

## AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 28/2017. (X. 25.) AB HATÁROZATA

a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjai érvényesítésével kapcsolatos mulasztásban megnyilvánuló alaptörvényellenesség megállapításáról, valamint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítvány elutasításáról

Az Alkotmánybíróság teljes ülése jogszabály Alaptörvénnyel való összhangjának utólagos vizsgálata tárgyában – *dr. Balsai István* és *dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybírók különvéleményével – meghozta a következő

### h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság – hivatalból eljárva – megállapítja, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet idézett elő azáltal, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 földrészetek Alaptörvény P cikk (1) bekezdésében foglalt céloknak megfelelő értékesítése és hasznosítása természetvédelmi szempontjainak érvényesítését szolgáló biztosítékokat nem alakította ki.

Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

2. Az Alkotmánybíróság a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasítja.

3. Az Alkotmánybíróság az indítványt egyebekben visszautasítja.

Az Alkotmánybíróság elrendeli e határozatának a Magyar Közlönyben való közzétételét.

### I n d o k o l á s

#### I.

- [1] 1. Ötvenkét országgyűlési képviselő (levelezési cím: Képviselői Irodaház, 1054 Budapest, Széchenyi rkp. 19.) az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja, valamint az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (1) bekezdése és 37. § (2) bekezdése alapján kezdeményezte, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja felül a Nemzeti Földalapba tartozó földrészetek hasznosításának részletes szabályairól szóló 262/2010. (XI. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 31. § (3) bekezdés 9. pontja Alaptörvénnyel való összhangját, és az érintett rendelkezést – az Abtv. 45. § (4) bekezdése alapján – semmisítse meg, mivel az álláspontjuk szerint sérti az Alaptörvény P cikk (1) bekezdését és XXI. cikkét.
- [2] Az indítványozók kezdeményezték továbbá, hogy az Alkotmánybíróság vizsgálja meg az Abtv. 46. §-a szerinti jogalkotói mulasztással előidézett alkotmányellenesség megállapíthatóságának lehetőségét is abban az esetben, ha az Alkotmánybíróság nem látna alapot az indítvánnyal támadott rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására.
- [3] 2. Az indítványozók előadták, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezése az Abtv. 37. § (2) bekezdése alapján utólagos normakontroll eljárásban felülvizsgálható, az indítványozók pedig az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján jogosultak utólagos normakontroll eljárás kezdeményezésére.
- [4] Az indítványozók kifejtették, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozatból (a továbbiakban: Korm. határozat) és a támadott rendelkezésből együttesen a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonban levő termőföldvagyonnak – az erdők és természetvédelmi területek, valamint egyes, állami tulajdonban maradó mintagazdaságok kivételével – teljes körű, a Natura 2000 területek-

re is kiterjedő magántulajdonba adása következik. A Korm. határozat 1. d) pontja ugyanis az értékesítési körből a Natura 2000 területeket nem veszi ki, míg a Korm. rendelet kifejezetten rendelkezik azoknak a földárveréseken való meghirdetéséről (ami egyébként több ilyen terület tekintetében már meg is történt).

- [5] Álláspontjuk szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezése azáltal sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, valamint a XXI. cikkben rögzített egészséges környezethez való jogot, hogy a természetvédelem elért intézményi szintjén romlást enged anélkül, hogy ez másik alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen lenne.
- [6] Véleményük szerint az állami tulajdonban levő földek értékesítésének nem a természetvédelmi szempontokat is tartalmazó birtokpolitikai irányelvek alapján történő egyedi mérlegelés az alapja, hanem a Kormánynak az egyes Natura 2000 területek speciális kezelési szempontjait nem mérlegelő általános közpolitikai elhatározása. Az egyes Natura 2000 területek hasznosításának egyetlen formája az értékesítés, az értékesítésnek pedig – a három hektár feletti területek esetében – egyedül alkalmazható eljárásrendje az árverési értékesítés, amely semmilyen teret nem enged a természetvédelmi szempontok érvényesítésének.
- [7] Az Alkotmánybíróság határozatának meghozatala előtt megkereste a földművelésügyi minisztert, az alapvető jogok biztosát és a Magyar Tudományos Akadémia Ökológiai Kutatóközpontját.
- [8] Az eljárás során a Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz.

## II.

- [9] 1. Az Alaptörvény indítvánnyal érintett rendelkezései:

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

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

- [10] 2. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény indítvánnyal érintett rendelkezése:

„41/A. § (1) A Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területekre vonatkozó szabályokat. A Natura 2000 területeken lévő földrésztelket a miniszter hirdeti ki.”

- [11] 3. A Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezései:

„3. § (1) A természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet (a továbbiakban együtt: védett terület) bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.”

„31. § (3) A hirdetményben fel kell tüntetni:  
[...]

9. a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokra való utalást”

## III.

- [12] 1. Az indítvány részben megalapozott.
- [13] Az Alkotmánybíróság az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés e) pontja alapján „a Kormány, az országgyűlési képviselők egynegyede, a Kúria elnöke, a legfőbb ügyész vagy az alapvető jogok biztosa kezdeményezésére felülvizsgálja a jogszabályoknak az Alaptörvénnyel való összhangját.” Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kezdeményezés az arra jogosulttól érkezett, azt a százkilencvenkilenc országgyűlési képviselő több

