: Dialóg Campus, 61–67.

GYÜRKÉS (2018c) — GYÜRKÉS Anita (2018c): A verseny érintettsége. In NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest: Dialóg Campus, 79–82.

GYÜRKÉS (2018d) — GYÜRKÉS Anita (2018a): Az állami támogatás fogalma. A vállalkozás fogalma. In NYIKOS Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest: Dialóg Campus, 35–48.

HAJNÓCZY (1979) — HAJNÓCZY Péter (1979): *A halál kilovagolt Perzsiából. Regény.* Budapest: Szépirodalmi Könyvkiadó.

HANÁK (1994) — HANÁK András (1994): A koncessziós szerződések természetrajzáról. *Gazdaság és Jog*, 2(2), 1–20.

HARMATHY (1983) — HARMATHY Attila (1983): *Szerződés, közigazgatás, gazdaságirányítás.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

HECK (1914) — HECK, Philipp (1914): *Gesetzesauslegung und Interessenjurisprudenz.* Tübingen: Mohr.

HEGYESI (2020) — HEGYESI Zoltán (2020): A helyi-területi közigazgatás I. A dekoncentráció és a dekoncentrált szervek. In SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 229–256.

HEGYESI (2024) — HEGYESI Zoltán (2024): A közigazgatás szervezési elvei a területi közigazgatás vizsgálatának szemszögéből. *Belügyi Szemle*, 72(8), 1447–1470.

HEGYESI–JUHÁSZ (2021) — HEGYESI Zoltán – JUHÁSZ Dezső (2021): A kormányhivatalok (39–50. §). In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 114–141.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ (2016) — HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Francisco Lorenzo (2016): The Evolving Concept of Works and Service Concessions in European Union Law. *Public Procurement Law Review*, 25(2), 53–60.

HOFFMAN (2009) — HOFFMAN István (2009): *Önkormányzati közszolgáltatások szervezése és igazgatása. Az elmélet és a gyakorlat tükrében.* Budapest: ELTE Eötvös.

HOFFMAN (2018) — HOFFMAN István (2018): A közszolgáltatások fogalma. In FAZEKAS Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése.* Budapest: ELTE Eötvös, 17–37.

HORVÁTH (1934) — HORVÁTH Barna (1934): *Rechtssoziologie. Probleme der Gesellschaftslehre und Geschichtslehre des Rechts.* Berlin: Grünewald.

HORVÁTH (1995) — HORVÁTH Barna (1995): *Jogszociológia. A jog társadalom- és történelemelméletének problémái.* Ford. Zsidai Ágnes. Budapest: Osiris.

Horváth (2012) — Horváth Gergely (20112): 'Gondnokság' – Az agrár-környezetjog funkciója és felépítése. *Jog, Állam, Politika,* 4(2), 107–127.

Horváth (2019) — Horváth E. Írisz (2019): Az elsőfokú eljárás; Egyezség. In Horváth E. Írisz – Lapsánszky András – Wopera Zsuzsa: *Közigazgatási perjog.* Budapest: Dialóg Campus, 245–250.

Horváth M. (2002) — Horváth M. Tamás (2002): *Helyi közszolgáltatások szervezése.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Horváth M. (2004) — Horváth M. Tamás (2004): A szabályozó hatóság típusú közigazgatási szervek szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás,* 54(7), 403–407.

Horváth M. (2005a) — Horváth M. Tamás (2005a): A közigazgatási szerződések szabályozási koncepciója. *Magyar Közigazgatás,* 55(3), 142–147.

Horváth M. (2005b) — Horváth M. Tamás (2005b): *Közmenedzsment.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

Horváth M. (2013) — Horváth M. Tamás (2013): Csendes fordulat. A közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politika változásának eredete és hatása. *Jogtudományi Közlöny,* 68(4), 173–182.

Horváth M. (2016) — Horváth M. Tamás (2016): Eszik vagy isszák? Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 25–33.

Horváth M. (2022) — Horváth M. Tamás (2022): Hol a helye? Közszerződési viszonyok – polgári jogi keretek. In Auer Ádám (szerk.): *Közszerződési jogi koncepciók.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1–7. Online: https://doi.org/10.1556/9789634548492.1

Horváth M. – Bartha (2016) — Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (2016): Fogalomtár. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 905–914.

Ianus–Orzan (2016) — Ianus, Ramona – Orzan, Massimo Francesco (2016): Aid Subject to a Discretionary Assessment under Article 107(3) TFEU. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 240–307.

Iván (2023a) — Iván Dániel (2023a): A hulladékgazdálkodási jog (hulladékjog) helye a honi jogrendszerben. *Acta Humana,* 11(2), 75–89. Online: https://doi.org/10.32566/ah.2023.2.5

Iván (2023b) — Iván Dániel (2023b): A koncesszió, a szolgáltatási koncesszió és a szolgáltatás nyújtására irányuló közbeszerzési szerződés közötti legfőbb distinkciók. *De iurisprudentia et iure publico,* 14(3), 108–127.

IVÁN (2023c) — IVÁN Dániel (2023c): A közszolgáltatások megszervezésének formái. *De iurisprudentia et iure publico,* 14(1), 60–81.

IVÁN (2023d) — IVÁN Dániel (2023d): Az állami támogatások bejelentésének uniós versenyjogi gyakorlata. *Gazdaság és Jog*, 31(3–4), 38–44.

IVÁN (2023e) — IVÁN Dániel (2023e): Az állami támogatásokra vonatkozó uniós versenyjogi szabályok megsértésének jogkövetkezményei. *Gazdaság és Jog*, 31(5–6), 12–14.

JHERING (1877) — JHERING, Rudolf von (1877): *Der Zweck im Recht.* I. kötet. Leipzig: Druck und Verlag von Breitkopf & Härtel.

JORDAN (2005) — JORDAN, Bill (2005): Public Services and the Service Economy: Individualism and the Choice Agenda. *Journal of Social Policy,* 35(1), 143–162.

JÓZSA (2019) — JÓZSA Zoltán (2019): A közigazgatás funkciói és feladatai. In JAKAB András et al. (szerk.): *Internetes Jogtudományi Enciklopédia.* Budapest: HVG-ORAC, 1–14. [1]–[89]. Online: https://ijoten.hu/szocikk/a-kozigazgatas-funkcioi-es-feladatai

JUHÁSZ (2009) — JUHÁSZ Ágnes (2009): In-house (köz)beszerzés – Kivétel vagy kibúvó? *Miskolci Jogi Szemle,* 4(1), 84–104.

JUHÁSZ–SZALAI (2021) — JUHÁSZ Dezső – SZALAI András (2021): A kormányzati főhivatal és a központi hivatal. In HAZAFI Zoltán – LUDÁNYI Dávid (szerk.): *Kommentár a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvényhez.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 98–113.

JUNGKIND (2008) — JUNGKIND, Vera (2008): *Verwaltungsakte zwischen Hoheitsträgern.* Berlin: Duncker und Humblot.

KALAS (2006) — KALAS Tibor (2006): A közigazgatás kialakulása, fogalma, feladatai. In KALAS Tibor (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész I.* Budapest: Virtuóz, 19–42.

KÁLMÁN (2021) — KÁLMÁN János (2021): Az önálló szabályozó szervek jogállása, helyük az államigazgatás szervrendszerében. *Közigazgatás-tudomány,* 1(2), 74–85.

KÁNTÁS (2018) — KÁNTÁS Péter (2018): A hatósági ellenőrzés dilemmái . *Új Magyar Közigazgatás,* 11(3), 72–76.

KARDOS (2012) — KARDOS András (2012): A hulladékgazdálkodás nemzetközi esetjoga. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica,* 26(30), 501–508.

KATONA (1898) — KATONA Mór (1898): Általános rész. In FODOR Ármin (szerk.): *Magyar magánjog.* III. kötet. *Kötelmi jog.* Budapest: Singer és Wolfner, VI. 1–309.

Kemenes (1996) — Kemenes Béla (1996): A koncessziós szerződések szabályozása napjainkban. In Tóth Károly (szerk.): *Emlékkönyv dr. Szentpéteri István egyetemi tanár születésének 70. évfordulójára.* Szeged: Szegedi József Attila Tudományegyetem, 273–278.

Kemenes (2020) — Kemenes István (2020): A mezőgazdasági szerződés és a közszolgáltatási szerződés. In Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 1796–1800.

Kerekes–Szlávik (2003) — Kerekes Sándor – Szlávik János (2003): *A környezeti menedzsment közgazdasági eszközei.* Budapest: KJK-Kerszöv.

Kilényi (2008) — Kilényi Géza (2008): Közigazgatási alapfogalmak. In Kilényi Géza (szerk.): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve.* Budapest: Complex, 17–33.

Kisfaludi (2020a) — Kisfaludi András (2020a): A tulajdonátruházó szerződések. In Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 1695–1736.

Kisfaludi (2020b) — Kisfaludi András (2020b): Az állam részvétele a polgári jogi jogviszonyokban. In Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 623–624.

Kiss (1898) — Kiss Mór (1898): A jogügyletekből származó kötelmek. In Fodor Ármin (szerk.): *Magyar magánjog.* III. kötet. *Kötelmi jog.* Budapest: Singer és Wolfner, VI. 313–724.

Kloepfer (2016) — Kloepfer, Michael (2016): *Umweltrecht.* München: C.H. Beck.

Kmety (1897) — Kmety Károly (1897): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest: Politzer Zsigmond.

Kmety (1902) — Kmety Károly (1902): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest: Politzer Zsigmond és fia.

Kmety (1905) — Kmety Károly (1905): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest: Politzer.

Kmety (1907) — Kmety Károly (1907): *A magyar közigazgatási jog kézikönyve.* Budapest: Politzer.

Kneese (1988) — Kneese, Allen Victor (1988): The Economics of Natural Resources. *Population and Development Review,* 14(2), 281–309.

Kóbor (2008) — Kóbor Gyula szerk. (2008): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem.

Kóbor (2010) — Kóbor Gyula szerk. (2010): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem.

Fábián–Rózsás (2011) — Bencsik András – Csefkó Ferenc – Fábián Adrián – Fülöp Péter – Ivancsics Imre – Kóbor Gyula – Rózsás Eszter (2011): *Közigazgatási jog. Különös rész.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem, 294.

Koi (2019) — Koi Gyula (2019): Bányászati igazgatás. In Imre Miklós (szerk.): *Szakigazgatás I.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 206–223.

Kolosváry (1911) — Kolosváry Bálint (1911): *A magyar magánjog tankönyve I.* Budapest: Grill.

Kolosváry (1942) — Kolosváry Bálint (1942): A tulajdonjog. In Szladits Károly (szerk.): *Magyar magánjog.* V. kötet. *Dologi jog.* Budapest: Grill, 102–321.

Kovács (1997) — Kovács István (1997): Koncesszió – koncessziós szerződés. *Gazdaság és Jog*, 5(12), 14–19.

Kovács (2008) — Kovács András György (2008): Mitől szabályozó egy hatóság? In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László (szerk.): *Verseny és szabályozás.* Budapest: MTA Közgazdaságtudományi Intézet, 13–45.

Kovács (2009) — Kovács András György (2009): *A szabályozó hatóságok eljárásjogának modellje a határozatok jogereje és végrehajthatósága tükrében.* PhD-disszertáció. Budapest: ELTE ÁJK.

Kovács (2018) — Kovács András György (2018): A jogi közszolgáltatás-fogalom meghatározásának szintjei. A közszolgáltatások osztályozása és megszervezésük módjai. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész II. A közszolgáltatások szervezése.* Budapest: ELTE Eötvös, 55–81.

Kovács (2013) — Kovács László (2013): Egyes szerződések. In Petrik Ferenc (szerk.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest: HVG-ORAC, 386–421.

Kovács (2017) — Kovács László (2017): IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Bevezetés. *Pro Publico Bono*, 5(2. klsz.), 134–137.

Kozma (2009) — Kozma Miklós Attila (2009): *Értékteremtés Public-Private Partnership keretében – különös tekintettel a vállalkozó szempontjaira.* PhD-disszertáció. Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem Gazdálkodástani Doktori Iskola.

Kozma (2010) — Kozma Miklós Attila (2010): *A Public-Private Partnership strukturális modelljeinek összevetése.* Budapest: Budapesti Corvinus Egyetem.

Kulin-Pintér (2018a) — Kulin-Pintér Veronika (2018a): A szolgáltatási tevékenység támogatása. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 441–460.

Kulin-Pintér (2018b) — Kulin-Pintér Veronika (2018b): Csekély összegű (de minimis) támogatás. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások*. Budapest: Dialóg Campus, 99–113.

Laffont (1988) — Laffont, Jean-Jacques (1988): *Fundamentals of Public Economics*. Cambridge, MA: MIT Press.

Laffont–Tirole (2000) — Laffont, Jean-Jacques – Tirole, Jean (2000): *Competition in Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.

Lang (2016) — Lang, Michael (2016): State Aid and Taxation: Selectivity and Comparability Analysis. In Richelle, Isabelle – Schön, Wolfgang – Traversa, Edoardo (szerk.): *State Aid Law and Business Taxation*. Heidelberg–Berlin: Springer, 27–38.

Langbroek et al. (2017) — Langbroek, Philip et al. (2017): Methodology of Legal Research: Challenges and Opportunities. *Utrecht Law Review,* 13(3), 1–8. Online: http://doi.org/10.18352/ulr.411

Lányi (1899–1905) — Lányi Bertalan (1899–1905): A tulajdonjog. In Fodor Ármin (szerk.): *Magyar magánjog*. II. kötet. *Dologjog*. Budapest: Singer és Wolfner, 159–578.

Lapsánszky (2005) — Lapsánszky András (2005): A hatósági ellenőrzés. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárások joga*. Győr: Universitas-Győr, 217–229.

Lapsánszky (2007) — Lapsánszky András (2007): A hatósági ellenőrzés. In Patyi András (szerk.): *Közigazgatási jog II. Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 395–431.

Lapsánszky (2009a) — Lapsánszky András (2009a): A hatósági ellenőrzés. In Patyi András (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárásjog*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 333–364.

Lapsánszky (2009b) — Lapsánszky Andrá (2009b): A közszolgáltatás fogalmának, tartalmának, tagolásának általános alapjai a hírközlési szolgáltatási rendszer mintáján keresztül. *Jog, Állam, Politika,* 1(3), 64–107.

Lapsánszky (2012) — Lapsánszky András (2012): A hatósági ellenőrzés és a hatósági felügyelet alapkérdései. In Patyi András (szerk.): *Hatósági eljárásjog a közigazgatásban*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 407–446.

Lapsánszky (2013a) — Lapsánszky András (2013a): A hatósági ellenőrzés. In Barabás Gergely – Baranyi Bertold – Kovács András (szerk.): *Nagykommentár a közigazgatási eljárási törvényhez*. Budapest: CompLex, 687–710.

Lapsánszky (2013b) — Lapsánszky András szerk. (2013): *Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből*. II. kötet. *Gazdasági közigazgatás, infrastruktúra igazgatás*. Budapest: CompLex.

Lapsánszky (2014) — Lapsánszky András (2014): A szabályozó hatóság jogállásának, szervezetének és „szabályozó" feladatainak elméleti alapjai, sajátosságai. *Új Magyar Közigazgatás,* 7(3), 1–10.

Lapsánszky (2015a) — Lapsánszky András (2015a): A szabályozó hatóságok jogállásának, működésének elméleti alapjai, kérdései. In Fazekas Marianna (szerk.): *Gazdaság és közigazgatás. Tanulmányok Ficzere Lajos tiszteletére.* Budapest: ELTE Eötvös, 59–71.

Lapsánszky (2015b) — Lapsánszky András (2015b): Hatósági ellenőrzés a hatósági eljárásjog keretében. In Gerencsér Balázs – Berkes Lilla – Varga Zs. András (szerk.): *A hazai és az uniós közigazgatási eljárásjog aktuális kérdései.* Budapest: Pázmány Press, 87–110.

Lapsánszky (2018) — Lapsánszky András (2018): A hivatalbóli eljárás. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárás jogjogintézményei. Institutiones administrationis. A magyar közigazgatás és közigazgatási jog általános tanai VI.* Budapest: Dialóg Campus, 395–431.

Lapsánszky (2019a) — Lapsánszky András (2019a): A hatósági döntések. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* Budapest: Dialóg Campus, 293–306.

Lapsánszky (2019b) — Lapsánszky András (2019b): A hatósági ellenőrzés. In Patyi András (szerk.): *A közigazgatási hatósági eljárásjog jogintézményei.* Budapest: Dialóg Campus, 433–488.

Lapsánszky (2019c) — Lapsánszky András (2019c): *A közszolgáltatások közigazgatás-tudományi alapjai. A piaci közszolgáltatások szervezése és igazgatása.* Budapest: Dialóg Campus.

Lapsánszky (2020) — Lapsánszky András szerk. (2020): *Közigazgatási jog. Szakigazgatásaink elmélete és működése.* Budapest: Wolters Kluwer.

Lesage (1981) — Lesage, Michel (1981): Actes administratives. In Lesage, Michel: *L'administration soviétique.* Paris: Economica, 71–98.

Li et al. (2010) — Li, Huiquan et al. (2010): Energy Conservation and Circular Economy in China's Process Industries. *Energy,* 35(11), 4273–4281. Online: https://doi.org/10.1016/j.energy.2009.04.021

Linder (2018a) — Linder Viktória (2018a): A közigazgatás és a jog. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: Dialóg Campus, 11–37.

Linder (2018b) — Linder Viktória (2018b): A közigazgatási jog érvényesülése. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: Dialóg Campus, 181–200.

Lindhqvist (1992) — Lindhqvist, Thomas (1992): Mot ett förlängt producentansvar – analys av erfarenheter samt förslag. In Miljö- och naturresursdepartementet (szerk.), *Varor som faror – Underlagsrapporter.* Stockholm: Miljöoch naturresursdepartementet, 229–291.

Lindhqvist (2000) — Lindhqvist, Thomas (2000): *Extended Producer Responsibility in Cleaner Production: Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems.* PhD-disszertáció. Lund: Lund University.

Lindhqvist–Lidgren (1991) — Lindhqvist, Thomas – Lidgren, Karl (1991): Modeller för förlängt producentansvar. In Miljödepartementet (szerk.): *Från vaggan till graven – sex studier av varors miljöpåverkan.* Stockholm: Miljödepartementet, 7–44.

Lipatov (2006) — Lipatov, Eduard G. (2006): *Административное право. Курс лекций.* Moscow: Ekzamen.

Lőrincz (1997) — Lőrincz Lajos (1997): A közigazgatás társadalmi környezete. In Lőrincz Lajos: *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Budapest: Rejtjel, 7–30.

Lőrincz (2010) — Lőrincz Lajos (2010): *A közigazgatás alapintézményei.* Budapest: HVG-ORAC.