- mint egynegyede, ötvenkét képviselő nyújtotta be. Az Alkotmánybíróság ugyancsak megállapította, hogy az indítvány az Abtv. 52. § (1b) bekezdése szerinti határozott kérelem követelményének eleget tesz.
- [14] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor azt is megállapította, hogy az Abtv. 46. § (1) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság jogkövetkezmenyként állapíthatja meg a mulasztással előidézett alaptörvény-ellenességet, ha hatáskörei gyakorlása során folytatott eljárásában ezt észleli, annak indítványozására az indítványozók nem jogosultak {3143/2013. (VII. 16.) AB végzés, Indokolás [18]}, ezért az indítványt e vonatkozásban visszautasította.
- [15] 2. Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt azt vizsgálta meg, hogy foglalkozhat-e érdemben az indítványozók által támadott, Natura 2000 területeket érintő szabályozással, tekintettel a Natura 2000 területek uniós jogi szabályozási hátterére.
- [16] A Natura 2000 hálózat jogszabályi alapjait a 79/409/EGK irányelv (a továbbiakban: madárvédelmi irányelv) és a 43/92/EGK irányelv (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) alkotják. A madárvédelmi irányelv általános célja a tagállamok területén természetes módon előforduló összes madárfaj védelme, míg az élőhelyvédelmi irányelv fő célkitűzése a biológiai sokféleség megóvása, a fajok és élőhelytípusok hosszú távú fennmaradásának biztosítása, természetes elterjedésük szinten tartásával vagy növelésével. Magyarország területének 21,44 százaléka minősül Natura 2000 területnek, mely arány kismértékben az Európai Unió tagállamainak átlaga (18,12 százalék) felett helyezkedik el. Magyarország európai uniós csatlakozásával az Európai Unió Natura 2000 hálózatának területe egy új, a Pannon biogeográfiai régióval egészült ki, mely Magyarország teljes területét lefedi. A Pannon régióban számos olyan faj található, mely a többi tagállam területén, illetőleg a többi Natura 2000 régióban egyáltalán nem fordul elő. A Pannon régióban jelen levő 56 élőhelytípus az összes európai élőhelytípus mintegy 26 százalékát képviseli, közülük egy kizárólag, tíz pedig túlnyomórészt a Pannon régió területén fordul elő. A Natura 2000 terület fogalmát az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet [a továbbiakban: 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet] 2. §-a rögzíti, mely rendelet a Natura 2000 hálózat európai uniós irányelvi szabályozása nemzeti implementáló aktusaként értelmezhető. Sem a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet, sem a madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvek nem tartalmaznak korlátozást a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozóan. Ebből következő módon a Natura 2000 területek tulajdoni viszonyaira vonatkozó tagállami szabályozás nem tekinthető a Natura 2000 irányelvek implementálásával kapcsolatos kérdésnek, és így az Alkotmánybíróságnak nem kellett értelmeznie az Európai Unió másodlagos jogát képező források közül sem az élőhelyvédelmi irányelv, sem a madárvédelmi irányelv rendelkezéseit. Az Alkotmánybíróságnak ugyancsak nem kellett azt vizsgálnia, hogy a Natura 2000 területek magántulajdonba adásának lehetőségét biztosító magyar jogi szabályozás összhangban áll-e az uniós joggal. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatával egyezően nincs azonban akadálya annak, hogy az Alkotmánybíróság az Európai Unió konkrét normáira hivatkozzon határozatában, anélkül, hogy azok önálló értelmezését adná, vagy azt igényelné. {143/2010. (VII. 14.) AB határozat, megerősítette a 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [46]}. Mindezek alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy nincs akadálya a Natura 2000 területek tulajdonviszonyait érintő konkrét indítvány tartalmi vizsgálatának.
- [17] 3. Az Alkotmánybíróság az indítvány érdemi vizsgálatát megelőzően röviden utal a biológiai sokféleség megőrzésének tudományos jelentőségére, illetőleg a biológiai sokféleség jelenlegi állapotára és tendenciáira. A biológiai sokféleség csökkenésének trendjét valamennyi szakmai mutató egyértelműen alátámasztja mind globális, mind európai, mind pedig magyarországi szinten. A leginkább mértékadónak tekinthető, a *World Wide Fund Nature* (WWF, Természetvédelmi Világalap) által folyamatosan frissített élő bolygó index (*Global Living Planet Index*) szerint a szárazföldi, édesvízi és tengeri fajok populációszáma az 1970-es bázisévhez képest 58 százalékkal csökkent, mely csökkenés változatlan emberi tevékenység esetén 2020-ra akár a 67 százalékot is elérheti (*Living Planet Report 2016.*). Az MTA Ökológiai Kutatóközpontja arra is felhívta a figyelmet, hogy a biodiverzitás pusztulása annak ellenére folytatódik, hogy annak megakadályozására az államok számos nemzetközi egyezményben vállaltak kötelezettséget. A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása érdekében a leginkább kézenfekvő állami intézkedés a természetvédelmi területek kijelölése. Tudományos kutatások bizonyítják ugyanakkor, hogy ennek során az államok 75 százalékban az emberi tevékenységgel egyébként sem érintett, gazdaságilag elhanyagolható jelentőségű területeket jelölnek ki természetvédelmi területként. Az Egyesült Nemzetek Szervezete (a továbbiakban: ENSZ) Környezetvédelmi Programja (*United Nations Environment Programme*, a továbbiakban: UNEP) közleménye ezzel szemben megállapítja, hogy a biológiai sokféleség csökkenésének több, mint kétharmadáért a mezőgazdasági termelés a felelős (*Time to embedded biodiversity into the 2030*

*Agenda*, UNEP, 2016), miközben a globálisan megtermelt élelmiszer mennyiségének egyharmada veszendőbe megy (*Waste not want not. An editorial by Achim Steiner UN Under Secretary General*, 2015.).