Luja (2013) — Luja, Raymond (2013): The Selectivity Test: The Concept of Sectoral Aid. In Rust, Alexander – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid and Tax Law. International Tax Conferences of the University of Luxembourg Vol. III.* Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 107–118.

Lübbe-Wolff (2001) — Lübbe-Wolff, Gertrude (2001): Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht,* 20(5), 481–493.

Madarász (1987) — Madarász Tibor (1987): *Közigazgatás és jog.* Budapest: KJK.

Madarász (1990) — Madarász Tibor (1990): *A magyar államigazgatási jog alapjai.* Budapest: Nemzeti Tankönyvkiadó.

Magyary (1930) — Magyary Zoltán (1930): *A magyar közigazgatás racionalizálása.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.

Magyary (1932) — Magyary Zoltán szerk. (1932): *Magyar közigazgatás tükre. Közigazgatásunk ügyei és eljáró szervei.* (Közr. Mártonffy Károly – Máté Imre – Némethy Imre). Budapest: Magyar Királyi Állami Nyomda.

Magyary (1942) — Magyary Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. sz. államában. A magyar közigazgatás szervezete működése és jogi rendje.* Budapest: Királyi Magyar Egyetemi Nyomda.Márffy (1925) Márffy Ede (1925): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.* Budapest: Athenaeum.

MÁRFFY (1926) — MÁRFFY Ede (1926): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog.* Budapest: Athenaeum.

MAYER (1895–1896) — MAYER, Otto (1895–1896): *Deutsches Verwaltungsrecht.* I–II. kötet. München: Duncker und Humblot.

MENYHÁRD (2020) — MENYHÁRD Attila (2020): A tulajdonjog tartalma és védelme. In VÉKÁS Lajos – GÁRDOS Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 949–979.

MILHAT (2007) — MILHAT, Cédric (2007): *L'acte administratif. Entre procédure et processus.* Paris: Papyrus.

MISKOLCZI BODNÁR (2000) — MISKOLCZI BODNÁR Péter (2000): A koncessziós társaság. In SZABÓ Marianna (szerk.): *Speciális társaságok. A társaságok különös formái – azonosságok, eltérések a gazdasági társaságokkal.* Budapest: KJK-Kerszöv, 222–256.

MISKOLCZI BODNÁR (2003) — MISKOLCZI BODNÁR Péter (2003): Koncessziós társaság. In SZABÓ Marianna (szerk.): *Speciális társaságok. A társaságok különös formái – azonosságok, eltérések a gazdasági társaságokkal.* Budapest: KJK, 193–222.

MISKOLCZI BODNÁR (2014a) — MISKOLCZI BODNÁR Péter (2014a): A közszolgáltatási szerződés 6:256. §. In OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja.* III. kötet. Budapest: Opten, 655–658.

MISKOLCZI BODNÁR (2014b) — MISKOLCZI BODNÁR Péter (2014b): Vételi jog. In OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok nagykommentárja.* III. kötet. Budapest: Opten, 540–541.

MOLNÁR (2002) — MOLNÁR Miklós (2002): A szabályozó közigazgatási hatóságokról. *Magyar Közigazgatás,* 52(11), 641–650.

MOLNÁR–TABLER (2000) — MOLNÁR Miklós – TABLER, Margaret (2000): Gondolatok a közigazgatási szerződésekről. *Magyar Közigazgatás,* 50(10), 597–610.

MOORE (2008) — MOORE, Charles James (2008): Synthetic Polymers in the Marine Environment: A Rapidly Increasing, Long-Term Threat. *Environmental Research,* (107)2, 131–139. Online: https://doi.org/10.1016/j.envres.2008.07.025

MUÑOZ–RODRÍGUEZ–PÉREZ (2016) — MUÑOZ, Arana – RODRÍGUEZ, Jaime – PÉREZ, Marta García (2016): Foreign Administrative Acts: General Report. In MUÑOZ, Arana – RODRÍGUEZ, Jaime (szerk.): *Recognition of Foreign Administrative Acts.* New York: Springer, 1–14. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-18974-1_1

NAGY (2017) — NAGY Marianna (2017): Közigazgatási szerződés az európai uniós eljárásjogban, avagy szabályozás Szkülla és Kharübdisz között. *Jogtudományi Közlöny,* 72(9), 386–393.

Nagy (2022a) — Nagy Marianna (2022a): A közigazgatási szerződés néhány elméleti és gyakorlati hiátusa a közigazgatási jog szemszögéből. In Auer Ádám (szerk.) *Közszerződési jogi koncepciók.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1–10. Online: https://doi.org/10.1556/9789634548492.2

Nagy (2022b) — Nagy Marianna (2022b): Szerződés a közigazgatási jogban. *Jogtudományi Közlöny,* 77(4), 137–146.

Németh (2007) — Németh János (2007): A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása. In Kisfaludi András (szerk.): *Liber amicorum. Ünnepi előadások és tanulmányok Harmathy Attila tiszteletére.* Budapest: ELTE ÁJK, 67–75.

Németh (2008) — Németh János (2008): A közigazgatási szerződésből eredő jogviták elbírálása. *Jura,* 14(2), 89–93.

Németh (2016) — Németh Anita (2016): A közbeszerzés tárgyai. In Dezső Attila (szerk.): *Kommentár a közbeszerzési törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 60–81.

Nochta (2012) — Nochta Tibor (2012): Az egyes szerződések. In Nochta Tibor – Kovács Bálint – Nemessányi Zoltán (szerk.): *Magyar polgári jog. Kötelmi jog. Különös rész.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 13–14.

Nyikos (2018) — Nyikos Györgyi (2018): Az állami támogatási jog általános felépítése. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 24–27.

Nyikos–Soós (2018) — Nyikos Györgyi – Soós Gábor Gergely (2018): *A közszolgáltatás-szervezés, a közfeladat-ellátás stratégiai szervezési ismeretei.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Nyitrai (2004) — Nyitrai Péter szerk. (2004): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Miskolc: Virtuóz.

Nyitrai (2005) — Nyitrai Péter szerk. (2005): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Miskolc: Z-Press.

Nyitrai (2008) — Nyitrai Péter szerk. (2008): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog. Különös rész.* Miskolc: Z-Press.

Nyitrai (2014) — Nyitrai Péter szerk. (2014): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog különös rész.* Miskolc: Miskolci Egyetem ÁJK.

Nyitrai (2020) — Nyitrai Péter szerk. (2020): *Közigazgatási jog 3. Magyar közigazgatási jog különös rész.* Miskolc: Miskolci Egyetem ÁJK.

Ó Caoimh – Sauter (2016) — Ó Caoimh, Aindrias – Sauter, Wolf (2016): Criterion of Advantage. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 84–128.

Ocean Conservancy (2015) — Ocean Conservancy and McKinsey Center for Business and Environment (2015): *Stemming the Tide: Land-based Strategies for a Plastic-free Ocean.* Online: https://www.greenpeace.org/static/planet4-southeastasia-stateless/2019/04/eae10551-eae10551-full-report-stemming-the.pdf

Olajos (2011) — Olajos István (2011): A közjogi szerződés, mint a támogatásokkal kapcsolatos jogalkalmazás egy útja. *Publicationes Universitatis Miskolcinensis Sectio Juridica et Politica,* 29(2), 503–514.

Olajos (2012) — Olajos István (2012): A közjogi szerződések jelentősége az agrár-és környezetjogban. A támogatási szerződések eljárásjogi helye és szerződési létszakai. *Pázmány Law Working Papers,* 3(1), 1–10.

Ortner (2010a) — Ortner, Roderic (2010a): Dienstleistungskonzessionen und kein Ende, Teil 1 (Einführung). *Vergabeblog.de,* 2010. október 12. Online: https://www.vergabeblog.de/2010-10-12/dienstleistungskonzessionen-und-kein-ende-teil-1-einfuhrung/)

Ortner (2010b) — Ortner, Roderic (2010b): Dienstleistungskonzession und kein Ende, Teil 2: Abgrenzung zum öffentlichen Auftrag. *Vergabeblog.de,* 2010. december 19. Online: https://www.vergabeblog.de/2010-12-19/dienstleistungskonzession-und-kein-ende-teil-2-abgrenzung-zum-offentlichen-auftrag/

Orzan (2016) — Orzan, Massimo Francesco (2016): De Jure Compatible Aid Under Article 107(2) TFEU. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 234–239.

Papp (2010) — Papp Mónika (2010): A tagállamokra vonatkozó versenyjogi szabályok. In Várnay Ernő – Papp Mónika (szerk.): *Az Európai Unió joga.* Budapest: Complex, 965–1048.

Papp (1998) — Papp Tekla (1998): A koncessziós szerződés. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta Juridica et Politica,* 54(14), 1–19.

Papp (1999) — Papp Tekla (1999): A koncessziós szerződésről I. *Céghírnök,* 9(12), 10–13.

Papp (2000) — Papp Tekla (2000): A koncessziós szerződésről II. *Céghírnök,* 10(1), 3–6.

Papp (2001) — Papp Tekla (2001): A koncessziós szerződésekről és a koncessziós társaságokról. *Gazdaság és Jog,* 9(5), 7–11.

Papp (2003a) — Papp Tekla (2003a): A koncesszió: nemzetközi kitekintés. *Jogelméleti Szemle,* 4(3), 1–24.

Papp (2003b) — Papp Tekla (2003b): *A koncesszió.* PhD-disszertáció. Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK.

Papp (2006) — Papp Tekla (2006): *A koncesszió.* Szeged: Pólay Elemér Alapítvány.

Papp (2011a) — Papp Tekla (2011a): Atipikus szerződések a magyar magánjogban. *Scientia Iuris: Román–Magyar Jogtudományi Közlöny,* 1(2), 60–68.

Papp (2011b) — Papp Tekla (2011): Az atipikus szerződések és a magyar Polgári Törvénykönyv rekodifikációja. *Jog, Állam, Politika,* 3(klsz.), 95–105.

Papp (2013) — Papp Tekla (2013): *Opuscula Civilia: Magánjogi látlelet. Report on Hungarian Private Law. Befundbericht über das ungarische Privatrecht.* Szeged: Lectum.

Papp (2016) — Papp Tekla (2016): A szerződések tipizálása a magyar magánjogban. In Homoki-Nagy Mária – Hajdú József (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Czúcz Ottó egyetemi tanár 70. születésnapjára.* Szeged: Szegedi Tudományegyetem ÁJK, 493–500.

Papp (2018) — Papp Tekla (2018): A közigazgatási szerződés egy magánjogász szemszögéből. *Jogtudományi Közlöny,* 73(7–8), 313–323.

Papp (2019) — Papp Tekla (2019): *Atipikus szerződések.* Budapest: HVG-ORAC.

Papp (2020) — Papp Tekla (2020): A közbeszerzési szerződés tipizálása. *Közbeszerzési Értesítő Plusz,* 2(4), 47–58. Online: https://doi.org/10.37371/KEP.2020.4.2

Papp (2021) — Papp Tekla (2021): A közigazgatási szerződés egyes kérdései a magánjog szempontjából. In *A köz-szerződési jogi koncepciók* című konferencia, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kar, Civilisztika Tanszék, online, 2021. december 10. 9:00-12:40 óra.

Papp (2022) — Papp Tekla (2022): A közigazgatási szerződés egyes kérdései a magánjog szempontjából – avagy a legújabb közigazgatási jogi fejlemények helyénvalóságáról. In Auer Ádám (szerk.) *Közszerződési jogi koncepciók.* Budapest: Akadémiai Kiadó, 1–13. Online: https://doi.org/10.1556/9789634548492.3

Papp (2023a) — Papp Tekla (2023a): A koncessziós társaság a vállalkozás és társulás szabadsága alapelvének tükrében. In Tőkey Balázs (szerk.): *Liber Amicorum. Ünnepi tanulmányok Kisfaludi András 65. születésnapjára.* Budapest: Wolters Kluwer, 29–38.

Papp (2023b) — Papp Tekla (2023b): A közjog és magánjog küzdelme a szerződések kapcsán – vázlatos helyzetkép. *Erdélyi Jogélet,* 4(3), 31–40.

Papp (2023c) — Papp, Tekla (2023c): The Draft of the Hungarian Contractual System. In Keserű Barna Arnold – Szoboszlai-Kiss Katalin – Németh Richárd (szerk.): *Salus vocalis. Csegöldi indulás – Győri érkezés. Ünnepi tanulmányok Fazekas Judit tiszteletére.* Győr: Universitas-Győr, 595–603.

Papp–Balogh (2015) — Papp Tekla – Balogh Balázs (2015): A koncessziós szerződés. In Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések.* Budapest: Opten, 265–316.

PARIS (2016) — PARIS, Timothée (2016): La réconnaissance des actes administratifs étrangers au droit français. In MUÑOZ, Arana – RODRIGUEZ, Jaime (szerk.): *Recognition of Foreign Administrative Acts.* New York: Springer, 115–137. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-18974-1_7

PARSONS (1964) — PARSONS, Talcott (1964): *The Social System.* New York: Free Press.

PATYI (2011) — PATYI András (2011): *Közigazgatás – alkotmány – bíráskodás.* Győr: Universitas-Győr.

PATYI (2012a) — PATYI András (2012a): A közigazgatási aktustan alapkérdései. In PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 197–242.

PATYI (2012b) — PATYI András (2012b): A közigazgatási jogviszony. In PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 243–258.

PATYI (2012c) — PATYI András (2012c): A közigazgatási tevékenységfajták, szervezetrendszer és igazgatás. In PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 173–183.

PATYI (2012d) — PATYI András (2012d): Közigazgatási feladatok és funkciók. In PATYI András – VARGA Zs. András (szerk.): *Általános közigazgatási jog (az Alaptörvény rendszerében).* Budapest–Pécs: Dialóg Campus, 141–152.

PATYI (2017) — PATYI András (2017): *A közigazgatási működés jogi alapjai.* Budapest: Dialóg Campus.

TURNER–PEARCE (1990) — PEARCE, David William – TURNER, Robert Kerry (1990): *Economics of Natural Resources and the Environment.* London: Harvester Wheatsheaf.

PERRY–BUCKWALTER (2010) — PERRY, James – BUCKWALTER, Neal (2010): The Public Service of the Future. *Public Administration Review,* 70(Suppl.), 238–245.

PERRY–WISE (1990) — PERRY, James – WISE, Lois Recascino (1990): The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review,* 50(3), 367–373. Online: https://doi.org/10.2307/976618

PETRIK (2005a) — PETRIK Ferenc (2005): A közigazgatási szerződés alakváltozása, a közszerződés. *Magyar Közigazgatás,* 55(5), 267–275.

PETRIK (2005b) — PETRIK Ferenc (2005): Közszerződés a közjog és a polgári jog határán. *Gazdaság és Jog,* 8(11), 3–8.

PETRIK (2013) — PETRIK Ferenc (2013): Tulajdonjog. In PETRIK Ferenc (szerk.): *Polgári jog. Kommentár a gyakorlat számára.* Budapest: HVG-ORAC, 21–95.

Pfeffer (2014) — Pfeffer Zsolt (2014): A koncesszió fogalma és a jogi szabályozás alapvető jellemzői. *Miskolci Jogi Szemle,* 9(2), 105–126.

Pigou (1920) — Pigou, Arthur Cecil (1920): *The Economics of Welfare.* London: Macmillan.

Pokol (2002) — Pokol Béla (2002): A jog elkerülésének útjai. Mediáció és egyezségkötés. *Jogelméleti Szemle,* 3(1), 2–17.

Prieur (2012) — Prieur, Michel (2012): Non-regression in Environmental Law. *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society,* 5(2), 52–56.

Pump (2007) — Pump Judit (2007): Jogi kérdések a hulladékkezelési közszolgáltatási díjhátralék adók módjára történő behajtása kapcsán. *Magyar Jog,* 54(2), 101–108.

Pump (2011) — Pump Judit (2011): A települési hulladékkezelés és a „magyar modell". *Pro Futuro – A Jövő Nemzedékek Joga,* 1(1), 47–66.

Pump (2012) — Pump Judit (2012): *A jog hatása a fenntartható közszolgáltatásra a hulladékgazdálkodás és a vízgazdálkodás területén.* PhD-disszertáció. Budapest: ELTE ÁJK.

Pump (2016) — Pump Judit (2016): Hulladékkezelés közszolgáltatások szervezése. In Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak?* Budapest: Dialóg Campus, 115–192.

Rácz (2018) — Rácz Lilla (2018): A közigazgatási szerződés. In Menyhárd Attila – Varga István (szerk.): *350 éves az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara. A jubileumi év konferenciasorozatának tanulmányai.* I–II. kötet. Budapest: ELTE Eötvös, 813–823.

Raffay (1909) — Raffay Ferenc (1909): *A Magyar magánjog kézikönyve.* II. kötet. Budapest: Benő Gyula.

Rahimi–García (2017) — Rahimi, AliReza – García, Jeannette (2017): Chemical Recycling of Waste Plastics for New Materials Production. *Nature Reviews Chemistry,* 1, 0046. Online: https://doi.org/10.1038/s41570-017-0046?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle

Récsi (1855) — Récsi Emil (1855): *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve, az ausztriai birodalom törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra.* IV. kötet. *Földmivelési, ipar-, kereskedelmi és közlekedési ügyek; tökéletes betüsorozatos tárgymutatóval az egész munka tartalmáról.* Pest: Heckenast Gusztáv.

Reitz (2016) — Reitz, John (2016): Recognition of Foreign Administrative Acts in the United States. In Muñoz, Arana – Rodríguez, Jaime (szerk.): *Recognition of Foreign Administrative Acts.* New York: Springer, 369–388. Online: https://doi.org/10.1007/978-3-319-18974-1_18

RIVERO (1990) — RIVERO, Jean (1990): *Droit Administratif.* Paris: Precis Dalloz.

RIZO OYANGUREN (1991) — RIZO OYANGUREN, Armando (1991): *Manual Elemental de Derecho Administrativo.* León: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua.

RÓZSÁS (2014) — RÓZSÁS Eszter (2014): *Közigazgatási jog. Különös rész II.* Budapest–Pécs: Dialóg Campus.

RÖCKINGHAUSEN (1998) — RÖCKINGHAUSEN, Marc (1998): *Integrierter Umweltschutz im EG-Recht: der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft,* Berlin: Erich Schmidt.

RUBIN (1997) — RUBIN, Edward L. (1997): Law And and the Methodology of Law. *Wisconsin Law Review,* 77(3), 521–565.

RUSCHE (2016) — RUSCHE, Tim Maxian (2016): General Theory on Compatibility of State Aid. In HOFMANN, Herwig – MICHEAU, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 223–233.

SÁNDOR (2014a) — SÁNDOR István (2014a): A rendelkezési jog. In OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok magyarázata. II.* Budapest: Opten, 534–539.