- [18] Magyarországon a természetközeli élőhelyek csökkenése magas, eléri a 0,44 százalékot évente, mely pusztulási rátával számolva Magyarország biológiai sokfélesége száz év alatt több, mint egyharmadával fog csökkenni a környezet- és természetvédelem jelenlegi szintjének megőrzése mellett is. A mezőgazdasággal érintett területeken ez a csökkenés még gyorsabb ütemű: a mezőgazdasági élőhelyek madárállománya az 1999-es bázisévhez viszonyítva is már legalább 30 százalékos visszaesést eredményezett Magyarországon (Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület *amicus curiae* beadványa). Ezen folyamat lassítását biztosítja a Natura 2000 hálózat. A biológiai sokféleséget ugyanis csak mint egységet lehet többé-kevésbé megvédeni, mert az egyes fajokkal kapcsolatos környezeti terhelések kihatnak a többi fajra, és végső soron a teljes ökoszisztémára. A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat, és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgálják.
- [19] Ennek az ökoszisztémának egy sajátos, számos területen a többi alrendszerrel elkülönült szeletét képezi a Pannon biogeográfiai régió, melynek megóvásáért, tekintettel arra is, hogy annak 80 százaléka Magyarország területére esik, Magyarország különleges felelősséggel tartozik. A biológiai sokféleség megóvása ugyanakkor hosszú távú, kormányzati ciklusokon is átívelő gondolkodásmódot és szabályozást igényel. Ez annál is indokoltabb, mert a Biológiai Sokféleség Egyezményhez kapcsolódó legutóbbi, 2014-ben kelt ötödik magyar nemzeti jelentés (National Report) a biológiai sokféleséget veszélyeztető tényezők közül első helyen említi, hogy a rövid távú gazdasági szempontok megelőzik a hosszú távú környezetvédelmi szempontokat (National Report 1.2).
- [20] A biológiai sokféleség és a vele összefüggő ökoszisztémák csökkenése közvetlenül kihat magára az emberi életre. Az ökoszisztéma a növények, állatok, mikroorganizmusok és a természetes környezet együtt létező, összetett és dinamikus egysége, amelynek részei egymásra utaltak. A biológiai sokféleség ezeknek a partnerségeknek a számtalan élő eleméből áll. A Föld ökoszisztémái az emberiségnek számtalan előnyt nyújtanak javak és szolgáltatások formájában. Az ökoszisztémák által termelt javak közé tartoznak az élelmiszerek, a víz, vagy éppen a tüzelőanyagok, míg a szolgáltatások négy különböző csoportba sorolhatóak. Az ellátó szolgáltatások magukat a javakat szolgáltatják. A szabályozó szolgáltatások irányítják az éghajlatot és csapadékmennyiséget, a hulladékképződést és a betegségek terjedését. A kulturális szolgáltatások közé tartozik egyebek között a rekreációs célok biztosítása, míg a támogató szolgáltatások magukban foglalják a talajképződést, a fotoszintézist és a tápanyagok körforgását is (részletesen: *Ecosystem and Human Well-Being: Scenarios. Millennium Ecosystem Assessment*, 2005, különösen 4.1. *Biodiversity and Its Assessment*). Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is rögzítette az Alkotmánybíróság megkeresésére, az ökoszisztémák szerepet játszanak egyebek között a víz tisztításában, a levegő minőségének javításában (szálló por megkötése, páratartalom növelése), az élelmezésbiztonság javításában, a beporzásban, illetőleg a növényi alapanyagú gyógyszerek és gyógyhatású készítmények előállításában. (A biológiai sokféleség pusztulása – a magyarországi hazai illetve nemzetközi védelem alatt álló területek szerepe a biológiai sokféleség védelmében, és egyezményi kötelezettségek teljesítésében, 2–3. oldal). Ebből következően, amennyiben a biodiverzitás és a természet által nyújtott szolgáltatások elérhetősége csökken, az emberi élet létfeltételei szűnhetnek meg, ugyanis mind az alapvető anyagi szükségletek kielégítése (tisztá víz, táplálék, tiszta levegő), mind pedig az egészségvédő funkció (mentális és fizikai) sérül.
- [21] A hazai biológiai sokféleség pusztulásában kiemelt szerepe van a mezőgazdasági termelés intenzifikációjának, ahogyan ezt a Központi Statisztikai Hivatal által közzétett, „A fenntartható fejlődés indikátorai Magyarországon” című jelentése is megállapítja. Az is egyértelműen kijelenthető, hogy Magyarországon is a biológiai sokféleségre az egyik legnagyobb veszélyt a földművelés intenzifikációja jelenti (*Europe's Environment: The Third Assessment*, 11. *Biological Diversity*, 231.). A biológiai sokféleség helyzete egyértelműen romlott Magyarországon Európai Unióhoz történt csatlakozása óta, mert az Európai Unió mezőgazdasági politikájának pénzügyi forrásai a gazdálkodókat olyan területek mezőgazdasági termelésbe vonására is ösztönözték, amelyek a gazdasági termelés kevésbé rentábilis jellege miatt korábban megőrizhették természetes állapotukat.
- [22] A magyarországi biológiai sokféleség megmaradását a természeti védelem alatt álló területek, a Natura 2000 hálózat, és a védelem alatt nem álló területeken is érvényes környezeti szabályok összessége együttesen szolgálják. A Natura 2000 területek különleges természetvédelmi jelentősége éppen abban áll, hogy megteremti az ember mezőgazdasági tevékenységébe ékelt természetes ökoszisztémák között az átjárást, az úgynevezett



ökológiai folyosókat, amelyek éppen ezen ökológiai rendszerek fennmaradásához nélkülözhetetlen alapokat szolgáltatják. Ahogy az MTA Ökológiai Kutatóközpontja is megállapította az Alkotmánybíróság megkeresésére, „Magyarországon – és az Európai Unióban is – a Natura 2000 hálózat alapvető és nélkülözhetetlen eszköze a biológiai sokféleség megőrzésének.”

- [23] 4. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az Alaptörvény környezeti tárgyú, illetőleg a jövő generációkat kifejezetten érintő rendelkezéseit és azok rendszerét.
- [24] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése értelmében „[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 generációk érdekeinek védelme azonban nem csupán a P) cikkből vezethető le: az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”
- [25] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében meghatározott fizikai, biológiai és kulturális alapok megóvásának kötelezettsége az Alaptörvény egész szellemiségét átható strukturális elv, mely kifejezi Magyarország elkötelezettségét a természeti értékeink megóvása iránt, annak érdekében, hogy azokat megőrizve adhassuk tovább a jövő generációk számára. Az Alaptörvény L) cikk (1) bekezdése például azért védi a házasság intézményét és a családot, mert azok „a nemzet fennmaradásának alapját” képezik. Ennek megfelelően a Nemzeti Hitvallás is rögzíti, hogy „[v]állaljuk, hogy örökségünket, [...] a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.” A Nemzeti Hitvallás értelmében az Alaptörvény „jogrendünk alapja, szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között.” Az Alaptörvény R) cikk (3) bekezdése értelmében „[a]z Alaptörvény rendelkezéseit azok céljával, a benne foglalt Nemzeti hitvallással és történeti alkotmányunk vívmányaival összhangban kell értelmezni.”
- [26] A jövő generációkat érintő fizikai létfeltételek gondos és fenntartható használatának alapjogi vetülete jelenik meg az Alaptörvény XX. cikkében, melynek (1) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”, míg a (2) bekezdés szerint „[a]z (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése értelmében „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”
- [27] Ahogy az Alkotmánybíróság megállapította, „az Alaptörvény nem csupán megőrizte az egészséges környezethez való alkotmányos alapjog védettségi szintjét, hanem az Alkotmányhoz képest e tárgykörben lényegesen bővebb rendelkezéseket is tartalmaz. Az Alaptörvény ezáltal az Alkotmány és az Alkotmánybíróság környezetvédelmi értékrendjét és szemléletét tovább is fejlesztette. Az alaptörvényi rendelkezéseknek a mai körülmények közötti értelmezése, tartalmi kifejtése az Alkotmánybíróság feladata” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [91]}.
- [28] Amíg a korábbi Alkotmány pusztán az egészséges környezethez való jogot deklarálta, addig az Alaptörvény nevesítve a termőföldet és a biológiai sokféleséget olyan értéknek tekinti, amely több minden más mellett a nemzet örökségét képezi, védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Ebből következően immáron közvetlenül az Alaptörvény P) cikkéből vezethető le az alkotmányozó azon akarata, hogy az emberi életet és létfeltételeit, így különösen a termőföldet és hozzá kapcsolódóan a biodiverzitást, olyan módon kell védeni, hogy az a jövő nemzedékek életesélyeit biztosítsa, és a visszalépés tilalmának általánosan elfogadott elvéből következően semmiképpen se rontsa. 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 {3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]–[28]}.
- [29] 5. Az intézményvédelmi kötelezettség vizsgálata során az Alkotmánybíróság meghatározta, hogy az Alaptörvény alapján kit terhel pontosan ez a kötelezettség, és mi annak tartalma.