SÁNDOR (2014b) — SÁNDOR István (2014b): Bevezetés. In SÁNDOR István (szerk.): *Előadásvázlatok a kötelmi jog különös részéből.* Budapest: Patrocinium, 17–25.

SAUTER (2016) — SAUTER, Wolf (2016): The Notion of Undertaking. In HOFMANN, Herwig – MICHEAU, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 74–83.

SAVAS (1993) — SAVAS, Emanuel S. (1993): *Privatizáció. Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból?* Ford. Szegő András. Budapest: Akadémiai Kiadó.

SAVIGNY (1840) — SAVIGNY, Friedrich Carl von (1840): *System des heutigen Römischen Rechts.* I. kötet. Berlin: Veit.

SCHMIDT-DE CALUWE (1999) — SCHMIDT-DE CALUWE, Reimund (1999): *Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers.* Tübingen: Mohr Siebeck.

SCHMIDT–KRAUTH–WAGNER (2017) — SCHMIDT, Christian – KRAUTH, Tobias – WAGNER, Stephan (2017): Export of Plastic Debris by Rivers into the Sea. *Environmental Science and Technology,* 51(21), 12246–12253. Online: http://dx.doi.org/10.1021/acs.est.7b02368

SCHRÖDER (2000) — SCHRÖDER, Meinhard (2000): Europarecht und integriertes Umweltrecht. *Natur und Recht,* 12(9), 481–486.

SEEREINER (2021) — SEEREINER Imre Alfonz (2021): *A közigazgatási szerződések.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Siket (2021) — Siket Judit (2021): Lehet-e „hintázni" a köz- és magánjogi jogviszonyok között? A helyi közhatalom gyakorlója tulajdonosi szerepben. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica,* 11(3), 377–384.

Spicker (2009) — Spicker, Paul (2009): The Nature of Public Service. *International Journal of Public Administration,* 32(11), 970–991.

Staviczky (2010) — Staviczky Péter (2010): Az Európai Bíróság 2010-ben hozott, közszolgáltatások kompenzálására vonatkozó ítéletei. *Állami Támogatások Joga,* 2(3), 41–61.

Staviczky (2012) — Staviczky Péter (2012): Az Altmark-ítélet negyedik feltételének teljesülése az Európai Bizottság gyakorlatának tükrében. *Állami Támogatások Joga,* 4(2), 25-34.

Staviczky (2015a) — Staviczky Péter (2015a): Az államnak betudható intézkedések legújabb értelmezése. *Állami Támogatások Joga,* 7(1), 3–15.

Staviczky (2015b) — Staviczky Péter (2015b): Az Európai Bíróságoknak az állami forrás fogalmát értelmező legutolsó ítéletei. *Állami Támogatások Joga,* 7(2), 31–48.

Staviczky (2018a) — Staviczky Péter (2018a): A támogatások összeegyeztethetősége és az EUMSZ. egyéb rendelkezései. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 217–234.

Staviczky (2018b) — Staviczky Péter (2018b): Állami forrás. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 48–60.

Staviczky (2018c) — Staviczky Péter (2018c): Előny. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 67–79.

Staviczky (2018d) — Staviczky Péter (2018d): A kereskedelemre gyakorolt hatás. In Nyikos Györgyi (szerk.): *Állami támogatások.* Budapest: Dialóg Campus, 82–97.

Stelkens (2005) — Stelkens, Ulrich (2005): *Verwaltungsprivatrecht. Zur Privatrechtsbindung der Verwaltung, deren Reichweite und Konsequenzen.* Berlin: Duncker & Humblot.

Strihó (2015) — Strihó Krisztina (2015): Nem magánjogi (közjogi) szerződések: a közigazgatási szerződés és a hatósági szerződés. In Papp Tekla (szerk.): *Atipikus szerződések.* Budapest: Opten, 461–467.

Stuckart (1941) — Stuckart, Wilhelm (1941): Die Neuordnung der Kontinente und Zusammenarbeit auf dem Gebieit der Verwaltung. *Reich-Volksordnung-Lebensraum,* 1(1), 3–28.

Studenikin (1949) — Studenikin, Semion Sevastinovič (1949): *Советское административное право.* Moscow: Gosjurizdat.

SNA (2008) *System of National Accounts* (2008). New York: European Commission – International Monetary Fund – Organisation for Economic Co-operation and Development – United Nations – World Bank. Online: https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/docs/sna2008.pdf

Szabó (2014) Szabó Judit (2014): Állami támogatás és közszolgáltatási kötelezettség az Európai Unió belső piacán. Az általános gazdasági érdekű szolgáltatások szabályozásáról. In Valentiny Pál – Kiss Ferenc László – Nagy Csongor István (szerk.): *Verseny és szabályozás 2013.* Budapest: MTA KRTK Közgazdaság-tudományi Intézet, 56–117.

Szalai (2013) Szalai Éva (2013): A közigazgatási hatóság tevékenysége. In Fazekas Marianna (szerk.): *Közigazgatási jog. Általános rész III. A közigazgatási jog elméleti kérdései. A közigazgatási hatósági eljárásjog. A közigazgatási bíráskodás. A közigazgatási szankció.* Budapest: ELTE Eötvös, 117–132.

Szalai (2020) Szalai András (2020): A közigazgatás központi szervei. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 177–228.

Szamek (2016) Szamek Gabriella (2016): Hulladékgazdálkodás, köztisztaság. In Hoffman István (szerk.): *Kézikönyv az önkormányzati vagyongazdálkodásról.* Budapest: HVG-ORAC, 221–231.

Szamek (2017) Szamek Gabriella (2017): Hulladékgazdálkodás és a sztrájk. *Themis,* 15(1), 137–157.

Szamel (1984) Szamel Lajos (1984): A közigazgatás fejlesztésének komplex tudományos vizsgálata. Az államigazgatási szerződés. *Állam és Igazgatás,* 34(6), 522–541.

Szamel (2007) Szamel Katalin (2007): Közigazgatási aktustan. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: HVG-ORAC, 174–206.

Szilágyi (2003) Szilágyi Péter (2003): *Jogi alaptan.* Budapest: Osiris.

Szilágyi (2005) Szilágyi András (2005): Hatósági szerződések Magyarországon. *Jura,* 11(2), 135–145.

Szilvásy (2017) Szilvásy György Péter (2017): [IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modell szabályok a IV. könyvben] V. Az uniós szerződések teljesítése és érvényessége. *Pro Publico Bono,* 5(2. klsz.), 153–161.

Szladits (1935) Szladits Károly (1935): *A magyar magánjog vázlata II.* Budapest: Grill.

Szontagh (1948) Szontagh Vilmos (1948): *A közigazgatási jogtudomány tankönyve.* I. kötet. *Jogtudományos alapvetés.* Debrecen: Debreceni Tudományegyetem.

Szűcs (1976) Szűcs István (1976): *Az államigazgatási hatósági eljárás főbb elméleti kérdései.* Budapest: KJK.

Szűcs (1982) — Szűcs István (1982): A hatósági ellenőrzés eljárásjogi megítélése. *Állam és Igazgatás,* 32(12), 1088–1099.

Szyszczak (2016a) — Szyszczak, Erika (2016a): Criterion of State Origin. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 65–73.

Szyszczak (2016b) — Szyszczak, Erika (2016b): Distortion of Competition and Effect on Trade between EU Member States. In Hofmann, Herwig – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid Law of the European Union.* Oxford: Oxford University Press, 151–160.

Takács (1997) — Takács Albert (1997): A közigazgatás tevékenységének rendszerzésére és elemzésére szolgáló teóriák. In Lőrincz Lajos (szerk.): *A közigazgatás-tudomány alapjai.* Budapest: Rejtjel, 87–107.

Takács (1998) — Takács Albert (1998): A hatalommegosztás elvének alkotmányelméleti értelmezése. In Mezey Barna (szerk.): *Hatalommegosztás és jogállamiság.* Budapest: Osiris, 94–149.

Takács (2013) — Takács Péter (2013): Állam-fogalmak. In Takács Péter – H. Szilágyi István – Fekete Balázs (szerk.): *Államelmélet. Fejezetek és előadások az állam általános elmélete köréből. .* Budapest: Szent István Társulat, 142–179.

Takács (2013) — Takács Albert (2013): A közigazgatás feladatai. In Temesi István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 29–52.

Tamás (2005) — Tamás András (2005): *A közigazgatási jog elmélete.* Budapest: Szent István Társulat.

Taylor (1911a) — Taylor, Frederic Winslow (1911a): *Shop management.* New York – London: Harper & Brothers.

Taylor (1911b) — Taylor, Frederic Winslow (1911b): *The principle of scientific management.* New York – London: Harper & Brothers, 144.

Taylor (1983) — Taylor, Frederick Winslow (1983): *Üzemvezetés / A tudományos vezetés alapjai.* Ford. Várnai Györgyné. Budapest: KJK.

Temesi (2007) — Temesi István (2007): A jogalkalmazó közigazgatás. In Lőrincz Lajos (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: HVG-ORAC, 221–238.

Temesi (2013a) — Temesi István (2013a): Az önálló szabályozó szervek. In Patyi András – Téglási András (szerk.): *Államtan és a magyar állam szervezete.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem, 171–189.

Temesi (2013b) — Temesi István (2013): Az önálló szabályozó szervek nemzetközi példái. *Új Magyar Közigazgatás,* 6(12), 8–14.

TEMESI (2018) — TEMESI István (2018): A közigazgatási jog alanyai. In TEMESI István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: Dialóg Campus, 91–114.

TEMESI (2020) — TEMESI István (2020): A közigazgatás tudományos kutatása. A közigazgatással foglalkozó tudományok. A közigazgatás-tudomány és irányzatai. In SZALAI András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 38–82.

TEMESI–PATYI (2013) — TEMESI István – PATYI András (2013): A közigazgatás tevékenységfajtái. In TEMESI István (szerk.): *A közigazgatás funkciói és működése.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, 165–241.

TOLDI (1975) — TOLDI Ferenc (1975): Államigazgatási aktustan. In BERÉNYI Sándor – MADARÁSZ Tibor – TOLDI Ferenc: *Államigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Zrínyi, 308–344.

TOMCSÁNYI (1912) — TOMCSÁNYI Móric (1912): *A közigazgatási jogviszony.* Budapest: Politzer.

TOMCSÁNYI (1933) — TOMCSÁNYI Móric (1933): *Magyar közigazgatási és pénzügyi jog. Különös (szakigazgatási) rész.* Budapest: Fővárosi Nyomda.

TORMA (2005a) — TORMA András (2005a): A hatósági ellenőrzés. In FAZEKAS Marianna – FICZERE Lajos (szerk.): *Magyar Közigazgatási jog. Általános rész.* Budapest: Osiris, 477–482.

TORMA (2005b) — TORMA András (2005b): Határozat jellegű döntések (okiratok), és a hatósági ellenőrzés. In KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási jog 2. Magyar közigazgatási jog. Általános rész II.* Budapest: Virtuóz, 95–103.

TORMA (2008) — TORMA András (2008): Az állami, a közigazgatási és az önkormányzati feladatokról. In CSEFKÓ Ferenc (szerk.): *Ünnepi kötet Ivancsics Imre egyetemi docens, decan emeritus 70. születésnapjára.* Pécs: Pécsi Tudományegyetem ÁJK, 153–164.

TORMA (2011) — TORMA András (2011): A határozat jellegű döntések (okiratok) és a hatósági ellenőrzés. In KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárás.* Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 150–163.

TORMA (2012) — TORMA András (2012): A határozat jellegű döntések (okiratok) és a hatósági ellenőrzés. In KALAS Tibor (szerk.): *Közigazgatási hatósági eljárás.* Miskolc: Miskolci Egyetemi Kiadó, 118–127.

TÓTH (1939) — TÓTH József (1939): *A rendészeti ténykedés alakjai különös tekintettel a közigazgatási aktusokra.* Eger: Szent János Nyomda.

TÓTH (1995) — TÓTH Emese (1995): *A koncesszióról.* Budapest: Saldó.

TÓTH (2014) — TÓTH Gergő József (2014): „Új" szerződéstípus a Polgári Törvénykönyvben: a közszolgáltatási szerződés. *Advocat,* 17(3–4), 23–24.

Tőkey (2021) — Tőkey Balázs (2021): Bevezetés a szerződési jog különös részéhez. In Fuglinszky Ádám – Tőkey Balázs (szerk.): *Szerződési jog. Különös rész.* Budapest: ELTE Eötvös, 25–40.

Török (2006) — Török Gábor (2006): A közigazgatási szerződés. In Imre Miklós – Lamm Vanda – Máthé Gábor (szerk.): *Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére.* Budapest: Aula, 427–430.

Traversa (2013) — Traversa, Edoardo (2013): The Selectivity Test: The Concept of "Regional Aid". In Rust, Alexander – Micheau, Claire (szerk.): *State Aid and Tax Law.* Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 119–136.

UNEP (2019) — United Nations Environment Programme (2019): *Global Resources Outlook 2019. Natural Resources for the Future We Want.* Online: https://digitallibrary.un.org/record/4047319?v=pdf

Várhomoki-Molnár (2010) — Várhomoki-Molnár Márta (2010): A koncesszió fogalma az Európai Unió Bíróságának gyakorlatában. *Európai Jog*, 10(6), 27–34.

Várhomoki-Molnár (2014a) — Várhomoki-Molnár Márta (2014a): A koncesszió magyar modellje és az uniós jog. In Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok. Jogtudományi Előadások az ELTE ÁJK Doktori Iskoláinak Jubileumi Konferenciáján, 20 éves a doktori képzés az ELTE Jogi Karán.* Budapest: ELTE ÁJK Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 635–644.

Várhomoki-Molnár (2014b) — Várhomoki-Molnár Márta (2014b): A koncessziós irányelv átültetésének kihívásai. *Közbeszerzési Szemle,* 4(8–9), 98–104.

Várhomoki-Molnár (2016) — Várhomoki-Molnár Márta (2016): A koncessziós beszerzési eljárás. *Közbeszerzési Szemle,* 6(1–2), 87–98.

Várhomoki-Molnár (2017a) — Várhomoki-Molnár Márta (2017): IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modellszabályok a IV. könyvben. I. Általános rendelkezések. *Pro Publico Bono,* 5(2. klsz.), 137–143.

Várhomoki-Molnár (2017b) — Várhomoki-Molnár Márta (2017): IV. könyv. A közigazgatási szerződések. Modellszabályok a IV. könyvben. VIII. A közigazgatási szerződések szerepe az uniós és tagállami közigazgatási eljárásjogok rendszerében – a modellszabályok értékelése és javaslatok megfogalmazása a közigazgatási szerződések szabályozását illetően. *Pro Publico Bono,* 5(2. klsz.), 177–179.

Várhomoki-Molnár (2018) — Várhomoki-Molnár Márta (2018): Koncessziók nemzetközi vetületei. In Martonyi János et al. (szerk.): *Diplomáciai lexikon. A nemzetközi kapcsolatok kézikönyve.* Budapest: Éghajlat.

Várhomoki-Molnár (2020) — Várhomoki-Molnár Márta (2020): *A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában.* PhD-disszertáció. Budapest: ELTE ÁJK. Online: https://doi.org/10.15476/ELTE.2020.046

Várhomoki-Molnár (2021) Várhomoki-Molnár Márta (2021): *A közigazgatás szerződései és a koncessziók Európában.* Budapest: Wolters Kluwer.

Vékás (1975) Vékás Lajos (1975): A szerződéstipizálás válságjelenségeiről. *Jogtudományi Közlöny,* 30(12), 699–706.

Vékás (1977) Vékás Lajos (1977): *A szerződési rendszer fejlődési csomópontjai.* Budapest: Akadémiai Kiadó.

Vékás (2020) Vékás Lajos (2020): A szerződés: alapelvek, megkötés és értelmezés, érvénytelenség és hatálytalanság. In Vékás Lajos – Gárdos Péter (szerk.): *Nagykommentár a Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvényhez.* Budapest: Wolters Kluwer, 1532–1665.

Vékás–Kemenes (2008) Vékás Lajos – Kemenes István (2008): A célzott joghatás hibája. In Vékás Lajos (szerk.): *Szakértői javaslat az új Polgári törvénykönyv tervezetéhez.* Budapest: Complex, 781–782.

Vermes (1998) Vermes László (1998): *Hulladékgazdálkodás, hulladékhasznosítás.* Budapest: Mezőgazda.

Vértesy (2013) Vértesy László (2013): *Állami feladatkataszter.* Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.

Vértesy (2014) Vértesy László (2014): *Az állami beavatkozás joga és hatékonysága.* Budapest: Nemzeti Közszolgálati Egyetem.

Vértesy (2018a) Vértesy László (2018a): A közigazgatás cselekményei. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: Dialóg Campus, 223–242.

Vértesy (2018b) Vértesy László (2018b): A közigazgatás tevékenységfajtái. In Temesi István (szerk.): *Közigazgatási jog.* Budapest: Dialóg Campus, 201–222.

Vértesy (2020) Vértesy László (2020): A közigazgatás feladatai és funkciói. In Szalai András (szerk.): *A közigazgatás tudománya és gyakorlata.* Budapest: HVG-ORAC, 310–329.

Veszprémi (2013) Veszprémi Bernadett (2013): A közigazgatási aktusok. In Balázs István (szerk.): *Magyar közigazgatási jog. Általános rész.* Debrecen: Debreceni Egyetem, 19–37.

Világhy–Eörsi (1965) Világhy Miklós – Eörsi Gyula (1965): *Magyar polgári jog II.* Budapest: Tankönyvkiadó.

Villar Ezcurra (2016) Villar Ezcurra, Marta (2016): Energy Taxation and State Aid Law. In Richelle, Isabelle – Schön, Wolfgang – Traversa, Edoardo (szerk.): *State Aid Law and Business Taxation.* Berlin-Heidelberg: Springer, 198–220.

VINCZE (2013) — VINCZE Attila (2013): Önálló szabályozó szervek: egy alkotmányjogi problémavázlat. *Közjogi Szemle,* 6(3), 7–15.

VIRÁG (2014) — VIRÁG Csaba (2014): A szerződés. A szerződési jog alapelvei. In OSZTOVITS András (szerk.): *A Polgári Törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény és a kapcsolódó jogszabályok magyarázata. III.* Budapest: Opten, 141–155.

WB (2018) — KAZA, Silpa et al. (2018): *What a Waste 2.0. A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050.* Washington: World Bank Group. Online: https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1329-0

WEISS (1989) — WEISS, Edith Brown (1989): *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity.* New York: Transnational Publishers.

WEISS (1992) — WEISS, Edith Brown (1992): In Fairness to Future Generations and Sustainable Developement. *American University International Law Review,* 8(1), 19–26.