- [30] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a környezet védelme nem csupán az állam, hanem „az állam és mindenki kötelezettsége”. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése jelentős előrelépést tartalmaz a korábbi Alkotmányhoz képest a kötelezett kör vonatkozásában: „[a]míg 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.” {16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [92]}. Miközben azonban a környezet védelmének kötelezettsége egyaránt terheli a tág értelemben vett államot és a természetes és jogi személyeket, ez a kötelezettség természetesen nem lehet teljesen azonos az egyes jogalanyok vonatkozásában. Miközben a természetes és jogi személyektől a hatályos jogszabályi előírások ismeretén és betartásán túlmenően általános jelleggel és kikényszeríthető módon nem várható el, hogy magatartásukat valamely, a jogalkotó által nem konkretizált absztrakt célhoz igazítsák, addig az állam oldaláról az is elvárható, hogy egyértelműen meghatározza mindazon jogi kötelezettségeket, melyeket mind az államnak, mind pedig a magánfeleknek be kell tartaniuk, egyebek között annak érdekében, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített értékek hatékony védelme érvényesüljön. Ezt a kötelezettségét az állam egyebek között (de nem kizárólag) az Alaptörvény P) cikk (2) bekezdése szerint sarkalatos törvény elfogadásával teljesíti. A környezetvédelmi tárgyú jogalkotási kötelezettséggel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság már korábban is rámutatott, hogy „mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia” [28/1994. (V. 20.) AB határozat, ABH, 1994, 134, 138.]. Az államnak továbbá arról is gondoskodnia kell, hogy a környezet védelme érdekében elfogadott konkrét magatartások megismerhetőek, egyértelműek és jogilag kikényszeríthetőek legyenek.
- [31] 6. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből ugyanakkor 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.
- [32] E sajátos örökségkoncepció 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.
- [33] 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.
- [34] Ezen alapelvi szintű elvárásoknak a jogalkotó csak akkor tud eleget tenni, ha döntéseinek meghozatala során távlatosan, kormányzati ciklusokon átívelően mérlegel. Ahogy az Alkotmánybíróság is rögzítette a Biológiai Sokféleség Egyezményrel kapcsolatosan a 988/E/2000. AB határozatában: „[a]z Egyezményből – és más, e tárgyú nemzetközi kötelezettségeinkből – fakadó jogalkotási feladatok az érintett életviszonyok sajátosságai miatt hosszabb távú és folyamatos kodifikációs és tervező tevékenységet igényelnek.” (ABH 2003, 1281, 1289.)
- [35] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése nem taxatív felsorolásban (lásd a „különösen” kitélt) nevesíti a környezet védelmének tárgyait, ideértve a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok védelmét. Azáltal, hogy az Alaptörvény külön is nevesíti a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettségét, ez olyan alkotmányos értékévé 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, kiaknázzható erőforrásokként értelmezhetőek, hanem azok önmagukban is értékesek és védelemre méltóak.

- [36] A biológiai sokféleség megőrzésének természetjogi alapjaira hívta fel a figyelmet Ferenc pápa *Laudato si'* kezdetű enciklikájában: „Minden évben több ezer növény- és állatfaj tűnik el, amelyeket többé már nem ismerhetünk meg, gyermekeink már nem láthatják őket, örökre elvesztek. Túlnyomó többségük emberi beavatkozáshoz kapcsolódó okok miatt hal ki.” Az enciklika kategorikusan fogalmaz: „Ehhez nincs jogunk.” A földi élet megővése utódaink részére a természetjogi kötelezettségen túl „az igazságosság egyik alapkérdéséről” is szól, és a legszorosabb összefüggésben áll az emberi méltóság kérdésével és magának az emberi életnek a céljával is. (Ferenc pápa: *Laudato si'* enciklika). Bartholomaiosz pátriárka egyenesen „a természet ellen elkövetett bűntettéről” beszél azon emberi cselekmények kapcsán, amelyek lerombolják „Isten teremtett világának biológiai sokszínűségét” (Bartholomaiosz ökomenikus pátriárka ökológiai víziója és kezdeményezései).
- [37] 7. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének értelmezése nem függetleníthető Magyarország környezeti tárgyú, különösen a biológiai sokféleség védelmét érintő nemzetközi kötelezettségeitől sem.
- [38] A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettséget az 1995. évi LXXXI. törvénnyel kihirdetett, az ENSZ 1992. évi Rio de Janeiro-i Környezet és Fejlődés Konferenciája keretében elfogadott Biológiai Sokféleség Egyezmény alapozza meg. A biodiverzitás megőrzésének alapkötelezettsége, mely a 196 részes féllel rendelkező Egyezményben is szerepel és ekként a magyar jogban közvetlenül is kihirdetésre került, a nemzetközi jog feltétlenül alkalmazandó szabálya, mely a nemzetközi közösség, mint egész akaratát is tükrözi.
- [39] Az Egyezmény, miközben nem vitatja, hogy az államok szuverén jogokkal rendelkeznek saját biológiai erőforrásaik felett, megerősíti, hogy a biológiai sokféleség megőrzése az emberiség közös ügyévé, mint önálló nemzetközi jogi kategóriává vált, és az államok felelősek a biológiai sokféleségük megőrzéséért és biológiai erőforrásaik fenntartható módon történő használatáért.
- [40] Az Egyezmény 8. cikke a részes felek kötelezettségévé teszi, hogy létrehozzák a védett területek rendszerét, vagy olyan területeket, ahol a biológiai sokféleség megőrzése érdekében speciális intézkedéseket kell tenni (Egyezmény 8. cikk a) pont). A részes felek kötelesek továbbá akár a védett területeken belül, akár azokon kívül szabályozni vagy kezelni azokat a biológiai erőforrásokat, amelyek a biológiai sokféleség megőrzéséhez fontosak, tekintettel azok megőrzésének és fenntartható hasznosításának biztosítására (Egyezmény 8. cikk c) pont). Az Egyezmény célkitűzése a fenntartható használat, mely a biológiai sokféleség komponenseinek oly módon és ütemben történő használatát jelenti, mely nem vezet a biológiai sokféleség hosszú távú csökkenéséhez, ezzel fenntartva a benne lévő lehetőséget a jelen és a jövő generációk igényeinek és törekvéseinek kielégítésére (Egyezmény 2. cikk).
- [41] Az Egyezmény végrehajtásáért felelős Részes Felek Konferenciája (COP) számos kiemelkedő jelentőségű és Magyarországot mint részes államot kötelező határozatot fogadott el, mely határozatok az Egyezmény autentikus értelmezésének minősíthetőek és ekként az Alkotmánybíróság felhasználhatja őket az egyes nemzetközi jogi kötelezettségek pontos tartalma megállapításához. A 2002-ben megrendezett COP egyik alapvető megállapítása szerint a biológiai sokféleség az az alap, amelyre az emberi civilizáció maga is felépült, és a biológiai sokféleség csökkenése nem csupán az emberiség előtt álló legnagyobb kihívások egyike, de a fenntartható fejlődés koncepcióját és a jövő generációk érdekeit is veszélyezteti.
- [42] Az Egyezménnyel egybehangzó kötelezettségeket rögzíti a biológiai sokféleség megőrzése tekintetében az ENSZ Közgyűlése 2015. szeptember 25-én egyhangúan elfogadott A/70/L.1. számú, „Világunk átalakítása: a fenntartható fejlődés 2030-ig megvalósítandó programja” című határozata is. A program által lefektetett tizenhét fenntartható fejlesztési cél egyikeként az államok vállalják, hogy „védjük, helyreállítjuk és fenntarthatóan használjuk a szárazföldi ökoszisztémákat, fenntartható erdőgazdálkodást folytatunk, leküzdjük a sivatagosodást, megállítjuk és visszafordítjuk a talajok és a biodiverzitás pusztulását”. A 15.5 célkitűzés értelmében „sürgős és jelentős mértékben beavatkozunk a természetes élőhelyek leromlásának csökkentése érdekében, megállítjuk a biológiai sokféleség csökkenését, és 2020-ra megvédjük a veszélyeztetett fajokat, megakadályozzuk kipusztulásukat.”
- [43] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy Magyarország, miközben szuverén módon rendelkezhet a saját természeti erőforrásai felett, ezen rendelkezési joga nem korlátlan: tekintettel kell lennie a biológiai erőforrások fenntartható módon történő használatára, és a biológiai sokféleség megőrzésének kötelezettsé-