WENZEL (1872) — WENZEL Gusztáv (1872): *A magyar magánjog rendszere.* Budapest: Athenaeum.

WOLFF (1956) — WOLFF, Hans Julius (1956): *Verwaltungsrecht I. Ein Studienbuch.* München: C.H. Beck.

WOLLMANN–MARCOU (2010) — WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (2010): Introduction. In WOLLMANN, Hellmut – MARCOU, Gérard (szerk.): *The Provision of Public Services in Europe. Between State, Local Government and Market.* Cheltenham–Northampton: Edward Elgar, 1–14.

ZACHÁR (1912) — ZACHÁR Gyula (1912): *A magyar magánjog alaptanai.* Budapest: Grill.

ZLINSZKY (1880) — ZLINSZKY Imre (1880): *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZLINSZKY (1888) — ZLINSZKY Imre (1888): *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZLINSZKY (1891) — ZLINSZKY Imre (1891): *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZLINSZKY (1894) — ZLINSZKY Imre (1894): *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZLINSZKY (1897) — ZLINSZKY Imre (1897): *A magyar magánjog mai érvényében: különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZLINSZKY (1902) — ZLINSZKY Imre (1902): *A magyar magánjog mai érvényében különös tekintettel a gyakorlat igényeire.* Budapest: Franklin.

ZOLTÁN (1994) — ZOLTÁN Ödön (1994): A környezetvédelemről és szabályozásáról. *Magyar Jog,* 41(4), 204–212.

INTERNETES FORRÁSOK

KSH: települések jogállása	https://www.ksh.hu/docs/teruletiatlasz/telepulesek.pdf
Szennyvíziszap és RDF	https://greenfo.hu/hir/szennyviziszap-es-rdf-tortent-tortenik-valami/

HIVATKOZOTT JOGFORRÁSOK

Honi jogforrások

Törvények, törvényerejű rendeletek

Alaptörvény	Magyarország Alaptörvénye
Régi Ptk.	1959. évi IV. törvény a Polgári Törvénykönyvről
Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát kihidető tvr.	1976. évi 9. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről
Koncessziós tv.	1991. évi XVI. törvény a koncesszióról
Gyermekek jogairól szóló egyezményt kihirdető tv.	1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
Szoctv.	1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról
Emberi jogok európai egyezményét kihirdető tv.	1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről
első Kbt.	1995. évi XL. törvény a közbeszerzésekről
Vgtv.	1995. évi LVII. törvény a vízgazdálkodásról
Kvt.	1995. évi LIII. törvény a környezet védelmének általános szabályairól
Tao.	1996. évi LXXXI. törvény a társasági adóról és az osztalékadóról
Gyvt.	1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról
Étv.	1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
Fgytv.	1997. évi CLV. törvény a fogyasztóvédelemről
Európai Szociális Karta	1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről
Hgtv.	2000. évi XLIII. törvény a hulladékgazdálkodásról
Szt.	2000. évi C. törvény a számvitelről
Aarhusi egyezményről szóló tv.	2001. évi LXXXI. törvény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény kihirdetéséről

Társasházi tv.	2003. évi CXXXIII. törvény a társasházakról
második Kbt.	2003. évi CXXIX. törvény a közbeszerzésekről
Lakásszövetkezeti tv.	2004. évi CXV. törvény a lakásszövetkezetekről
Ctv.	2006. évi V. törvény a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról
Régi Áht.mód.tv.	2006. évi LXV. törvény az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról
Vtv.	2007. évi CVI. törvény az állami vagyonról
Áfa tv.	2007. évi CXXVII. törvény az általános forgalmi adóról
Szolgtv.	2009. évi LXXVI. törvény a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól
Takarékos tv.	2009. évi CXXII. törvény a köztulajdonban álló gazdasági társaságok takarékosabb működéséről
Ksztv.	2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról
Jat.	2010. évi CXXX. törvény a jogalkotásról
Ktdt.	2011. évi LXXXV. törvény a környezetvédelmi termékdíjról
harmadik Kbt.	2011. évi CVIII. törvény a közbeszerzésekről
Civil tv.	2011. évi CLXXV. törvény az egyesülési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról
Njtv.	2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól
Mötv.	2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól
Áht.	2011. évi CXCV. törvény az államháztartásról
Nvt.	2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról
Aömt.	2011. évi CCI. törvény egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról
Nftv.	2011. évi CCIV. törvény a nemzeti felsőoktatásról
Ehtv.	2011. évi CCVI. törvény a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról
Szabs.	2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről
Btk.	2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
Ht.	2012. évi CLXXXV. törvény a hulladékról
Hegyköz.tv.	2012. évi CCXIX. törvény a hegyközségekről
Ptk.	2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről
MEKH tv.	2013. évi XXII. törvény a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalról
Rezsi tv.	2013. évi LIV. törvény a rezsicsökkentések végrehajtásáról

Hktmt.	2013. évi CXXV. törvény a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási tevékenység minősítéséről
Eket.	2013. évi CXXXIV. törvény az egyes közszolgáltatások ellátásáról és az ezzel összefüggő törvénymódosításokról
Kbt.	2015. évi CXLIII. törvény a közbeszerzésekről
Párizsi megállapodásról szóló tv.	2016. évi L. törvény az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezményben Részes Feleinek 21. Konferenciáján elfogadott Párizsi Megállapodás kihirdetéséről
Pp.	2016. évi CXXX. törvény a polgári perrendtartásról
Ákr.	2016. évi CL. törvény az általános közigazgatási rendtartásról
Kp.	2017. évi I. törvény a közigazgatási perrendtartásról
Szankció tv.	2017. évi CXXV. törvény a közigazgatási szabályszegések szankcióiról
Kit.	2018. évi CXXV. törvény a kormányzati igazgatásról
Vagy.Al.tv.	2019. évi XIII. törvény a vagyonkezelő alapítványokról
2021-es költségvetési tv.	2020. évi XC. törvény Magyarország 2021. évi központi költségvetéséről
SUP tv.	2020. évi XCI. törvény egyes egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltásáról
Módtv.	2020. évi CLXXIII. törvény egyes vagyongazdálkodást érintő rendelkezésekről, valamint egyes vagyongazdálkodási és pénzügyi tárgyú törvények módosításáról
Eht.	2021. évi II. törvény az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról
SZTFH tv.	2021. évi XXXII. törvény a Szabályozott Tevékenységek Felügyeleti Hatóságáról
EU-forrás tv.	2021. évi XLV. törvény az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2020. december 14-i 2020/2053/EU, Euratom tanácsi határozat kihirdetéséről
Ekt.	2021. évi LXVIII. törvény egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról
2022-es költségvetési tv.	2021. évi XC. törvény Magyarország 2022. évi központi költségvetéséről
2023-as költségvetési tv.	2022. évi XXIV. törvény Magyarország 2023. évi központi költségvetésének megalapozásáról
Ht. mód.	2022. évi LXXVI. törvény a hulladékgazdálkodással összefüggő egyes törvények módosításáról
Kgt.	2023. évi XLV. törvény a körforgásos gazdasággal összefüggő törvény-módosításokról

Kormányendeletek

Ötinyar.	147/1992. (XI. 6.) Korm. rendelet az önkormányzatok tulajdonában lévő ingatlanvagyon nyilvántartási és adatszolgáltatási rendjéről
Szennyvíziszap rendelet	50/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet a szennyvíziszapban lévő anyagok a szennyvizek és szennyvíziszapok mezőgazdasági felhasználásának és kezelésének szabályairól
Bírság rendelet	271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról
Ohr.	180/2007. (VII. 3.) Korm. rendelet az országhatárt átlépő hulladékszállításról
Áte. rendelet	37/2011. (III. 22.) Korm. rendelet az európai uniós versenyjogi értelemben vett állami támogatásokkal kapcsolatos eljárásról és a regionális támogatási térképről
Ktdt. vhr.	343/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet a környezetvédelmi termékdíjról szóló 2011. évi LXXXV. törvény végrehajtásáról
Htnyvr.	439/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tevékenységek nyilvántartásba vételéről, valamint hatósági engedélyezéséről
Cshr.	442/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet a csomagolásról és a csomagolási hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről
E&Ar.	445/2012. (XII. 29.) Korm. rendelet az elem- és akkumulátorhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről
Hmr.	310/2013. (VIII. 16.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási tervekre és a megelőzési programokra vonatkozó részletes szabályokról
Hkszr.	317/2013. (VIII. 28.) Korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztásáról és a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási szerződésről
Úcsbr.	533/2013. (XII. 30.) Korm. rendelet az újrahasználható csomagolószer bérleti rendszerének szabályairól
Weeer.	197/2014. (VIII. 1.) Korm. rendelet az elektromos és elektronikus berendezésekkel kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről
Hlküszr.	246/2014. (IX. 29.) Korm. rendelet az egyes hulladékgazdálkodási létesítmények kialakításának és üzemeltetésének szabályairól
Hnyar.	309/2014. (XII. 11.) Korm. rendelet a hulladékkal kapcsolatos nyilvántartási és adatszolgáltatási kötelezettségekről
Ejr.	369/2014. (XII. 30.) Korm. rendelet a hulladékká vált gépjárművekről
Hkvr.	385/2014. (XII. 31.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás végzésének feltételeiről

Khr.	71/2015. (III. 30.) Korm. rendelet a környezetvédelmi és természetvédelmi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről
OHKT-rendelet	68/2016. (III. 31.) Korm. rendelet az Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervre vonatkozó részletes szabályokról
NHKV Zrt. rendelet	69/2016. (III. 31.) Korm. rendelet az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátására létrehozott szervezet kijelöléséről, feladatköréről, az adatkezelés módjáról, valamint az adatszolgáltatási kötelezettségek részletes szabályairól
2018-as Statútum rendelet	94/2018. (V. 22.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
Korm.hiv. rendelet	86/2019. (IV. 23.) Korm. rendelet a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a járási (fővárosi kerületi) hivatalokról
NKOI-rendelet	424/2020. (IX. 4.) Korm. rendelet a Nemzeti Koncessziós Irodáról
485/2021. Korm. rendelet	485/2021. (VIII. 13.) Korm. rendelet a dohánytermék-kiskereskedelmi jogosultság átengedéséről szóló pályázattal, valamint a dohánytermék-kiskereskedelmi tevékenység gyakorlására jogosító koncessziós szerződéssel kapcsolatos egyes feladatok ellátásáról
Koncessziós rendelet	495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet az egyes koncessziókötelés tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról
Koncessziós rendelet mód. I.	594/2020. (XII. 17.) Korm. az egyes koncessziókötelés tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról
Koncessziós eljárási rendelet	727/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet a koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény szerinti koncessziós eljárások egyes szabályairól
Koncessziós rendelet mód. II.	728/2020. (XII. 31.) Korm. rendelet az egyes koncessziókötelés tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról szóló 495/2020. (XI. 11.) Korm. rendelet módosításáról
Koncessziós rendelet mód. III.	83/2021. (II. 23.) Korm. rendelet egyes beruházásokkal összefüggő közigazgatási hatósági ügyek nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű üggyé nyilvánításáról, valamint egyes nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő kormányrendeletek módosításáról
Hhr.	124/2021. (III. 12.) Korm. rendelet a hulladékhatóság kijelöléséről
Koncessziós rendelet módosítás	279/2021. (V. 26.) Korm. rendelet egyes koncessziós tárgyú kormányrendeletek módosításáról
SUP I. rendelet	301/2021. (VI. 1.) Korm. rendelet az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyagtermékek forgalomba hozatalának korlátozásáról
Hkmr.	312/2021. (VI. 7.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodással kapcsolatos egyes kormányrendeletek módosításáról
SUP II. rendelet	349/2021. (VI. 22.) Korm. rendelet az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről

Hmvr. I.	418/2021. (VII. 14.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól
Hmvr. II.	40/2022. (II. 15.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási megfelelőségi véleményezési eljárásnak a veszélyhelyzet időszakában alkalmazandó egyes szabályairól
Statútum rendelet	182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről
446/2022. Korm. rendelet	446/2022. (XI. 7.) Korm. rendelet egyes koncesszióköteles tevékenységek tekintetében az illetékes ágazati miniszteri feladatok ellátásáról
SUP I rendelet mód.	636/2022. (XII. 30.) Korm. rendelet az egyes egyszer használatos, valamint egyes egyéb műanyagtermékek forgalomba hozatalának korlátozásáról szóló 301/2021. (VI. 1.) Korm. rendelet módosításáról
EPR-rendelet	80/2023. (III. 14.) Korm. rendelet a kiterjesztett gyártói felelősségi rendszer működésének részletes szabályairól
Sor.	273/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet a használt sütőolajjal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól
Gszkhr	272/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet a gazdálkodó szervezeteknél képződő, a hulladékgazdálkodási intézményi résztevékenység körébe tartozó, elkülönítetten gyűjtött hulladék képződésének megelőzésével, valamint e hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól
Gar.	274/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet a gumiabroncs-hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól
Ter.	275/2023. (VI. 29.) Korm. rendelet a textiltermék hulladékával kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól
VV-rendelet	450/2023. (X. 4.) Korm. rendelet a visszaváltási díj megállapításának és alkalmazásának, valamint a visszaváltási díjas termék forgalmazásának részletes szabályairól
Hgkrt.	169/2024. (VI. 29.) Korm. rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenység és a résztevékenység körébe tartozó, hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek végzésének, valamint a közszolgáltatási résztevékenység igénybevételének részletes szabályairól

Miniszteri rendeletek

Kjmsz.	5/1990. (IV. 12.) KöHÉM rendelet a közúti járművek műszaki megvizsgálásáról
KvVM-rendelet	20/2006. (IV. 5.) KvVM rendelet a hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakóval kapcsolatos egyes szabályokról és feltételekről
Jszr.	61/2009. (XII. 14.) IRM rendelet a jogszabályszerkesztésről

PCB-rendelet	144/2012. (XII. 27.) VM rendelet a PCB, valamint a PCB-t tartalmazó berendezések kezelésének részletes szabályairól
Hulladékolaj rendelet	145/2012. (XII. 27.) VM rendelet a hulladékolajjal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységek részletes szabályairól
Hulladékjegyzék rendelet	72/2013. (VIII. 27.) VM rendelet a hulladékjegyzékről
Henyr.	95/2013. (X. 14.) VM rendelet a hulladékgazdálkodási engedélyhez vagy nyilvántartásba vételhez kötött tevékenységekkel kapcsolatos felügyeleti díj megfizetésének részletes szabályairól
Titán-dioxid rendelet	120/2013. (XII. 16.) VM rendelet a titán-dioxidot előállító létesítmények kibocsátásáról
Hulladékégetés rendelet	29/2014. (XI. 28.) FM rendelet a hulladékégetés műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről
Ártalmatlanítás rendelet	43/2016. (VI. 28.) FM rendelet a hulladékgazdálkodással kapcsolatos ártalmatlanítási és hasznosítási műveletek felsorolásáról
Lgyhr.	11/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet a lakossági gyógyszerellátás során képződött gyógyszerhulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről
Eühr.	12/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet az egészségügyi szolgáltatónál képződő hulladékkal kapcsolatos hulladékgazdálkodási tevékenységekről
Hkr.	13/2017. (VI. 12.) EMMI rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatás körébe tartozó hulladékkal kapcsolatos közegészségügyi követelményekről
COFOG-rendelet	15/2019. (XII. 7.) PM rendelet a kormányzati funkciók és államháztartási szakágazatok osztályozási rendjéről
ITM-rendelet	16/2021. (IV.9.) ITM rendelet az egyes miniszteri rendeletek körforgásos gazdaságra történő átállás érdekében szükséges módosításáról
2022-es OHKT	1/2022. (I. 7.) ITM rendelet a 2022. évi Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervről
Ehiszr.	10/2023. (VI. 29.) EM rendelet az elhagyott hulladék ingatlanról történő elszállításának és a megfelelő hulladékkezelési helyre történő elszállítás tényének igazolásáról
EM-rendelet	13/2023. (VI. 30.) EM rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységre vonatkozó díjképzés átláthatóságának biztosítása érdekében a hulladékgazdálkodási közszolgáltatási résztevékenységet ellátó koncessziós társaság által közérdekből közzéteendő adatok köréről és a közzététel módjáról
Aszr.	9/2023. (VI. 26.) EM rendelet a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatalnak a hulladékgazdálkodásért felelős miniszter részére történő adatszolgáltatása rendjéről
Nhkv Zrt. rendelet	12/2023. (VI. 30.) EM rendelet a Koordináló szerv részére történő adatszolgáltatás tartalmáról és rendjéről
Hheisz.	34/2024. (XII. 23.) EM rendelet a hulladékgazdálkodási hatósági eljárások igazgatási szolgáltatási díjairól

Önálló szabályozó szerv vezetőjének rendeletei

7/2021 MEKH-rendelet	7/2021. (VII. 7.) MEKH rendelet a hulladékgazdálkodási közszolgáltatók cég- és forgalmi érték meghatározása szempontjairól
16/2022 MEKH-rendelet	16/2022. (XII. 21.) MEKH rendelet az állami hulladékgazdálkodási közfeladatot ellátó koncessziós társaság, a koncesszori alvállalkozók és az önkormányzatok indokolt költségeinek meghatározására és szabályozására, valamint az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásáért szedhető díjakkal kapcsolatos díjjavaslat elkészítésére vonatkozó alapelvekről és keretszabályokról
2/2023 MEKH-rendelet	2/2023. (IV. 6.) MEKH rendelet a B3 alkategóriájú hulladéklerakóban és a hulladékégető műben alkalmazható egyes átvételi díjakról
3/2023 MEKH-rendelet	3/2023. (IV. 6.) MEKH rendelet az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásához szükséges hulladékgazdálkodási eszköz használatával, valamint igénybevételével összefüggő használati és igénybevételi díjak megállapításának szabályairól
10/2023 MEKH-rendelet	10/2023. (VI. 30.) MEKH rendelet a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény szerint a Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal részére teljesítendő rendszeres adatszolgáltatási kötelezettségről
11/2023 MEKH-rendelet	11/2023. (VI. 30.) MEKH rendelet a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény 31. §-a szerinti kompenzáció meghatározásának szabályairól és megfizetésének módjáról

Határozatok

1061/2006. Korm. határozat	1061/2006. (VI. 15.) Korm. határozat az államreform előkészítésével és megvalósításával összefüggő egyes szervezeti és személyi kérdésekről
2016-os OHKT	1250/2016. (V. 27.) Korm. határozat a 2016. évre szóló Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervről
2017-es OHKT	2003/2017. (XII. 22.) Korm. határozat a 2017. évre szóló Országos Hulladékgazdálkodási Közszolgáltatási Tervről
2229/2006. Korm. határozat	2229/2006. (XII. 20.) Korm. határozat a közfeladatok felülvizsgálatáról
1924/2020. Korm. határozat	1924/2020. (XII.17.) Korm. határozat a műanyag csomagolási hulladékok nagyobb arányú újrafeldolgozásának biztosításához szükséges intézkedésekről
OHT-határozat	1704/2021. (X. 6.) Korm. határozat a 2021–2027 közötti időszakra szóló Országos Hulladékgazdálkodási Tervről
KE-határozat	409/2021. (VIII. 3.) KE határozat városi cím adományozásáról

Miniszteri utasítások

EM SzMSz	1/2022. (XII. 30.) EM utasítás az Energiaügyi Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Honi közhatalmi aktusok

Alkotmánybírósági aktusok

996/G/1990 ABH	996/G/1990. AB határozat
64/1991 ABH	64/1991. (XII. 17.) AB határozat
28/1994 ABH	28/1994. (V. 20.) AB határozat
27/1995 ABH	27/1995. (V. 15.) AB határozat
48/1997 ABH	48/1997. (X. 6.) AB határozat
675/B/2005 ABH	675/B/2005. AB határozat
11/2005 ABH	11/2005. (IV. 5.) AB határozat
50/2007 ABH	50/2007. (VII. 10.) AB határozat
106/2007 ABH	106/2007. (XII. 20.) AB határozat
16/2015 ABH	16/2015. (VI. 5.) AB határozat
3114/2016 ABH	3114/2016. (VI. 10.) AB határozat
3104/2017 ABH	3104/2017. (V. 8.) AB határozat
3223/2017 ABH	3223/2017. (IX. 25.) AB határozat
28/2017 ABH	28/2017. (X. 25.) AB határozat
13/2018 ABH	13/2018. (IX. 4.) AB határozat
17/2018 ABH	17/2018. (X. 10.) AB határozat
4/2019 ABH	4/2019. (III. 7.) AB határozat
3196/2020 ABH	3196/2020. (VI. 11.) AB határozat
14/2020 ABH	14/2020. (VII. 6.) AB határozat
5/2021 ABH	5/2021. (II. 9.) AB határozat
25/2021 ABH	25/2021. (VIII. 11.) AB határozat

Bírósági aktusok

Legf.Bír.Kfv.V.28.885/1997.
Legf.Bír.Kfv.X.37.730/2001/6.
Legf.Bír.Kfv.IV.37.320/2004/7.
Legf.Bír.Kfv.II.39.025/2005/6.
Legf.Bír.Kfv.III.37.047/2005/5.
Legf.Bír.Kfv.III.37.191/2005/6.
Legf.Bír.Kfv.IV.37.246/2005/6.
Legf.Bír.Kfv.IV.37.088/2008
Legf.Bír.Kfv.I.35.087/2008/4.