gére, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből következő módon, a Magyarország nemzetközi kötelezettségeivel összhangban.

- [44] Mind az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésén alapuló, a környezet és azon belül is a biológiai sokféleség védelmére vonatkozó kötelezettségből, mind pedig a Magyarország által a környezet és a biológiai sokféleség megóvása érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségből az következik, hogy a magyar államot a biológiai sokféleség megőrzése érdekében aktív cselekvési (jogalkotási) kötelezettség is terheli.
- [45] 8. A biológiai sokféleség megőrzésére vonatkozó, a fentiek szerint mind az Alaptörvényből közvetlenül, mind pedig a Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségekből közvetett formában levezethető kötelezettség jelenleg is számos formájában létezik a magyar jogrendszerben, stratégiai célként és konkrét kötelezettségként egyaránt. Így például a 2007. évi Nemzeti Fenntartható Fejlődési Stratégiát felváltó, a 18/2013. (III. 28.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Fenntartható Fejlődés Keretstratégia minimális követelményként rögzíti az Európában is egyedülálló fajgazdagság fenntartását, a táj és a természeti értékek megőrzését, valamint az ökoszisztéma-szolgáltatások kimerítésének megakadályozását (6. pont: A fenntarthatóság felé való átmenet céljai és intézkedései). A 28/2015. (VI. 17.) OGY határozattal elfogadott Nemzeti Biodiverzitás Stratégia azt kívánja elérni, hogy a biológiai sokféleség csökkenése és az ökoszisztéma-szolgáltatások további hanyatlása megálljon Magyarországon 2020-ig, valamint állapotuk lehetőség szerint javuljon. Ehhez a biológiai sokféleség megőrzése szempontjainak be kell épülnie a szektorokat áthidaló szakpolitikákba, stratégiákba és programokba, valamint azok megvalósításába (Nemzeti Biodiverzitás Stratégia, Vezetői összefoglaló).

#### IV.

- [46] 1. A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) preambuluma rögzíti, hogy a természeti értékek és természeti területek a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részei, fenntartásuk, kezelésük, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és észszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat – nemzetközi kötelezettségvállalásainkkal összhangban történő – kialakítása, mint az emberiség fennmaradásának alapvető feltétele, a természet hatékony védelmének létrehozását igényli.
- [47] A Tvt. 41/A. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 területeket a Kormány jelöli ki és teszi közzé, valamint határozza meg az e területre vonatkozó szabályokat. A Natura 2000 területeken lévő földrészleteket a miniszter hirdeti ki. A Tvt. 41/A. § (2) bekezdése értelmében a kijelölés tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény 17. § (1) bekezdésének 10. pontja rendelkezik az ingatlanhoz kapcsolódó jogilag jelentős tények feljegyzése körében a jogi jelleg feljegyzéséről. Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § j) pontja kimondja, hogy az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető a Natura 2000 terület.
- [48] 2. A Tvt.-ben foglalt felhatalmazás alapján a Kormány a 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelettel szabályozta az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területek jogállását. A 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdése értelmében a Natura 2000 terület fenntartási céljainak elérését nem veszélyeztető vagy nem sértő és a Natura 2000 terület jelölésekor jogszerűen, jogerős engedélynek megfelelően folytatott tevékenység korlátozás nélkül folytatható. A 8. § (2) bekezdése értelmében a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen tilos engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon olyan tevékenységet folytatni, illetve olyan beruházást végezni, amely a terület védelmi céljainak a megvalósítását akadályozza, mely rendelkezés sérelme esetén a természetvédelmi hatóságként eljáró környezetvédelmi és természetvédelmi hatóság az engedélyköteles tevékenységet engedély hiányában, illetőleg az engedélyben foglaltaktól eltérő módon végző személyt e tevékenységének folytatásától eltiltja. A tevékenység tilalma helyett korlátozás is elrendelhető, amennyiben a Natura 2000 terület védelmének biztosításához ez is elegendő.
- [49] A különféle művelési ágba tartozó Natura 2000 területek közül egyedül a gyepterületek (rét, legelő művelési ágú területek) fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti külön jogszabály [a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 269/2007.



(X. 18.) Korm. rendelet]. E korm. rendelet 3–5. §-ai egyértelmű, valamennyi tulajdonosra vonatkozó gyephasználási kötelezettségeket rögzítenek. A gyephasználási kötelezettségek teljesítése esetére az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alapból a Natura 2000 gyepterületeken történő gazdálkodáshoz nyújtandó kompenzációs támogatás részletes szabályairól szóló 128/2007. (X. 31.) FVM rendelet kompenzációs támogatást is biztosít. Más művelési ágba tartozó területek tekintetében hasonló jogszabály nem került elfogadásra.