Legf.Bír.Kfv.III.37.194/2008/4.
Legf.Bír.Kfv.IV.37.328/2008/5.
Legf.Bír.Kfv.I.35.145/2008/6.
Legf.Bír.Pfv.IV.21.206/2009/6.
Legf.Bír.Kfv.III.37.286/2009/7.
Kúria Kfv.I.35.347/2011/4.
Kúria Kfv.II.37.431/2011/4.
Kúria Kfv.IV.35.564/2012/4.
Kúria Kfv.IV.35.689/2013/8.
Kúria Kfv.III.37.619/2013/8.
Kúria Kfv.III.37.508/2015/7.
Kúria Kfv.I.35.554/2016/4.
Kúria Köf.5033/2017/4.
Kúria Kfv.IV.35.433/2020/6.
Kúria Kfv.IV.35.429/2020/6.
Kúria Kfv.VII.37.397/2020/6.
Kúria Pfv.V.20.475/2020/10.
Kúria Kfv.IV.35.433/2020/6.
Kúria Köf.5010/2021/4.
Kúria Kpkf.I.40.441/2021/2.
Főv.Ít.4.Kpkf.50.094/2004/3.
Főv.Ít.3.Kf.27.441/2008/7.
Főv.Ít.3.Kf.27.517/2008/9.
Főv.Ít.5.Pf.20.304/2010/4.
Főv.Ít.3.Kf.27.484/2010/5.
Deb.Ít.Pf.20.123/2019/16.
Eg.Tv.4.G.20.409/2008/26.
Főv.Tv.27.K.31.218/2012/13.
Főv.Tv.3.Kf.650.007/2017/6.
FKMB 35.Kpk.45.874/2013/8.
NYKMB.6.M.757/2015/24.
BH 1997.208.
BH 2005.295.
BH 2009.194.
BH 2011.210.
BH 2014.51.I.
BH 2015.143.
EBH 2005.1231.
EBH 2015.K.22.
KGD 1997.15.
KGD 2015.90.
KGD 2010.18.
KGD 2011.27.

Hatósági aktusok

D.718/17/2004.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.718/17/2004. számú határozata
D.8/16/2006.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.8/16/2006. számú határozata
D.616/17/2006.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.616/17/2006. számú határozata
D.729/9/2006.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.729/9/2006. számú határozata
D.348/6/2007.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.348/6/2007. számú határozata
D.537/6/2007.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.537/6/2007. számú határozata
D.406/11/2008.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.406/11/2008. számú határozata
D.24/9/2009.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.24/9/2009. számú határozata
D.77/10/2009.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.77/10/2009. számú határozata
D.320/16/2009.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.320/16/2009. számú határozata
D.92/32/2009.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.92/32/2009. számú határozata
D.740/16/2010.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.740/16/2010. számú határozata
D.267/19/2011.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.267/19/2011. számú határozata
D.1000/15/2011.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.1000/15/2011. számú határozata
D.411/9/2012.KDBH A Közbeszerzési Döntőbizottság D.411/9/2012. számú határozata

Programok, tervek, jelentések, összefoglalók, egyéb források

KE-indítvány	KEH/04828-2/2020. iktatószámú indítvány a T/13958. számú, egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról szóló törvény alaptörvény-ellenességének megállapítása iránt
Amicus curiæ	JEF/116935/2020-ITM iktatószámú jogi vélemény a KEH/04828-2/2020. iktatószámú indítvánnyal összefüggésben
KTA	Klíma- és Természetvédelmi Akcióterv (2020). Budapest: Innovációs és Technológiai Minisztérium.
MP 11.0	Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2011). Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
MP 12.0	Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program (2012). Budapest: Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
OHT	Országos Hulladékgazdálkodási Terv 2021–2027 (bázisév: 2018). Online: https://cdn.kormany.hu/uploads/document/1/18/188/188b388442ce-76c105e53bb3f3004337d6806671a.pdf
Koncessziós hirdetmény 419243-2021	Koncessziós hirdetmény (szolgáltatásmegrendelés) – Magyarország-Budapest: Hulladékkal és szeméttel kapcsolatos szolgáltatások 2021/S 158-419243. 2021. augusztus 17. Online: https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:419243-2021:TEXT:HU:HTML
NAV-tájékoztató	https://nav.gov.hu/vam/femkereskedelem/hirlevelek/A_femkereskedelmi_szabalyok_valtozasa_kapcsan_felmerulo_kerdesek-valaszok

Nemzetközi jogi jogforrások

Egyezmények, megállapodások

EJE	Az emberi jogok egyetemes nyilatkozata. 1948. december 10.
Emberi Jogok Európai Egyezménye	Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről. 1950. november 4.
Európai Szociális Karta	Európai Szociális Karta. 1961. október 18.
GSZKJNE	Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya. 1966. december 16.
Aarhusi egyezmény	Egyezmény a környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről. 1988. június 25.
EGYJ	Egyezmény a gyermekek jogairól. 1989. november 20.

Soft law

C(72) 128	OECD: *Recommendation of the Council on Guiding Principles Concerning International Economic Aspects of Environmental Policies.* 1972. május 26. [A Tanács ajánlása a környezetvédelmi politikák nemzetközi gazdasági jellegére vonatkozó irányadó elvekről]
Stockholmi Konferencia (1972)	United Nations: *Report of the United Nations Conference on the Human Environment.* Stockholm, 1972. június 5–16. Online: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/nl7/300/05/pdf/nl730005.pdf?token=BQh5zF52N8syqr2y94&fe=true
Természetvédelmi Világkarta	United Nations General Assembly (48th plenary meeting): *World Charter for Nature.* 1982. október 28. A/RES/37/7. Online: https://digitallibrary.un.org/record/39295?v=pdf
Rio de Janeiró-i Konferencia (1992)	United Nations: *Report of the United Nations Conference on Environment and Development.* Rio de Janeiro, 1992. június 3–14. Online: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n92/836/55/pdf/n9283655.pdf?token=Jpqn29NuEnPxNM4C7a&fe=true
Johannesburgi Konferencia (2002)	United Nations: *Report of the World Summit on Sustainable Development.* Johannesburg, 2002. augusztus 26. – szeptember 4. Online: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n02/636/93/pdf/n0263693.pdf?token=rUphsu5s5itPE7nwkz&fe=true
UNDRIP	United Nations: *The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.* 2007. október 13.
Igazságügyi Világkongresszus	United Nations: *World Congress on Justice, Governance and Law for Environmental Sustainability. 2nd Preparatory Meeting.* Buenos Aires, 2012. április 23–24. Online: https://www.unep.org/delc/Portals/24151/IssueBriefTheme3.pdf.25
Rio de Janeiró-i Konferencia (2012)	United Nations: *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development.* Rio de Janeiro, 2012. június 20–22. Online: https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n12/461/64/pdf/n1246164.pdf?token=ndo7505ciIyVyzwTqv&fe=true
Párizsi Egyezmény (2015)	Párizsi megállapodás. 2015. december 12. Online: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

Nemzetközi jogi jogalkalmazói aktusok

López Ostra-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 16798/90. számú López Ostra kontra Spanyol Királyság ügyben 1994. december 9-én hozott ítélete

Guerra és társai ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 116/1996/735/932. számú Guerra és társai kontra Olasz Köztársaság ügyben 1998. február 19-én hozott ítélete
Öneryildiz-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 116/1996/735/932. számú Guerra és társai kontra Olasz Köztársaság ügyben 1998. február 19-én hozott ítélete
Hatton-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 116/1996/735/932. számú Hatton és társai kontra Egyesült Királyság ügyben 2003. július 8-án hozott ítélete
Taşkın-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 46117/99. számú Taşkın és társai kontra Török Köztársaság ügyben 2004. november 10-én hozott ítélete
Moreno Gómez-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 4143/02. számú Moreno Gómez kontra Spanyol Királyság ügyben 2005. február 16-án hozott ítélete
Fadayeva-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 55723/00. számú Nadezhda Mikhaylovna Fadeyeva kontra Oroszország ügyben 2005. június 9-én hozott ítélete
Tatar-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 67021/01. számú Tatar kontra Románia ügyben 2009. január 27-én hozott ítélete
Bor-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bírósága 50474/08. számú BOR kontra Magyarország ügyben 2013. június 18-án hozott ítélete
Arrondale-ügy	Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 7889/77. számú az Arrondale kontra Egyesült Királyság ügyben 1980. július 15-én elfogadott határozata
Marangopoulos-ügy	Az Emberi Jogok Szociális Bizottsága 30/2005. számú a Marangopoulos Alapítvány az Emberi Jogokért kontra Görögország ügyben 2006. december 6-án elfogadott határozata
FIDH-ügy	Az Emberi Jogok Szociális Bizottsága 72/2011. számú az Emberi Jogok Nemzetközi Szövetsége kontra Görögország ügyben 2013. október 16-án elfogadott határozata
A/HRC/48.L.23/ Rev.1. számú határozat	Az Emberi Jogok Tanácsa A/HRC/48.L.23/Rev.1. számú határozata
A/76/L.75. számú határozat	Az ENSZ A/76/L.75. számú határozat

Európai uniós jogforrások

Primer jogforrások

Alapjogi Charta	Az Európai Unió Alapjogi Chartája. HL C 326., 2012. október 26., 391–407.
EUMSZ	Az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). HL C 326., 2012. október 26., 47–390.
EUSZ	Az Európai Unióról szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata (2012). HL C 326., 2012. október 26., 13–390.
ESZAK Szerződés	Az Európai Szén- és Acélközösséget létrehozó szerződés (1951) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé

Euratom Szerződés	Az Európai Atomenergia-közösségről szóló szerződés (1957) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé
Római Szerződés	Az Európai Gazdasági Közösséget létrehozó szerződés (1957) – az eredeti dokumentumot a HL-ben nem tették közzé
Egyesülési Szerződés	Az Európai Közösségek egységes Tanácsának és egységes Bizottságának létrehozásáról szóló szerződés (1965). HL 152., 1967. július 13., 2–17.
Egységes Európai Okmány	Egységes Európai Okmány (1986). HL L 169., 1987. június 29., 1–28.
Maastrichti Szerződés	Az Európai Unióról szóló szerződés (1992). HL C 191., 1992. július 29., 1–112.
Amszterdami Szerződés	Amszterdami Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és bizonyos kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (1997). HL C 340., 1997. november 10., 1–144.
Nizzai Szerződés	Nizzai Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és bizonyos kapcsolódó jogi aktusok módosításáról (2001). HL C 80., 2001. március 10., 1–87.
Lisszaboni Szerződés	Lisszaboni Szerződés az európai unióról szóló szerződés és az európai közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007). HL C 306/1., 2007. december 17., 1–271.

Szekunder jogforrások

Rendeletek, rendelettervezetek

Vámrendelet	A Tanács 2658/87/EGK rendelete a vám- és a statisztikai nómenklatúráról, valamint a Közös Vámtarifáról
2223/96/EK-rendelet	A Tanács 2223/96/EK rendelete a Közösségi nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről
Végrehajtási rendelet	A Bizottság 794/2004/EK rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról szóló 2015/1589/EU tanácsi rendelet végrehajtásáról
Hulladékszállítási rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete a hulladékszállításról
REACH-rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 1907/2006/EK rendelete a vegyi anyagok regisztrálásáról, értékeléséről, engedélyezéséről és korlátozásáról (REACH), az Európai Vegyianyag-ügynökség létrehozásáról, az 1999/45/EK irányelv módosításáról, valamint a 793/93/EGK tanácsi rendelet, az 1488/94/EK bizottsági rendelet, a 76/769/EGK tanácsi irányelv, a 91/155/EGK, a 93/67/EGK, a 93/105/EK és a 2000/21/EK bizottsági irányelv hatályon kívül helyezéséről

1418/2007/EK-rendelet	A Bizottság 1418/2007/EK rendelete az 1013/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet III. vagy IIIA. mellékletében felsorolt egyes hulladékoknak a hulladékok határokat átlépő szállításának felügyeletéről szóló OECD-határozat hatálya alá nem tartozó egyes országokba történő hasznosítási célú kiviteléről
1370/2007/EK-rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 1370/2007/EK rendelete a vasúti és közúti személyszállítási közszolgáltatásról, valamint az 1191/69/EGK és az 1107/70/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről
1005/2009/EK-rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 1005/2009/EK rendelete az ózonréteget lebontó anyagokról
1224/2009/EK-rendelet	A Tanács 1224/2009/EK rendelete a közös halászati politika szabályainak betartását biztosító közösségi ellenőrző rendszer létrehozásáról, a 847/96/EK, a 2371/2002/EK, a 811/2004/EK, a 768/2005/EK, a 2115/2005/EK, a 2166/2005/EK, a 388/2006/EK, az 509/2007/EK, a 676/2007/EK, az 1098/2007/EK, az 1300/2008/EK és az 1342/2008/EK rendelet módosításáról, valamint a 2847/93/EGK, az 1627/94/EK és az 1966/2006/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről
ÁGÉSZ *de minimis* rendelet	A Bizottság 360/2012/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének az általános gazdasági érdekű szolgáltatást nyújtó vállalkozások számára nyújtott csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról
Általános *de minimis* rendelet	A Bizottság 1407/2013/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a csekély összegű támogatásokra való alkalmazásáról
ESA-rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 549/2013/EU rendelete az Európai Unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről
609/2013/EU-rendelet	Az Európai Parlament és a Tanács 609/2013/EU rendelete a csecsemők és kisgyermekek számára készült, a speciális gyógyászati célra szánt, valamint a testtömeg-szabályozás céljára szolgáló, teljes napi étrendet helyettesítő élelmiszerekről, továbbá a 92/52/EGK tanácsi irányelv, a 96/8/EK, az 1999/21/EK, a 2006/125/EK és a 2006/141/EK bizottsági irányelv, a 2009/39/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv és a 41/2009/EK és a 953/2009/EK bizottsági rendelet hatályon kívül helyezéséről
Panaszrendelet	A Bizottság 372/2014/EU rendelete a 794/2004/EK rendeletnek egyes határidők számítása, a panaszok kezelése és a bizalmas információk azonosítása és védelme tekintetében történő módosításáról
Csoportmentességi rendelet	A Tanács 2015/1588/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. és 108. cikkének a horizontális állami támogatások bizonyos fajtáira történő alkalmazásáról
Eljárási rendelet	A Tanács 2015/1589/EU rendelete az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének alkalmazására vonatkozó részletes szabályok megállapításáról

GDPR	Az Európai Parlament és a Tanács 2016/679 rendelete a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet)
SUP-rendelet	A Bizottság 2020/2151/EU végrehajtási rendelete az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló (EU) 2019/904 európai parlamenti és tanácsi irányelv mellékletének D. részében felsorolt egyszer használatos műanyagtermékek harmonizált jelölésére vonatkozó szabályok megállapításáról
E&A-rendelettervezet	Az elemekről és hulladékelemekről, illetve a 2006/66/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről és a 2019/1020/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló rendelet-tervezet

Irányelvek

Hulladékirányelv	A Tanács 75/442/EGK irányelve a hulladékokról
92/50/EGK-irányelv	A Tanács 92/50/EGK irányelve a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
93/37/EGK-irányelve	A Tanács 93/37/EGK irányelve az építési beruházásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
CSHI-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 94/62/EK irányelve a csomagolásról és a csomagolási hulladékról
HLI-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 1999/31/EK irányelve a hulladéklerakókról
EJI-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2000/53/EK irányelve az elhasználódott járművekről
2004/17/EK-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2004/17/EK irányelve a vízügyi, energiaipari, közlekedési és postai ágazatban működő ajánlatkérők beszerzési eljárásainak összehangolásáról
2004/18/EK-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2004/18/EK irányelve az építési beruházásra, az árubeszerzésre és a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról
E&A-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2006/66/EK irányelve az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról, továbbá a 91/157/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről
Átláthatósági irányelv	A Bizottság 2006/111/EK irányelve a tagállamok és a közvállalkozások közötti pénzügyi kapcsolatok átláthatóságáról, illetve egyes vállalkozások pénzügyi átláthatóságáról
Szolgáltatási irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2006/123/EK irányelve a belső piaci szolgáltatásokról