- [50] 3. Az Alkotmánybíróság ezt követően áttekintette az indítványozók által támadott „Földet a gazdáknak!” Program szabályait, figyelemmel arra a tényre is, hogy a Program keretében lehetséges-e Natura 2000 hálózatba tartozó, állami tulajdonban álló területek árverési úton történő értékesítése.
- [51] A Kormány a Korm. határozattal döntött a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az állami tulajdonú földek földművesek részére történő értékesítéséhez szükséges intézkedésekről. Az Alkotmánybíróság a 36/2015. (XII. 16.) AB határozatban vizsgálta a „Földet a gazdáknak!” Program keretében az 1666/2015. (IX. 21.) Korm. határozat alaptörvény-ellenességét, azonban az eljárásnak nem volt tárgya a Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozó szabályozás vizsgálata.
- [52] A Korm. határozatot előbb 2016. február 26. napjával az 1062/2016. (II. 25.) Korm. határozat, majd ez utóbbi Korm. határozatot a jelenleg is hatályos 1203/2016. (IV. 18.) Korm. határozat váltotta fel, a Natura 2000 területek értékesítése vonatkozásában változatlan rendelkezésekkel.
- [53] A Kormány határozata értelmében a „Földet a gazdáknak!” Program keretében lehetővé vált a földművesek számára (a mező- és erdőgazdasági földek forgalmáról szóló 2013. évi CXXII. törvényben meghatározott 300 hektár mértékű földszerzési maximum alkalmazásával) az állami tulajdonú földterületek megvásárlása. A Korm. határozat 1. d) pontja értelmében az erdők és természetvédelmi területek nem képezték az értékesítés tárgyát.
- [54] A Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja értelmében az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokra való utalást. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében a természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.
- [55] Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján megállapította, hogy a Korm. rendelet alapján a „Földet a gazdáknak!” Program keretében jogszerűen lehetséges volt Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészletek értékesítése is.
- [56] 4. Az indítványozók a Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítését kérték, melynek értelmében az árverési hirdetményben fel kell tüntetni a Natura 2000 területnek minősülő földrészlet esetén a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályokat. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az árverési hirdetmény kötelező tartalmi elemeire, így különösen a Natura 2000 területek esetében a Natura 2000 területekre vonatkozó főbb jogszabályok feltüntetésére vonatkozó kötelezettség fontos garanciális tartalommal bír. Nevezetesen azt a célt szolgálja, hogy a potenciális árverési vevők az árverés kezdetét megelőzően is tájékozódhassanak az adott terület használatára és hasznosítására vonatkozó legfontosabb jogszabályi előírásokról, illetőleg tudomással bírjanak arról, hogy az általuk megvásárolni kívánt terület a Natura 2000 hálózatba tartozik és ekként használata és hasznosítása többletkötelezettséggel terhelt. Ezen rendelkezés megsemmisítése az indítványozók szándékaival szemben nem azt eredményezné, hogy ne kerülhetne sor Natura 2000 területek állami tulajdonból árverési úton történő értékesítésére, hanem csupán azt, hogy az árverési hirdetményben nem kellene feltüntetni a Natura 2000 területek speciális jogállására vonatkozó szabályozást. Ezért az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet 31. § (3) bekezdés 9. pontja megsemmisítésére irányuló indítványt elutasította.

## V.

- [57] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően az Abtv. 46. §-a szerint hivatalból eljárva azt vizsgálta meg, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében történő, Natura 2000 területnek minősülő, állami tulajdonú földrészletek értékesítésével kapcsolatosan megállapítható-e jogalkotó általi mulasztással előidézett alaptörvény-ellenesség. Ennek keretében az Alkotmánybíróság áttekintette a Natura 2000 területek értékesítésére, illetőleg hasznosítására vonatkozó szabályozást.

- [58] 2. A Natura 2000 területek értékesítésével kapcsolatosan az Alkotmánybíróság az alábbiakat állapította meg. Az uniós jog szemszögéből Natura 2000 jogállással bíró területek a Tvt. 4. § g) és h) pontjai alapján minősülhetnek védett természeti területnek, vagy védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területnek. Az Korm. határozat 1. d) pontja [majd ezzel egyező módon az 1062/2016. (II. 25.) Korm. határozat 1. d) pontja, és a jelenleg hatályos 1203/2016. (IV. 18.) Korm. határozat 1. d) pontja] az értékesítés hatálya alól egyértelműen kivette a természetvédelmi területeket, ekként az indítvánnyal támadott rendelkezés kizárólag a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területeket érintette. A Tvt. 68. § (5) bekezdése értelmében „a védett természeti értékek és területek korlátozottan forgalomképesek”, míg a (6) bekezdés értelmében védett természeti érték és terület tulajdonjogának változásakor az államot elővásárlási jog illeti meg. A Tvt. 68. § (8) bekezdés a) pontja értelmében állami tulajdonban álló „védett természeti terület elidegenítése – a miniszter egyetértésével, legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel történő csere, vagy törvényben meghatározott más eset kivételével – nem lehetséges.” Mindez azt jelenti, hogy a Tvt. a védett természeti terület esetében sem zárja ki kategorikusan a magántulajdon lehetőségét. Ezzel összhangban a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdése értelmében „[a] védett természeti területnek minősülő földrészlet tulajdonjogát csak csere útján lehet átruházni”, míg a 44. § (4) bekezdése értelmében „[a] Nemzeti Földalapba tartozó védett természeti területet legalább azonos természetvédelmi értékű védett természeti területtel [...] lehet elcserélni”. A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése értelmében pedig „[a] természetvédelemért felelős miniszter egyetértése szükséges védett természeti területnek és Natura 2000 területnek minősülő földrészlet (a továbbiakban együtt: védett terület) bármely jogcímen történő átruházásához vagy vagyonkezelésbe adásához.”
- [59] Mindez azt jelenti, hogy az állami tulajdonban levő védett természeti területek esetében is lehetséges ugyan azok elidegenítése, ám az értékesítés folyamata szigorú jogszabályi garanciákhoz kötött, mely garanciák összességében alkalmasak az Alaptörvény P) cikkében is nevesített értékek mennyiségi és minőségi védelmére.
- [60] 3. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a „Földet a gazdáknak!” Program keretében sincs jogszabályi akadálya annak, hogy védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerüljenek, a természetvédelemért felelős földművelésügyi miniszter egyetértésével, a Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése szerint. Az egyetértési jog gyakorlása tekintetében a jogalkotó semmilyen konkrét előírást nem fogadott el. A Korm. rendelet 34. §-a előírja továbbá, hogy az adásvételi szerződésben rögzíteni kell, hogy a szerződés tárgyát képező földrészlet védett területnek minősül-e, illetőleg a 39. § (7) bekezdésének megfelelően ilyen esetben az adásvételi szerződés elválaszthatatlan részét képezi a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által elkészített, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. Egyebekben azonban a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének folyamatára az általános szabályok az irányadóak. Mindez azt jelenti, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésére vonatkozóan a természetvédelemért felelős miniszter egyetértési jogának gyakorlásán kívül semmilyen speciális szabály vagy többletkövetelmény nem érvényesül, így ezen területek értékesítésére lényegében a Natura 2000 jogállással nem rendelkező földterületekkel azonos módon kerülhet sor. Az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során nem létezik olyan garanciális szabály, mely biztosítaná ezen állami tulajdonban levő területek mennyiségi, illetőleg minőségi védelmét, hiszen az értékesítésre kerülő területek kiválasztása során kizárólag a Kormány általános birtokpolitikai célkitűzései az irányadóak. Ezzel kapcsolatosan pedig az Alkotmánybíróság megjegyzi, hogy a Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 28. §-a értelmében a Nemzeti Földalapba tartozó földrészletek hasznosításából származó bevételek az államadósság csökkentésére is fordíthatóak, ekként a szabályozás lehetővé teszi, hogy az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kijelölése során nem azok természeti, hanem inkább pénzben kifejezhető értéke, és ekként az állami bevétel maximalizálása legyen a meghatározó. Ugyancsak nem létezik általános jellegű, garanciális szabály arra, hogy az értékesítés folyamatában a környezet- és természetvédelmi szempontok figyelembe vételre kerüljenek, például a földrészlet vevőjének kiválasztása során. Önmagában az árverési értékesítés természetszerűleg nem veszi figyelembe az értékesített Natura 2000 terület természeti kezelésére való alkalmasságot, hiszen a jelentkezők közül a legmagasabb összeget ajánlónak juttatja a földterületet olyan jelentkezőkkel szemben is, akik lényegesen alkalmasabbak a területek speciális kezelésére. Ebből következően az értékesítésre kerülő Natura 2000 területek kiválasztása, illetőleg az értékesítés folyamata vonatkozásában nem érvényesül az az először a 28/1994. (V. 20.) AB határozatban rögzített és az Alkotmánybíróság által azóta is következetesen alkalmazott követelmény, miszerint a környezet- és természetvédelem rendszerében „olyan megelőző biztosítékok is kellene, amelyek a károkat ugyanolyan valószínűséggel kizár-