HKI-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
WEEE-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2012/19/EU irányelve az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól
2014/23/EU-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2014/23/EU irányelve a koncessziós szerződésekről
2015/720 irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2015/720/EU irányelve a 94/62/EK irányelvnek a könnyű műanyag hordtasakok felhasználásának csökkentése tekintetében történő módosításáról
Notifikációs irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2015/1535/EU irányelve a műszaki szabályokkal és az információs társadalom szolgáltatásaira vonatkozó szabályokkal kapcsolatos információszolgáltatási eljárás megállapításáról
2018/849/EU-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2018/849/EU irányelve az elhasználódott járművekről szóló 2000/53/EK irányelv, az elemekről és akkumulátorokról, valamint a hulladékelemekről és -akkumulátorokról szóló 2006/66/EK irányelv, valamint az elektromos és elektronikus berendezések hulladékairól szóló 2012/19/EU irányelv módosításáról
2018/850/EU-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2018/850/EU irányelve a hulladéklerakókról szóló 1999/31/EK irányelv módosításáról
2018/851/EU-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2018/851/EU irányelve a hulladékokról szóló 2008/98/EK irányelv módosításáról
2018/852/EU-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2018/852/EU irányelve a csomagolásról és a csomagolási hulladékról szóló 94/62/EK irányelv módosításáról
SUP-irányelv	Az Európai Parlament és a Tanács 2019/904/EU irányelve az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről

Határozatok

Első ÁGÉSZ-határozat	A Bizottság 2005/842/EK határozata az EK-Szerződés 86. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vállalkozásoknak közszolgáltatással járó ellentételezés formájában megítélt állami támogatásokra történő alkalmazásáról
Második ÁGÉSZ-határozat	A Bizottság 2012/21/EU határozata az Európai Unió működéséről szóló szerződés 106. cikke (2) bekezdésének az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásával megbízott egyes vállalkozások javára közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásra való alkalmazásáról
2017/1861/EU-határozat	A Bizottság 2017/1861/EU határozata az SA.33983 (2013/C) (korábbi 2012/NN) (korábbi 2011/N) számú állami támogatásról – Olasz Köztársaság – Közszolgáltatási kötelezettségekért nyújtott kompenzáció a szardíniai repülőterek számára

EU-forrás-határozat	A Tanács 2020/2053/EU, Euratom határozata az Európai Unió saját forrásainak rendszeréről és a 2014/335/EU, Euratom határozat hatályon kívül helyezéséről

EFTA és uniós jogalkalmazói aktusok

C-30/59. – Steenkolenmijnen kontra ESZAK Főhatóság ügy	A Bíróság C-30/59. számú De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg kontra ESZAK Főhatóság ügyben 1961. február 23-án hozott ítélete [EBHT 1961, 1; ECLI:EU:C:1961:2]
C-26/62. – Van Gend & Loos ügy	A Bíróság C-26/62. számú az N. V. Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos társaság kontra holland adóhatóság ügyében 1963. február 5-én hozott ítélete [EBHT 1963, 00003; ECLI:EU:C:1963:1]
C-6/64. – Costa kontra ENEL ügy	A Bíróság C-6/64. számú Flaminio Costa kontra az Ente nazionale energia elettrica, impresa già della Edison Volta (ENEL) ügyben 1964. július 15-én hozott ítélete [EBHT 1964, 01141; ECLI:EU:C:1964:66]
C-173/73. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-173/73. számú Olasz Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1974. július 2-án hozott ítélet [EBHT 1974, 00709; ECLI:EU:C:1974:71]
C-82/77. – Holland Királyság kontra Tiggele ügy	A Bíróság C-82/77. számú Openbaar Ministerie van het Koninkrijk der Nederlanden kontra Jacobus Philippus van Tiggele ügyben 1978 január 24-én hozott ítélete [EBHT 1978, 00025; ECLI:EU:C:1978:10]
C-61/79. – Amministrazione delle finanze dello Stato ügy	A Bíróság C-61/79. számú Amministrazione delle finanze dello Stato kontra Denkavit italiana Srl. ügyben 1980. március 27-én hozott ítélete [EBHT 1980, 01205; ECLI:EU:C:1980:100]
C-730/79. – Philip Morris kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-730/79. számú Philip Morris Holland BV kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1980. szeptember 17-én hozott ítélete [EBHT 1980, 02671; ECLI:EU:C:1980:209]
C-209/78 – 215/78. – 218/78. – Landewyck SARL és társai kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-209/78. – 215/78. – 218/78. számú Heintz van Landewyck SARL és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1980. október 29-én hozott ítélete [EBHT 1980, 03125; ECLI:EU:C:1980:248]
C-174/82. – Sandoz-ügy	A Bíróság C-174/82. számú Sandoz BV ügyben 1983. július 14-én hozott ítélete [EBHT 1983, 02445; ECLI:EU:C:1983:213].
C-240/83. – ADBHU-ügy	A Bíróság C-240/83. számú Procureur de la République kontra Association de défense des brûleurs d'huiles usagées (ADBHU) ügyben 1985. február 7-én hozott ítélete [EBHT 1985, 00531; ECLI:EU:C:1985:59]
C-234/84. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-234/84. számú Belga Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1986. július 10-én hozott ítélete [EBHT 1986, 02263; ECLI:EU:C:1986:302]

C-40/85. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-40/85. számú Belga Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1986. július 10-én hozott ítélete [EBHT 1986, 02321; ECLI:EU:C:1986:305]
C-118/85. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy	A Bíróság C-118/85. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 1987. június 16-án hozott ítélete [EBHT 1987, I-02599; ECLI:EU:C:1987:283]
C-248/84. – Németország kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-248/84. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1987. október 14-én hozott ítélete [EBHT 1987, I-04013; ECLI:EU:C:1987:437]
C-302/86. – „dán palack”-ügy	A Bíróság C-302/86. számú Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Dán Királyság ügyében 1988. szeptember 20-án hozott ítélete [EBHT 1988, 04607, ECLI:EU:C:1988:421]
C-263/86. – Belga Királyság kontra Humbel és Edel ügy	A Bíróság C-263/86. számú Belga Királyság kontra Rene Humbel és Marie-Therese Edel ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélete [EBHT 1988, 05365; ECLI:EU:C:1988:451]
C-106/87. – C-120/87. – Asteris AE és társai ügy	A Bíróság C-106/87. – C-120/87. számú Asteris AE és társai kontra Görög Köztársaság és Európai Gazdasági Közösség ügyben 1988. szeptember 27-én hozott ítélete [EBHT 1988, 05515; ECLI:EU:C:1988:457]
C-94/87. – Bizottság kontra Németország ügy	A Bíróság C-94/87. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 1989. február 2-án hozott ítélete [EBHT 1989, 00175; ECLI:EU:C:1989:46]
C-206/88. – C207/88. – Vessoso–Zanetti-ügy	A Bíróság C-206/88. – C207/88. számú Vessoso–Zanetti-ügyben 1990. március 28-án hozott ítélete [EBHT 1990, I-01461; ECLI:EU:C:1990:145]
C-142/87. – Belga Királyság kontra Bizottsága ügy	A Bíróság C-142/87. számú Belga Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1990. március 21-én hozott ítélete [EBHT 1990 I-00959; ECLI:EU:C:1990:125]
C-41/90. – Höfner-ügy	A Bíróság C-41/90. számú Klaus Höfner és Fritz Elser kontra Macrotron GmbH ügyben 1991. április 23-án hozott ítélete [EBHT 1991, I-1979; ECLI:EU:C:1991:161]
C-72/91. – C-73/91. – Sloman Neptun-ügy	A Bíróság C-72/91. – C-73/91. számú Firma Sloman Neptun Schiffahrts AG kontra Seebetriebsrat Bodo Ziesemer der Sloman Neptun Schiffahrts AG. egyesített ügyekben 1992. március 17-én hozott ítélete [EBHT 1993, I-00887; ECLI:EU:C:1992:130]
C-2/90. – Bizottság kontra Belga Királyság ügy	A Bíróság C-2/90. számú Az Európai Közösségek Bizottsága kontra Belga Királyság tagállami kötelezettségszegés ügyében 1992. július 9-én hozott ítélete [EBHT 1992, I-04431; ECLI:EU:C:1992:310]
C-159/91. – C-160/91. – Poucet és Pistre ügy	A Bíróság C-159/91. – C-160/91. számú Christian Poucet és Assurances Générales de France (AGF) és Caisse Mutuelle Régionale du Languedoc-Roussillon (Camulrac) és Daniel Pistre és Caisse Autonome Nationale de Compensation de l’Assurance Vieillesse des Artisans (Cancava) egyesített ügyekben 1993. február 17-én hozott ítélete [EBHT 1993, I-637; ECLI:EU:C:1993:63]

C-189/91. – Kirsammer-Hack kontra Sidal ügy	A Bíróság C-189/91. számú Petra Kirsammer-Hack kontra Nurhan Sidal ügyben 1993. november 30-án hozott ítélete [EBHT 1993, I-06185; ECLI:EU:C:1993:907]
C-109/92. – Wirth kontra Hannover ügy	A Bíróság C-109/92. számú Stephan Max Wirth kontra Landeshauptstadt Hannover ügyben 1993. december 7-én hozott ítélete [EBHT 1993, I-06447; ECLI:EU:C:1993:916]
C-364/92. – SAT-ügy	A Bíróság C-364/92. számú SAT Fluggesellschaft mbH kontra European Organization for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol) ügyben 1994. január 19-én hozott ítélete [EBHT 1994, I-43; ECLI:EU:C:1994:7]
C-387/92. – Banco Exterior de España ügy	A Bíróság C-387/92. számú Banco de Crédito Industrial SA, now Banco Exterior de España SA kontra Ayuntamiento de Valencia ügyben 1994. március 15-én hozott ítélete [EBHT 1994, I-00877; ECLI:EU:C:1994:100]
C-278/92. – C-280/92. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-278/92. – C-280/92. számú Spanyol Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 1994. szeptember 14-én hozott ítélete [EBHT 1994, I-04103; ECLI:EU: C:1994:325]
T-447/93. – T-448/93. – T-449/93. – AITEC és társai kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-447/93., T-448/93. és T-449/93. számú Associazione Italiana Tecnico Economica del Cemento (AITEC) és British Cement Association és Blue Circle Industries plc és Castle Cement Ltd és The Rugby Goup plc és Titan Cement Company SA kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1995. július 6-án hozott ítélete [EBHT 1995; II-01971; ECLI:EU:T:1995:130]
C-244/94. – FFSA és társai ügy	A Bíróság C-244/94. számú Fédération Française des Sociétés d'Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie and Caisse d'Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs v Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ügyben 1995. november 16-án hozott ítélete [EBHT 1995, I-04013; ECLI:EU:C:1995:392]
C-244/94. – Federation Française des Sociétés d'Assurance és társai ügy	A Bíróság C-244/94. számú Fédération Française des Sociétés d' Assurance, Société Paternelle-Vie, Union des Assurances de Paris-Vie, Caisse d' Assurance et de Prévoyance Mutuelle des Agriculteurs és Ministère de l' Agriculture et de la Pêche ügyben 1995. november 16-án hozott ítélete [EBHT 1995, I-04013; ECLI:EU:C:1995:392]
C-39/94. – SFEI és társai ügy	A Bíróság C-39/94. számú Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélete [EBHT 1996., I-03547; ECLI:EU:C:1996:285]
C-343/95. – Diego Calì-ügy	C-343/95. számú Diego Calì & Figli Srl kontra Servizi ecologici porto di Genova SpA (SEPG) ügyben 1997. március 18-án hozott ítélete [EBHT 1997, I-1547; ECLI:EU:C:1996:482]
C-52/97. – C-53/97. – C-54/97.– Viscido-ügy	A Bíróság C-52/97. – C-53/97. – C-54/97. számú Epifanio Viscido, Mauro Scandella és társai és Massimiliano Terragnolo és társai kontra Ente Poste Italiane egyesített ügyekben 1998. május 7-én hozott ítélete [EBHT 1998, I-02629; ECLI:EU:C:1998:209]

C-213/96. – Outokumpu Oy-ügy
A Bíróság C-213/96. számú Outokumpu Oy ügyében 1998. április 2-án hozott ítélete [EBHT 1998, I-01777; ECLI:EU:C:1998:155]

C-180/96. – BSE-ügy
A Bíróság C-180/96. számú Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1998. május 5-én hozott ítélete [EBHT 1998, I-02265; ECLI:EU:C:1998:192]

C-321/96. – Mecklenburg-ügy
A Bíróság C-321/96. számú Wilhelm Mecklenburg kontra Pinneberg Körzet Tanácsa ügyben 1998. június 17-én hozott ítélete [EBHT 1998, I-03809; ECLI:EU:C:1998:300]

C-35/96. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy
A Bíróság C-35/96. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 1998. június 18-án hozott ítélete [EBHT 1998, I-3851; ECLI:EU:C:1998:303]

C-203/96. – Dusseldorp-ügy
A Bíróság C-203/96. számú a Chemische Afvalstoffen Dusseldorp BV és társai kontra Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ügyében 1998. június 25-én hozott ítélete [EBHT 1998 I-04075, ECLI:EU:C:1998:316]

C-380/87. – Cinisello Balsamo-ügy
A Bíróság C-380/87. számú Enichem Base és társai kontra Comune di Cinisello Balsamo ügyében 1989. július 13-án hozott ítélete [EBHT 1989, 02491; ECLI:EU:C:1989:318]

C-181/97. – Van der Kooy-ügy
A Bíróság C-181/97. számú A. J. Van der Kooy kontra Staatssecretaris van Financiën ügyben 1999. január 28-án hozott ítélete [EBHT 1999, I-00483; ECLI:EU:C:1999:32]

C-342/96. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy
A Bíróság C-342/96. számú Spanyol Királyság kontra Európai Közösségek Bizottság ügyben 1999. április 29-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-02459; ECLI:EU:C:1999:210]

C-293/97. – Standly és Metson ügy
A Bíróság C-293/97. számú A korona és az Egyesült Királyság mezőgazdasági és környezetvédelmi minisztere kontra H. A. Standley és társai és D. G. D. Metson és társai ügyben 1999. április 29-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-02603; ECLI:EU:C:1999:215]

C-6/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy
A Bíróság C-6/97. számú Olasz Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1999. május 19-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-02981; ECLI:EU:C:1999:251]

C-75/97. – Belga Királyság kontra Bizottság ügy
A Bíróság C-75/97. számú Belga Királyság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 1999. június 17-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-03671; ECLI:EU:C:1999:311]

C-295/97. – Rinaldo Piaggio-ügy
A Bíróság C-295/97. számú Industrie Aeronautiche e Meccaniche Rinaldo Piaggio SpA kontra International Factors Italia SpA (Ifitalia), Dornier Luftfahrt GmbH és Ministero della Difesa ügyben 1999. június 17-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-03735; ECLI:EU:C:1999:313]

C-256/97. – DMT Transport-ügy
A Bíróság C-256/97. számú Déménagements-Manutention Transport SA (DMT) ügyben 1999. június 29-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-03913; ECLI:EU:C:1999:332]

C-275/98. – Unitron Scandinavia-ügy	A Bíróság C-275/98. számú Unitron Scandinavia A/S és 3-S A/S, Danske Svineproducenters Serviceselskab kontra Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri ügyben 1999. július 8-án hozott ítélete [EBHT 1999, I-8291; ECLI:EU:C:1999:567]
C-67/96. – Albany-ügy	A Bíróság C-67/96 Albany International BV és Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie ügyben 1999. szeptember 21-én hozott ítélete [EBHT 1999., I-5751; ECLI:EU:C:1999:430]
C-115/97. – C-117/97. – Brentjens'-ügy	A Bíróság C-115/97. – C-117/97. számú Brentjens' Handelsonderneming BV kontra Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Handel in Bouwmaterialen egyesített ügyekben 1999. szeptember 21-én hozott ítélete [EBHT 1999, I-06025; ECLI:EU:C:1999:434]
C-83/98. P. – Francia Köztársaság kontra Bizottsága ügy	A Bíróság C-83/98. P. számú Francia Köztársaság kontra Ladbroke Racing Ltd és az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. május 16-án hozott ítélete [EBHT 2000, I-03271; ECLI:EU:C:2000:248]
T-298/97. – T-312/97. – T-313/97. – T-315/97. – T-600/97. – T-607/97. – T-1/98. – T-3/98. – T-6/98. – T-23/98. – Alzetta kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-298/97. – T-312/97. – T-313/97. – T-315/97. – T-600/97. – T-607/97. – T-1/98. – T-3/98. – T-6/98. – T-23/98. számú Alzetta és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítélete [EBHT 2000, II-02319; ECLI:EU:T:2000:151]
C-180/98. – C-184/98. – Pavlov és társai ügy	A Bíróság C-180/98. – C-184/98. számú Pavel Pavlov és társai és Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítélete [EBHT 2000, I-6451; ECLI:EU:C:2000:428]
C-156/98. – Németország kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-156/98. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. szeptember 19-én hozott ítélete [EBHT 2000, I-6857; ECLI:EU:C:2000:467]
T-55/99. – CETM kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-55/99. számú Confederación Española de Transporte de Mercancias kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. szeptember 29-én hozott ítélete [EBHT 2000, II-03207; ECLI:EU:T:2000:223]
C-324/98. – Telaustria-ügy	A Bíróság C-324/98. számú Telaustria Verlags GmbH und Telefonadress GmbH kontra Telekom Austria AG ügyben 2000. december 7-én hozott ítélete [EBHT 2000, I-10745; ECLI:EU:C:2000:669].
T-128/98. – Aéroports kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-128/98. számú Aéroports de Paris kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2000. december 12-én hozott ítélete. [EBHT 2000, II-03929; ECLI:EU:T:2000:290]
T-288/97. – Friuli Venezia Giulia kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-288/97. számú Regione Friuli Venezia Giulia kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2001. április 4-én hozott ítélete [EBHT 2001, II-01169; ECLI:EU:T:2001:115]
C-143/99. – Adria-Wien Pipeline ügy	A Bíróság C-143/99. számú Adria-Wien Pipeline GmbH and Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke GmbH kontra Finanzlandesdirektion für Kärnten ügyben 2001. november 8-án hozott ítélete [EBHT 2001, I-08365; ECLI:EU:C:2001:598]