ják, mintha a terület állami tulajdonban és természetvédelmi szerv kezelésében lenne” {ABH 1994, 134, 142, legutóbb megerősítette: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [81]}.

- [61] 4. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés azáltal, hogy az állami tulajdonban álló, védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná az Alaptörvény P) cikkében is nevesített környezet- és természetvédelmi értékek és sajátosságok figyelembe vételét, és ezáltal azok mennyiségi és minőségi védelmét az értékesítésre kerülő földrészletek kiválasztása, illetőleg az értékesítési eljárás során, mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja alapján felhívja az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére.

## VI.

- [62] 1. Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta meg, hogy a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területek magántulajdonba kerülésével a szabályozás szintjén romlik-e a természetvédelem elért intézményi szintje. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek hasznosításának szabályait részben a Natura 2000 fenntartási tervek, részben a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzékek, részben a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás, részben pedig a tulajdonosi ellenőrzés intézménye biztosítják. Az Alkotmánybíróság ezért azt vizsgálta meg, hogy ezen szabályozási szintek vonatkozásában érvényesül-e a visszalépés tilalmának elve abban az esetben, ha a Natura 2000 hálózathoz tartozó területek állami tulajdonból magántulajdonba kerülnek.
- [63] 2. A 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet 4. §-a szabályozza a Natura 2000 területek használatának általános elveit. A Korm. rendelet 4. § (5) bekezdése értelmében a Natura 2000 területekre vonatkozóan „[a] fenntartási terv a Natura 2000 terület kezelésére vonatkozó javaslatokat, valamint ezek megvalósításának lehetséges eszközeit tartalmazza, és jogszabály eltérő rendelkezése hiányában kötelező földhasználati szabályokat nem állapít meg.” A Natura 2000 fenntartási terveket a tulajdonos személyétől függetlenül valamennyi Natura 2000 területre el kell készíteni. Az állami szervek által készített Natura 2000 fenntartási tervek állami tulajdonos általi figyelembevétele magától értetődő. Ugyanakkor ezek a fenntartási tervek, bár a környezet- és természetvédelem szempontjaira fogékony magántulajdonosok számára is iránymutatásul szolgálnak, azonban a jogállásukból adódóan önmagukban nem alkalmasak arra, hogy a nem állami tulajdonosok számára kötelező és számonkérhető földhasználati szabályokat írjanak elő.
- [64] 3. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek környezet- és természetvédelmi szempontokat maradéktalanul figyelembe vevő hasznosítását a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás intézménye biztosítja. A Korm. rendelet 43/A. § (1) bekezdése értelmében „[a] természetvédelmi célú vagyongazdálkodás elsődleges célja állami tulajdonban álló földrészleteken természetvédelmi célok megvalósítása, az élő és élettelen természeti értékek megóvása, a tájképi, kultúrtörténeti értékek megőrzése, a természeti vagyongazdálkodás és értékének megőrzése, védelme, továbbá értékének fenntartható módon való növelése”. A (2) bekezdés értelmében pedig „[a] természetvédelmi célú vagyongazdálkodás során a védett területen történő mező-, erdőgazdálkodási tevékenység (a továbbiakban: gazdálkodás) a természetvédelmi célokra tekintettel folytatható, előnyben kell részesíteni a hagyományos (tájjellegű), természetkímélő, természetközeli gazdálkodási módok alkalmazását, biztosítani kell az őshonos és régen honosult háziállatok állományának génrezervátumként való fenntartását, valamint az állatállományok (megfelelő létszám, faj- és fajtaösszetétel esetén) útján a védett terület természetvédelmi érdekeknek megfelelő területfenntartását, gondozását.” A Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján a fenti rendelkezések egyaránt alkalmazandóak a védett természeti területekre és a védett természeti területeknek nem minősülő Natura 2000 területekre.
- [65] Az állami tulajdonban levő, de haszonbérleti szerződés alapján nem állami tulajdonos által hasznosított Natura 2000 területek tekintetében a Korm. rendelet 37. §-a előírja, „[h]a a haszonbérleti szerződés tárgyát képező földrészlet védett területnek minősül, a szerződés elválaszthatatlan részét képezi a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv által elkészített, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék.” Ekként az állam által haszonbérleti szerződés alapján hasznosított Natura 2000 területek vonatkozásában létezik a földhasználó számára egy kötelező és számonkérhető, a konkrét eset-

ben egyedi szerződésen alapuló földhasználati szabály. A számonkérhetőséget, illetőleg az ellenőrzést biztosítja a Korm. rendelet 47. § (1) bekezdésében rögzített tulajdonosi ellenőrzés intézménye: „[a] vagyongazdálkodó, hasznóbérlő, vagy az Nfatv. szerinti egyéb jogcímen alapuló szerződés szerinti használót (e fejezetben a továbbiakban együtt: használó) megillető jogok gyakorlását, annak szabályszerűségét, célszerűségét az NFA ellenőrzi. Ennek érdekében a használó és az NFA közötti, a földrészlet használatára, hasznosítására létesített szerződés (e fejezetben a továbbiakban: szerződés) rögzíteni kell, hogy a tulajdonosi ellenőrzés e rendelet szerint eljárásrendjét, a felek jogait, kötelezettségeit a felek a szerződés részének tekintik.” A (2) bekezdés értelmében „[a] tulajdonosi ellenőrzés célja a földrészlettel való gazdálkodás vizsgálata, ennek keretében a rendeltetésellenes, jogszerűtlen, szerződésellenes, vagy a tulajdonos érdekeit sértő intézkedések feltárása és a jogszerű állapot helyreállítása, továbbá a vagyonyilvántartás hitelességének, teljességének és helyességének biztosítása.” A Korm. rendelet 39. § (7) bekezdésének megfelelően a védett területnek minősülő földrészletek értékesítése során az adásvételi szerződés elválaszthatatlan részét képezi a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék.