C-53/00. – Ferring-ügy	A Bíróság C-53/00. számú Ferring SA kontra Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ügyben 2001. november 22-én hozott ítélete [EBHT 2001, I-09067; ECLI:EU:C:2001:627]
C-218/00. – Cisal és INAIL ügy	A Bíróság C-218/00. számú Cisal di Battistello Venanzio és INAIL ügyben 2002. január 22-én hozott ítélete [EBHT 2002, I-00691; ECLI:EU:C:2002:36]
T-127/99. – T-129/99. – T-148/99. – Diputación Foral de Álava és társai kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-127/99. – T-129/99. – T-148/99. számú Territorio Histórico de Álava – Diputación Foral de Álava és társai kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2002. március 6-án hozott ítélete [EBHT 2002, II-01275; ECLI:EU:T:2002:59]
C-9/00. – Palin Granit-ügy	A Bíróság C-9/00. számú Palin Granit Oy és Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus ügyében 2002. április 8-án hozott ítélete [EBHT 2002, I-03533; ECLI:EU:C:2002:232]
C-482/99. – Stardust Marine-ügy	A Bíróság C-482/99. számú Francia Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. május 16-án hozott ítélete [EBHT 2002, I-04397; ECLI:EU:C:2002:294]
T-12/99. – Pfizer-ügy	A Törvényszék T-12/99. számú Pfizer Animal Health SA kontra Európai Unió Tanácsa ügyében 2002. szeptember 11-én hozott ítélete [EBHT 2002, II-03305, ECLI:EU:T:2002:209]
T- 98/00. – Linde kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T- 98/00. számú Linde AG kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2002. október 17-én hozott ítélete [EBHT 2002, II-03961; ECLI:EU:T:2002:248]
T-74/00. – T-76/00. – T-83/00. – T-84/00. – T-85/00. – T-132/00. – T-137/00. – T-141/00 – Artegodan-ügy	A Törvényszék T-74/00., T-76/00., T-83/00., T-84/00., T-85/00., T-132/00., T-137/00. és T-141/00. számú Artegodan GmbH és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyekben 2002. november 26-án hozott ítélete [EBHT 2002, II-04945; ECLI:EU:T:2002:283]
C-334/99. – Németország kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-334/99. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2003. január 28-án hozott ítélete [EBHT 2003, I-01139; ECLI:EU: C:2003:55]
T-228/99. – T-233/99. – Westdeutsche Landesbank Girozentrale kontra Bizottság ügy	A Bíróság T-228/99. – T-233/99. számú Westdeutsche Landesbank Girozentrale és Land Nordrhein-Westfalen kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2003. március 6-án hozott ítélete [EBHT 2003, II-00435; ECLI:EU:T:2003:57]
C-328/99. – C-399/00. – Olasz Köztársaság kontra Bizottsága ügy	A Bíróság C-328/99. – C-399/00. számú Olasz Köztársaság és SIM 2 Multimedia SpA kontra Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2003. május 8-án hozott ítélete [EBHT 2003, I-04035; ECLI:EU:C:2003:252]
C-462/99. – Mobilkom Austria-ügy	A Bíróság C-462/99. számú Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission, és Mobilkom Austria AG. ügyben 2003. május 22-én hozott ítélete [EBHT 2003, I-05197; ECLI:EU:C:2003:297]

C-233/00. – Bizottság kontra Francia Köztársaság ügy	A Bíróság C-233/00. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Francia Köztársaság ügyben 2003. június 26-án hozott ítélete [2003, I-06625; ECLI:EU:C:2003:371]
C-280/00. – Altmark-ügy	A Bíróság C-280/00. számú Altmark Trans GmbH és Regierungspräsidium Magdeburg kontra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ügyben 2003. július 24-én hozott ítélete [EBHT 2003, I-07747; ECLI:EU:C:2003:415]
C-236/01. – Monsanto-ügy	A Bíróság C-236/01. számú Monsanto Agricoltura Italia SpA és társai kontra Presidenza del Consiglio dei Ministri és társai ügyben 2003. szeptember 9-én hozott ítélete [EBHT 2003, I-08105; ECLI:EU:C:2003:431]
C-114/01. – AvestaPolarit Chrome-ügy	A Bíróság C-114/01. számú AvestaPolarit Chrome Oy ügyében 2003. szeptember 11-én hozott ítélete [EBHT 2003, I-08725; ECLI:EU:C:2003:448]
C-126/01. – GEMO-ügy	A Bíróság C-126/01. számú Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie v GEMO SA. ügyben 2003. november 20-án hozott ítélete [EBHT 2003, I-13769; ECLI:EU:C:2003:622]
C-264/01. – C-306/01. – C-354/01. – C-355/01. – AOK Bundesverband és társai ügy	A Bíróság C-264/01. – C-306/01. – C-354/01. – C-355/01. számú AOK Bundesverband, Bundesverband der Betriebskrankenkassen (BKK), Bundesverband der Innungskrankenkassen, Bundesverband der landwirtschaftlichen Krankenkassen, Verband der Angestelltenkrankenkassen eV, Verband der Arbeiter-Ersatzkassen, Bundesknappschaft, See-Krankenkasse és Ichthyol-Gesellschaft Cordes, Hermani & Co., Mundipharma GmbH, Gödecke GmbH, Intersan, Institut für pharmazeutische und klinische Forschung GmbH egyesített ügyekben 2004. március 16-án hozott ítélete [EBHT 2004, I–2493; ECLI:EU:C:2004:150]
C-372/97. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-372/97. számú Olasz Köztársaság kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2004. április 29-én hozott ítélete [EBHT 2004, I-3679; ECLI:EU:C:2004:234]
C-110/02. – Bizottság kontra Tanács ügy	A Bíróság C-110/02. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa ügyben 2004. június 29-én hozott ítélete [EBHT 2004 I-06333; ECLI:EU:C:2004:395]
C-457/02. – Antonio Niselli-ügy	A Bíróság C-457/02. számú Antonio Niselli ügyében 2004. november 11-én hozott ítélete [EBHT 2004, I-10853; ECLI:EU:C:2004:365]
C-463/01. – „német palack"-ügy	A Bíróság C-463/01. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra Német Köztársaság ügyében 2004. december 14-én hozott ítélete [EBHT 2004 I-11705, ECLI:EU:C:2004:797]
C-309/02. – Radlberger-ügy	A Bíróság C-309/02. számú Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. és S. Spitz KG v Land Baden-Württemberg ügyében 2004. december 14-én hozott ítélete [EBHT 2004, I-11763; ECLI:EU:C:2004:799]
C-172/03. – Heiser kontra Innsbruck ügy	A Bíróság C-172/03. számú Wolfgang Heiser kontra Finanzamt Innsbruck ügyben 2005. március 3-án hozott ítélete [EBHT 2005, I-01627; ECLI:EU:C:2005:130]

C-6/03. – Land Rheinland-Pfalz-ügy	A Bíróság C-6/03. számú a Deponiezweckverband Eiterköpfe kontra Land Rheinland-Pfalz ügyében 2005. április 14-én hozott ítélete [EBHT 2005, I-02753, ECLI:EU:C:2005:222]
C-231/03. – Coname-ügy	A Bíróság C-231/03. számú Consorzio Aziende Metano (Coname) kontra Comune di Cingia de' Botti ügyben 2005. július 21-én hozott ítélete [EBHT 2005, I-7287; ECLI:EU:C:2005:487]
C-176/03. – Bizottság kontra Tanács ügy	A Bíróság C-176/03. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra az Európai Unió Tanácsa ügyében 2005. szeptember 13-án hozott ítélete [EBHT 2005, I-07879, ECLI:EU:C:2005:542]
C-458/3. – Parking Brixen-ügy	A Bíróság C-458/3. számú Parking Brixen GmbH és a Gemeinde Brixen, valamint a Stadtwerke Brixen AG ügyben 2005. október 13-án hozott ítélete [EBHT 2005, I-08585; ECLI:EU:C:2005:605]
C-148/04. – Unicredito Italiano-ügy	A Bíróság C-148/04. számú Unicredito Italiano SpA és Agenzia delle Entrate, Ufficio Genova 1 ügyben 2005. december 15-én hozott ítélete [EBHT 2005, I-11137; ECLI:EU:C:2005:774]
C-222/04. – Cassa di Risparmio-ügy	A Bíróság C-222/04. számú Ministero dell'Economia e delle Finanze kontra Cassa di Risparmio di Firenze S.p.A. és társai ügyben 2006. január 10-én hozott ítélete [EBHT 2006, I-00289; ECLI:EU:C:2006:8]
C-442/03. P. és C-471/03. P.– Vizcaya kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-442/03. P. és C-471/03. P. számú P&O European Ferries (Vizcaya) SA és La Diputación Foral de Vizcaya kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2006. február 9-én hozott ítélete [2006, I-04845; ECLI:EU:C:2006:91]
T-351/02. – Deutsche Bahn kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-351/02. számú Deutsche Bahn AG kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. április 5-én hozott ítélete [EBHT 2006, II-01047; ECLI:EU:T:2006:104]
C- 372/04. – Watts-ügy	A Bíróság C-372/04. számú The Queen, on the application of: Yvonne Watts kontra Bedford Primary Care Trust and Secretary of State for Health ügyben 2006. május 16-án hozott ítélete [EBHT 2006, I- 4376; ECLI:EU:C:2006:325]
C- 205/03. P. – FENIN-ügy	A Bíróság C-205/03. P. számú Federacion Espanola de Empresas de Tecnologia Sanitaria (FENIN) kontra Európai Bizottság ügyben 2006. július 11-én hozott ítélete [EBHT 2006, I-06295; ECLI:EU:C:2006:453]
C-88/03. – Azori-szigetek-ügy	A Bíróság C-88/03. számú Portugál Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2006. szeptember 6-án hozott ítélete [EBHT 2006, I-07115; ECLI:EU:C:2006:511]
C-216/05. – Bizottsága kontra Írország ügy	A Bíróság C-216/05. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben 2006. november 9-én hozott ítélete [EBHT 2006, I-10787; ECLI:EU:C:2006:706]
C-173/05. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy	A Bíróság C-173/05. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 2007. június 21-én hozott ítélete [EBHT 2007, I-04917; ECLI:EU:C:2007:362]

T-182/06. – Holland Királyság kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-182/06. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra Holland Királyság ügyben 2007. június 27-én hozott ítélete [EBHT 2007, II-01983; ECLI:EU:T:2007:191]
T-475/04. – Bouygues kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-475/04. számú Bouygues SA és Bouygues Télécom SA kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2007. július 4-én hozott ítélete [EBHT 2007, II-02097; ECLI:EU:T:2007:196]
C-382/05. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy	A Bíróság C-382/05. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság ügyben 2007. július 18-án hozott ítélete [EBHT 2007, I-6657; ECLI:EU:C:2007:445]
C-318/05. – Bizottság kontra Németország ügy	A Bíróság C-318/05. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ügyben 2007. szeptember 11-én hozott ítélete [EBHT 2007, I-6957; ECLI:EU:C:2007:495];
C-507/03. – An Post-ügy	A Bíróság C-507/03. számú Európai Közösségek Bizottsága kontra Írország ügyben 2007. november 13-án hozott ítélete [EBHT 2007, I-09777; ECLI:EU:C:2007:676]
E-5/07. – Landforbund kontra EFTA ügy	EFTA Bíróság E-5/07. számú Private Barnehagers Landforbund kontra EFTA Surveillance Authority ügyben 2008. február 21-én hozott ítélete [EFTA bírósági jelentés 2008. 62.]
C-188/07. – Erika-ügy	A Bíróság C-188/07. számú a Commune de Mesquer v Total France SA és Total International Ltd. ügyében 2008. június 24-én hozott ítélete [EBHT 2008, I-04501; ECLI:EU:C:2008:359]
C-49/07. – Görög Motorkerékpár Szövetség kontra Görögország ügy	A Bíróság C-49/07. számú Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) kontra Elliniko Dimosio ügyben 2008. július 1-jén hozott ítélete [EBHT 2008, I-04863; ECLI:EU:C:2008:376]
T-75/06. – Bayer CropScience-ügy	A Törvényszék T-75/06. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra Bayer CropScience AG, Makhteshim-Agan Holding BV, Alfa Georgika Efodia AEVE és Aragonesas Agro, SA ügyben 2008. szeptember 9-én hozott ítélete [EBHT 2008, II-02081; ECLI:EU:T:2008:317]
T-20/03. – Kahla Thüringen Porzellan kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-20/03. számú Kahla Thüringen Porzellan kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2008. szeptember 24-én hozott ítélete [EBHT 2008, II-02305; ECLI:EU:T:2008:395]
T-309/04. – T-317/04. – T-329/04. – T-336/04. – TV2/ Danmark kontra Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-309/04. – T-317/04. – T-329/04. – T-336/04. számú TV2/Danmark A/S és társai kontra az Európai Közösségek Bizottsága egyesített ügyekben 2008. október 22-én hozott ítélete [EBHT 2008, II-02935; ECLI:EU:T:2008:457]
C-487/06. P. – British Aggregates kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-487/06. P. számú British Aggregates kontra Bizottság ügyben 2008. december 22-én hozott ítélete [EBHT 2008, I-10515; ECLI:EU:C:2008:757]
C- 350/07. – Kattner-ügy	A Bíróság C-350/07. számú Kattner Stahlbau GmbH kontra Maschinenbau- und Metall- Berufsgenossenschaft ügyben 2009. március 5-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-01513; ECLI:EU:C:2009:127]

C-431/07. P. – Bouygues kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-431/07. P. számú Bouygues SA és Bouygues Télécom SA kontra Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2009. április 2-án hozott ítélete [EBHT 2009, I-02665; ECLI:EU:C:2009:223]
C-460/07. – Puffer-ügy	A Bíróság C-460/07. számú Sandra Puffer és az Unabhängiger Finanzsenat, Außenstelle Linz ügyben 2009. április 23-án hozott ítélete [EBHT 2009, I-03251; ECLI:EU:C:2009:254]
C-494/06 P. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy	A Bíróság C-494/06 P. számú az Európai Közösségek Bizottsága kontra Olasz Köztársaság és Wam SpA. ügyben 2009. április 30-án hozott ítélete [EBHT 2009, I-03639; ECLI:EU:C:2009:272]
C-89/08. P. – Bizottság kontra Írország és társai ügy	A Bíróság C-89/08. P. számú Európai Bizottság kontra Írország és társai ügyben 2009. május 12-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-11245; ECLI:EU:C:2009:298]
C-254/08. – Hotel Futura és társai ügy	A Bíróság C-254/08. számú Futura Immobiliare srl Hotel Futura és társai kontra Comune di Casoria ügyében 2009. július 16-án hozott ítélete [EBHT 2009, I-06995; ECLI:EU:C:2009:479]
T-211/05. – Olasz Köztársaság kontra az Bizottság ügy	Az Elsőfokú Bíróság T-211/05. számú Olasz Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben 2009. szeptember 4-én hozott ítélete [EBHT 2009, II-02777; ECLI:EU:T:2009:304]
C-201/08. – Plantanol-ügy	A Bíróság C-201/08. számú Plantanol GmbH & Co. KG kontra Hauptzollamt Darmstadt ügyében 2009. szeptember 10-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-08343; ECLI:EU:C:2009:539]
C-206/08. – WAZV Gotha-ügy	A Bíróság C-206/08. számú Wasser- und Abwasserzweckverband Gotha und Landkreisgemeinden (WAZV Gotha) kontra Eurawasser Aufbereitungs- und Entsorgungsgesellschaft mbH ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-08377; ECLI:EU:C:2009:540]
C-573/07. – Sea Srl-ügy	A Bíróság C-573/07. számú Sea Srl és a Comune di Ponte Nossa között, a Servizi Tecnologici Comuni – Se.T.Co. SpA ügyben 2009. szeptember 10-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-08127; ECLI:EU:C:2009:532]
C-196/08. – Acoset SpA-ügy	A Bíróság C-196/08. számú Acoset SpA kontra Conferenza Sindaci e Presidenza Prov. Reg. ATO Idrico Ragusa és társai ügyben 2009. október 15-én hozott ítélete [EBHT 2009, I-09913; ECLI:EU:C:2009:628]
T-64/08. – Nuova Terni Industrie Chimiche kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-64/08. számú Nuova Terni Industrie Chimiche SpA kontra Európai Bizottság ügyben 2010. július 1-jén hozott ítélete [EBHT 2010, II-00125; ECLI: EU:T:2010:270]
C- 437/09. – AG2R-ügy	A Bíróság C- 437/09. számú AG2R Prevoyance v Beaudout Pere et Fils SARL ügyben 2011. március 3-án hozott ítélete [EBHT 2011, I-00973; ECLI:EU:C:2011:112]
C-274/09. – Privater Rettungsdienst és Krankentransport Stadler ügy	A Bíróság C-274/09. számú Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler kontra Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung Passau ügyben 2011. március 10-én hozott ítélete [EBHT 2011, I-01335; ECLI:EU:C:2010:509]

T-443/08. – T-455/08. – Flughafen kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-443/08. – T-455/08. számú Freistaat Sachsen and Land Sachsen-Anhalt és Mitteldeutsche Flughafen AG és Flughafen Leipzig-Halle GmbH kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben 2011. március 24-én hozott ítélete [EBHT 2011, II-01311; ECLI:EU:T:2011:117].
C-348/10. – Norma-A SIA és Dekom SIA ügy	A Bíróság C-348/10. számú Norma-A SIA, a Dekom SIA és a Latgales plānošanas reģions ügyben 2011. november 10-én hozott ítélete [EBHT 2011, I-11008; ECLI:EU:C:2011:468]
C-194/09. – Alcoa Trasformazioni kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-194/09. számú Alcoa Trasformazioni kontra Európai Bizottság ügyben 2011. július 21-én hozott ítélete [EBHT 2011, I-06311; ECLI:EU:C:2011:497]
C-403/10. P. – Mediaset SpA kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-403/10. P. számú Mediaset SpA kontra Európai Bizottság ügyben 2011. július 28-án hozott ítélete [EBHT 2011, I-00117; ECLI:EU:C:2011:533]
C-496/09. – Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügy	A Bíróság C-496/09. számú Európai Bizottság kontra Olasz Köztársaság ügyben 2011. november 17-én hozott ítélete [EBHT 2011, I-11483; ECLI:EU:C:2011:740]
C-124/10. P. – EDF-ügy	A Bíróság C-124/10. P. számú Európai Bizottság kontra Électricité de France (EDF) ügyben 2012. június 5-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2012:318]
C-138/11. – Compass-Datenbank-ügy	A Bíróság C-138/11. számú Compass-Datenbank GmbH és Republik Österreich ügyben 2012. július 12-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2012:449]
T-379/09. – Olasz Köztársaság kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-379/09. számú Olasz Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2012. szeptember 13-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2012:422]
C-197/11. – C-203/11. – Libert és társai ügy	A Bíróság C-197/11. – C-203/11. számú Eric Libert és társai kontra Gouvernement flamand és All Projects & Developments NV és társai kontra Vlaamse Regering ügyben 2013. május 8-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2013:288]
T-347/09. – Németország kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-347/09. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2013. szeptember 12-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2013:418]
C-284/12. – Lufthansa kontra Frankfurt reptér ügy	A Bíróság C-284/12. számú Deutsche Lufthansa AG kontra Flughafen Frankfurt-Hahn GmbH ügyben 2013. november 21-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2013:755]
C-272/12. P. – Bizottság kontra Írország ügy	A Bíróság C-272/12. P. számú Európai Bizottság kontra Írország és társai ügyben 2013. december 10-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2013:812]
T-295/12. – Németország kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-295/12. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2014. július 16-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2014:675]

T-309/12. – Zweckverband Tierkörperbeseitigung kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-309/12. számú Zweckverband Tierkörperbeseitigung in Rheinland-Pfalz, im Saarland, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg kontra Európai Bizottság ügyben 2014. július 16-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2014:676]
C-242/13. – Commerz Nederland ügy	A Bíróság C-242/13. számú Commerz Nederland ügyben 2014. szeptember 17-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2014:2224]
C-518/13. – Eventech kontra Parking Adjudicator ügy	A Bíróság C-518/13. számú Eventech Ltd kontra The Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2015:9]
T-305/13. – SACE-ügy	A Törvényszék T-305/13. számú Servizi assicurativi del commercio estero S.p.A. (SACE) és Sace BT S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben 2015. június 25-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2015:435]
C-71/14. – East Sussex-ügy	A Bíróság C-71/14. számú East Sussex Megyei Tanács kontra Information Commissioner és társai ügyben 2015. október 6-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2015:656]
T-461/13. – Spanyol Királyság kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-461/13. számú Spanyol Királyság kontra Európai Bizottság ügyben 2015. november 26-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2015:891]
C-335/16. – Vladika-ügy	A Bíróság C-335/16. számú VG Čistoća d.o.o. kontra Đuro Vladika és Ljubica Vladika ügyében 2017. március 30-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2017:242]
C-472/15. P. – SACE-ügy	A Bíróság C-472/15. P. számú Servizi assicurativi del commercio estero SpA (SACE) és Sace BT S.p.A. kontra Európai Bizottság ügyben 2017. november 23-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2017:885]
C-74/16. – Jámbor Iskolák Gyülekezete kontra Getafe Város Polgármesteri Hivatala ügy	A Bíróság C-74/16. számú Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania kontra Ayuntamiento de Getafe ügyben 2017. június 27-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2017:496]
C-329/15. – ENEA-ügy	A Bíróság C-329/15. számú ENEA S.A. kontra Prezes Urzędu Regulacji Energetyki ügyben 2017. szeptember 13-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2017:671]
T-554/15. és T-555/15. – Magyarország kontra Bizottság ügy	A Törvényszék T-554/15. és T-555/15. számú Magyarország kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben 2018. április 25-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:T:2018:220]
C-405/16 P. – Németország kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-405/16 P. számú Németországi Szövetségi Köztársaság kontra Európai Bizottság ügyben 2019. március 28-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2019:268]
C-624/17. – Tronex-ügy	A Bíróság C-624/17. számú a Tronex BV ügyében 2019. július 4-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2019:564]
C-752/18. – Freistaat Bayern-ügy	A Bíróság C-752/18. számú a Deutsche Umwelthilfe eV kontra Freistaat Bayern ügyében 2019. december 19-én hozott ítélete [elektronikus EBHT, ECLI:EU:C:2019:1114]

C-297/19. – Kreis Nordfriesland-ügy	A Bíróság C-297/19. számú Naturschutzbund Deutschland - Landesverband Schleswig-Holstein e.V. kontra Kreis Nordfriesland ügyében 2020. július 9-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2020:533]
C-556/19. – Eco TLC-ügy	A Bíróság C-556/19. számú Société Eco TLC kontra Ministre de la Transition écologique et solidaire ügyben 2020. október 21-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2020:844]
C-431/07. P. – Inpost kontra Bizottság ügy	A Bíróság C-431/19. P. – C-432/19. P. számú Inpost Paczkomaty sp. z o.o. és Inpost S.A. kontra Európai Bizottság egyesített ügyekben 2020. december 17-én hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2020:1051]
C-434/19. – C-435/19. – Poste Italiane-ügy	A Bíróság C-434/19. – C-435/19. számú Poste Italiane SpA és Agenzia delle entrate - Riscossione kontra Riscossione Sicilia SpA agente riscossione per la provincia di Palermo e delle altre provincie siciliane és Poste Italiane SpA egyesített ügyekben 2021. március 3-án hozott ítélete [elektronikus EBHT; ECLI:EU:C:2021:162]
C-473/19. – C-474/19. – Föreningen Skydda Skogen ügy	A Bíróság C-473/19. – C-474/19. számú Föreningen Skydda Skogen és társai kontra Länsstyrelsen i Västra Götalands län és társai ügyében 2021. március 4-én hozott ítélete [elektronikus EBHT, ECLI:EU:C:2021:166]
N 118/00 állami támogatás	A Bizottság 2001. április 25-én N 118/00 számú állami támogatás tárgyában hozott határozata [Aide d'État n: N 118/00 – France: Subventions publiques aux clubs sportifs professionnels]
N 356/2002 állami támogatás	A Bizottság 2002. július 17-én N 356/2002 számú állami támogatás tárgyában hozott határozata [State aid No: N 356/2002 – United Kingdom: Network Rail]
SA.31722 (2011/N) állami támogatás	A Bizottság 2011. november 9-én SA.31722 (2011/N) számú állami támogatás tárgyában hozott határozata [SA.31722 (2011/N) számú állami támogatás – Magyarország: A magyar sportágazat támogatása adókedvezményt tartalmazó támogatási program révén]
SA.35529 (2012/N) állami támogatás	A Bizottság 2013. április 16-án SA.35529 (2012/N) számú állami támogatás tárgyában hozott határozata [Státní podpora č. SA.35529 (2012/N) – Česká republika: Digitalizace knihovních fondů]
Fennelly főtanácsnok C-251/97. számú indítványa	Fennelly főtanácsnok C-251/97. számú Francia Köztársaság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyre vonatkozó 1999. november 26-ai indítványa [EBHT 1999, I-06639; ECLI:EU:C:1998:572]

Egyéb uniós soft law jellegű dokumentumok, megállapodások

75/436/Euratom, ECSC, EEC	*Council Recommendation regarding cost allocation and action by public authorities on environmental matters.* 1975. március 3. [A Tanács ajánlása a költségek felosztásáról és a hatóságok környezetvédelmi ügyekben történő fellépéséről]

Környezeti Akcióprogram	*Declaration of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States meeting in the Council of 22 November 1973 on the programme of action of the European Communities on the environment.* 1973. november 22. [Az Európai Közösségek Tanácsa és a tagállamok kormányai képviselőinek 1973. november 22-ei tanács ülésén elfogadott Európai Közösségek környezeti akcióprogramja]
COM (1990) 372. final	*Commission Proposal for a Council Directive relating to the coordination of procedures on the award of public service contracts.* 1991. január 31. [Az Európai Bizottság a szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések odaítélési eljárásainak összehangolásáról szóló tanácsi irányelvre vonatkozó javaslata]
COM (1996) 583. final	*Green Paper – Public Procurement in the European Union.* 1996. november 27. [Zöld könyv – Közbeszerzés az Európai Unióban]
COM 2000/C 121/02.	*Commission Interpretative Communication on Concessions under Community Law.* 2000. április 29. [Az Európai Bizottság koncesszióra vonatkozó értelmező közleménye]
COM (2004) 327. final	*Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions.* 2004. április 30. [Zöld könyv a magán- és közszféra közötti partnerségekről (PPP), a közbeszerzési szerződésekről és koncessziókról]
COM (2005) 569. final	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions.* 2005. november 15. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának a magán-és közszféra közötti partnerségekről (PPP) valamint a közbeszerzésről és a koncessziókról szóló közösségi jogról]
COM 2005/C 297/04.	*Community Framework for State Aid in the form of Public Service Compensation.* 2005. november 29. [A közszolgáltatással járó ellentételezés formájában nyújtott állami támogatásról szóló közösségi keretszabály]
Első ÁGÉSZ-keretszabály/ COM 2006/C 179/02.	*Commission Interpretative Communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives.* 2006. augusztus 1. [Az Európai Bizottság a közbeszerzési szerződésekről szóló irányelvek által nem, vagy csak részben szabályozott közbeszerzési eljárásokra alkalmazandó közösségi jogról szóló értelmező közleménye]
COM (2007) 140. final.	*Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes.* 2017. március 28. [Zöld könyv a környezetvédelmi és a kapcsolódó politikai célokra szolgáló piaci alapú eszközökről]
COM 2007/C 272/05.	*Notice from the Commission towards an effective implementation of Commission decisions ordering Member States to recover unlawful and incompatible State aid.* 2007. november 15. [A Bizottság közleménye a tagállamokat a jogellenes és összeegyeztethetetlen állami támogatások visszafizettetésére felszólító bizottsági határozatok hatékony végrehajtásáról]
COM 2008/C 91/02.	*Commission Interpretative Communication on the Application of Community Law on Public Procurement and Concessions to Institutionalised PPP.* 2008. április 12. [A Bizottság értelmező közleménye a közbeszerzésekre és koncessziókra vonatkozó közösségi jognak az Intézményesített PPP-kre (IPPP) való alkalmazásáról]

COM (2011) 146. final	*Opinion of the European Economic and Social Committee on the 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Reform of the EU State aid Rules on Services of General Economic Interest'.* 2011. augusztus 25. [Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó uniós állami támogatási szabályok reformja]
ÁGÉSZ-közlemény/ COM 2012/C 8/02	*Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest.* 2012. január 11. [A Bizottság közleménye az európai uniós állami támogatási szabályoknak az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtásának ellentételezésére való alkalmazásáról]
Második ÁGÉSZ-keretszabály/ COM 2012/C 8/03	*Communication from the Commission. European Union framework for State aid in the form of public service compensation.* 2012. január 11. [A Bizottság közleménye – A közszolgáltatás ellentételezése formájában nyújtott állami támogatásról szóló európai uniós keretszabály]
SWD (2013) 53 final/2	*Commission Staff Working Document – Guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest.* 2013. április 29. [Bizottsági szolgálati munkadokumentum – Útmutató az Európai Unió állami támogatási, közbeszerzési és belső piaci szabályainak az általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra, és különösen az általános érdekű szociális szolgáltatásokra történő alkalmazásáról]
COM (2015) 614 final	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Closing the loop. An EU action plan for the Circular Economy.* 2015. december 2. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Az anyagkörforgás megvalósítása – a körforgásos gazdaságra vonatkozó uniós cselekvési terv]
COM 2016/C 262/01	*Commission Notice on the notion of State aid as referred to in Article 107(1) of the Treaty on the Functioning of the European Union.* 2016. július 19. [Bizottsági közlemény az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdésében említett állami támogatás fogalmáról]
COM (2018) 28 final	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A European Strategy for Plastics in a Circular Economy.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégia]
COM (2018) 29 final	*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – On a monitoring framework for the circular economy.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körforgásos gazdaság nyomonkövetési keretrendszeréről]

COM (2018) 32 final — *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – On the implementation of the circular economy package: options to address the interface between chemical, product and waste legislation.* 2018. január 16. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A körforgásos gazdaságról szóló csomag végrehajtásáról: a vegyi anyagokkal, a termékkel és a hulladékkal kapcsolatos jogszabályok közötti kapcsolódási pontok kezelésének lehetőségei]

COM (2018) 33 final — *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on port reception facilities for the delivery of waste from ships, repealing Directive 2000/59/EC and amending Directive 2009/16/EC and Directive 2010/65/EU.* 2018. január 16. [Javaslat az Európai Parlament és a Tanács irányelve a hajókról származó hulladékok leadására alkalmas kikötői fogadólétesítményekről, a 2000/59/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről, valamint a 2009/16/EK irányelv és a 2010/65/EU irányelv módosításáról]

COM (2018) 35 final — *Report from the Commission to the European Parliament and the Council – On the impact of the use of oxo-degradable plastic, including oxo-degradable plastic carrier bags, on the environment.* 2018. január 16. [A Bizottság jelentése az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak – Az oxidatív úton lebomló műanyagok, többek között az oxidatív úton lebomló műanyag hordtasakok használatának környezeti hatásáról]

2018/2035 (INI) — *Motion for a European Parliament resolution on a European strategy for plastics in a circular economy.* 2018. július 16. [Az Európai Parlament állásfoglalására irányuló indítvány a műanyagok körforgásos gazdaságban betöltött szerepével kapcsolatos európai stratégiáról]

Bevált gyakorlatok kódexe/ 2018/C 253/05 — *Code of Best Practices for the conduct of State aid control procedures.* 2018. július 19. [Az állami támogatások ellenőrzési eljárásainak lefolytatására alkalmazott bevált gyakorlatok kódexe]

COM (2019) 640 final — *Communication from the Commission – The European Green Deal.* 2019. december 11. [A Bizottság közleménye – Az európai zöld megállapodás]

COM (2020) 98 final — *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A new Circular Economy Action Plan. For a cleaner and more competitive Europe.* 2020. március 11. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A tisztább és versenyképesebb Európát szolgáló, körforgásos gazdaságra vonatkozó új cselekvési terv]

COM 2021/C 216/01. — *Commission notice – Commission guidelines on single-use plastic products in accordance with Directive 2019/904/EU of the European Parliament and of the Council on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.* 2021. június 7. [A Bizottság közleménye az egyes műanyagtermékek környezetre gyakorolt hatásának csökkentéséről szóló 2019/904/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően az egyszer használatos műanyagtermékekre vonatkozóan előírt bizottsági iránymutatásokról]

COM (2021) 708 final — *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Our waste, our responsibility: Waste shipments in a clean and more circular economy.* 2021. november 17. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A mi hulladékunk, a mi felelősségünk: hulladékszállítás egy környezetbarát és körforgásosabb gazdaságban]

Textil Stratégia/ COM (2022) 141 final — *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles.* 2022. március 30. [A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – A fenntartható és körforgásos textiliparra vonatkozó uniós stratégia]

EGT megállapodás — *Agreement on the European Economic Area* [Megállapodás az Európai Gazdasági Térségről] (2007). HL C 001 1994. március 1. 3.

Az Országgyűlési Napló adatai és a hivatkozott irományok

Az Országgyűlési Napló adatai

Balsai István 19. — Országgyűlési Napló (1990–1994) 85. ülésnap (1991. március 11.) 19. felszólalás – Balsai István (igazságügy-miniszter). Online: https://www.parlament.hu/naplo34/085/0850018.html

Boros Anita 126. — Országgyűlési Napló (2018–) 173. ülésnap (2020. december 1.) 126. felszólalás – Boros Anita (építésgazdaságért, infrastrukturális környezetért és fenntarthatóságért felelős államtitkár)

Boros Anita 166. — Országgyűlési Napló (2018–) 173. ülésnap (2020. december 1.) 166. felszólalás – Boros Anita (építésgazdaságért, infrastrukturális környezetért és fenntarthatóságért felelős államtitkár)

Irományok

T/2627	[T/2627 törvényjavaslat] Magyarország Alaptörvénye
T/2627/84 mód. jav.	[T/2627/84 módosító javaslat] Magyarország Alaptörvénye módosító javaslat
T/2627/153 mód. jav.	[T/2627/153 módosító javaslat] Magyarország Alaptörvénye módosító javaslat
T/9400	[T/9400 törvényjavaslat] Magyarország Alaptörvényének harmadik módosítása
T/7971	T/7971 törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről
T/10862	T/10862 törvényjavaslat az egyes egyszer használatos műanyagok forgalomba hozatalának betiltásáról
T/13958	T/13958 törvényjavaslat az egyes energetikai és hulladékgazdálkodási tárgyú törvények módosításáról
T/15999	T/15999 törvényjavaslat az egyes energetikai és közszolgáltatási tárgyú törvények módosításáról

Külföldi államok alkotmányai vagy azzal egyenértékű dokumentumok

Argentína: 1853-as argentin alkotmány (es: *Constitución de la Nación Argentina*)

Belize: 2011-es belizi alkotmány (en: *Constitution of Belize*)

Bolívia: 2009-es bolíviai alkotmány (es: *Constitución Política del Estado*)

Brazília: 1988-as brazil alkotmány (pt: *Constituição da República Federativa do Brasil*)

Ecuador: 2008-as ecuadori alkotmány (es: *Constitución de la República del Ecuador*)

Franciaország: 2005-ös környezetvédelmi karta, alkotmánnyal egyenértékű jogforrás (fr: *Charte de l'environnement*)

Görögország: 1975-ös görög alkotmány (el: *Σύνταγμα της Ελλάδος*)

Jamaika: 2011-es jamaikai alkotmány (en: *Constitution of Jamaica*)

Norvégia: 1814-es norvég alkotmány (no: *Kongeriket Norges Grunnlov*)

Pápua Új-Guinea: 1975-ös pápua új-guineai alkotmány (en: *Constitution of the Independent State of Papua New Guinea*) Portugália: 1976-os portugál alkotmány (pt: *Constituição da República Portuguesa*)

Peru: 1979-es perui alkotmány (es: *Constitución Política del Perú*)

Spanyolország: 1978-as spanyol alkotmány (es: *Constitución Española*)

Svájc: 1999-es svájci alkotmány (ch.: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*)

Uruguay: 1830-as uruguayi alkotmány (es: *Constitución de la República Oriental del Uruguay*)

A körforgásos gazdaságra történő átállás napjaink egyik legfontosabb környezet- és gazdaságpolitikai kihívása, amely rendszerszintű szemléletváltást igényel: a hulladék nem csupán a gazdasági folyamatok végterméke, hanem a gazdaság körforgásába visszavezethető erőforrás.

Ez a paradigmaváltás hívta életre hazánk hulladékgazdálkodási rendszere gyökeres átalakításának igényét. E folyamat részeként Magyarország az állami hulladékgazdálkodási közfeladat koncesszióba adásával egy Európában is sajátos, számos szempontból egyedülálló modellt vezetett be.

A kötet elsőként nyújt átfogó, tudományos elemzést – olykor gyakorlati példákkal – a modellváltás jogi, közigazgatási és közpolitikai hátteréről.

A modellváltás jelentősége messze túlmutat az állami hulladékgazdálkodási közfeladat ellátásának újraszervezésén, hiszen a körforgásos gazdaság hazai intézményi és szabályozási kereteit is alapvetően alakította át.

A kötet elsősorban a közigazgatási jog, a kötelmi jog és a környezetjog iránt érdeklődő egyetemi oktatók, kutatók és a hulladékgazdálkodási szakemberek számára nyújt átfogó képet a magyar hulladékgazdálkodási rendszer reformjáról és annak jogi összefüggéseiről.