- [66] Amíg azonban az állami tulajdonban álló Natura 2000 területekre vonatkozó hasznóbérelti szerződések esetében a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartását a Nemzeti Földalap ellenőrzi a tulajdonosi ellenőrzés keretében, addig a magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában a jegyzék betartására vonatkozó ellenőrzési mechanizmus és szankciórendszer nem létezik. Az állami tulajdonból magántulajdonba, majd a későbbiekben esetlegesen továbbértékesítésre vagy továbbhasznosításra (hasznóbérelt) kerülő, védett területnek nem minősülő Natura 2000 területek vonatkozásában arra sincs szabályozás, hogy a további értékesítés vagy hasznosítás során is a szerződés elválaszthatatlan részét képezze a természeti állapot megőrzésére vagy javítására szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék. A hatályos szabályozásból az sem következik, hogy a jegyzéket eredetileg elkészítő, a védett természeti területek természetvédelmi kezeléséért felelős szerv a későbbiekben rendszeres jelleggel felülvizsgálja a jegyzék tartalmát.
- [67] 4. Az Alkotmánybíróságnak ezt követően azt kellett megvizsgálnia, hogy milyen jogi szabályozás vonatkozik a magántulajdonban levő Natura 2000 területek hasznosítására.
- [68] A 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet a Natura 2000 gyepterületek (rét, legelő művelési ágú területek) fenntartásának földhasználati szabályait rögzíti, azok tulajdonosi formájától függetlenül [az 1. § (2) bekezdésében foglalt kivétellel, miszerint a „rendelet hatálya nem terjed ki a honvédelmi és vízügyi igazgatási szervek vagyongazdálkodásában lévő állami tulajdonú Natura 2000 gyepterületekre, valamint azok földhasználóira.”] Tekintettel arra, hogy a Korm. rendelet 3–5. §-ai egyértelmű, valamennyi tulajdonosra vonatkozó gyephasználati kötelezettségeket rögzítenek, így a Natura 2000 hálózatba tartozó gyepterületek esetében a nem állami tulajdonban levő gyepterületek tulajdonosait vagy földhasználóit pontosan ugyanolyan, kötelező erővel bíró kötelezettségek terhelik, mint az állami tulajdonost. Ugyanakkor még a magántulajdonban álló gyepterületek vonatkozásában is csak a szabályozás egy eleme, a földhasználat rögzítése történt meg, és nem érvényesül sem a természetvédelmi célú vagyongazdálkodás, sem a természeti állapot megőrzését vagy javítását célzó jegyzék, sem pedig az állami tulajdon esetén irányadó tulajdonosi ellenőrzés intézménye.
- [69] 5. Amíg azonban a 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet szabályozza a Natura 2000 gyepterületek [a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 41. § szerinti rét és 42. § szerinti legelő művelési ágú területek] használatának szabályait, addig a jogalkotó nem szabályozta a 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet szerinti egyéb művelési ágak (így különösen: 40. § szerinti szántó, 46. § szerinti nádas, 47. § szerinti erdő, 48. § szerinti fásított terület és 49. § szerinti halastó) földhasználatának szabályait, melyek vonatkozásában az általános földhasználati követelményeken túli speciális jogszabályi előírás nem érvényesül.
- [70] Figyelemmel arra, hogy az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek esetében a Korm. rendelet 43/A. § szerinti természetvédelmi célú vagyongazdálkodás szabályai sem alkalmazhatóak, a jogalkotó speciális földhasználati szabályokat pedig kizárólag a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában írt elő, ezért felmerül annak reális lehetősége, hogy a Natura 2000 területek állami tulajdonból árverés útján történt értékesítését követően a környezet, és azon belül is különösen a biológiai sokszínűség védelmének már elért szintje csökkenhet. Az állami tulajdonban levő Natura 2000 területek esetében mind az állami tulajdonosra (természetvédelmi célú vagyongazdálkodás), mind pedig a hasznóbérlőre (a hasznóbérelti szerződés részét képező jegyzék, valamint az ennek betartását biztosító tulajdonosi ellenőrzés) léteznek speciális és jogilag kikényszeríthető előírások. Ezzel szemben az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek vonatkozásában ilyen jogilag kikényszeríthető



előírások mindössze a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában érvényesülnek. A gyepterületnek nem minősülő, magántulajdonban álló Natura 2000 területek vonatkozásában csupán a kötelező erővel nem bíró Natura 2000 fenntartási tervek, illetőleg az adásvételi szerződés mellékletét képező, a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék rögzítik a hasznosítás szabályait, mely utóbbi jegyzék rendszeres felülvizsgálatára, illetőleg az abban foglaltak betartásának ellenőrzésére a jogalkotó nem alkotott szabályokat.

- [71] 6. Mindez azt is jelenti, hogy a Natura 2000 hálózatba tartozó, a Natura 2000 gyepterületek fenntartásának földhasználati szabályairól szóló 269/2007. (X. 18.) Korm. rendelet hatálya alá nem tartozó, az állami tulajdonból árverés útján értékesítésre kerülő földterületek esetén nincs érdemi szabályozási korlátja annak, hogy a területet megszerző új tulajdonos esetleg oly módon hasznosítsa a területet, mely bár számára jövedelmezőbb, ám egyben a terület természetvédelmi céljainak megghiúsulásához vezet, vagy azokat veszélyezteti.
- [72] A Natura 2000 hálózatba tartozó területek kizárólag gazdasági szempontokat figyelembe vevő hasznosítása így azzal a veszéllyel is jár, hogy a természetvédelmi szempontból összefüggő, ám tulajdonosi struktúrájukat tekintve szétaprózott, korábban egységesen állami tulajdonban állt Natura 2000 területeken az egyes magántulajdonosok eltérő döntéseket hoznak a földhasználat módjára vonatkozóan az általuk reálisnak tartott piaci hasznosítási alternatívák tükrében. Ez a veszély különösen reális akkor, ha az állami tulajdonból kikerülő Natura 2000 területek vonatkozásában a hasznosítás módjára vonatkozóan jogszabályi előírások kizárólag a Natura 2000 gyepterületek vonatkozásában érvényesülnek.
- [73] Az alapvető jogok biztosa és helyettese az Alkotmánybíróság megkeresésére adott válaszában megállapította, hogy a biológiai sokféleség megőrzése egymástól elszigetelt, kisebb területeken nem valósítható meg hatékonyan, mivel a szigetszerű, mozaikos területek nem teszik lehetővé a populációk szabad érintkezését, ami hosszú távon a fajok populációinak életképességét is veszélyezteti. A Natura 2000 területek vonatkozásában is romló biodiverzitási adatok elsődleges okaként a Nemzeti Biodiverzitás Stratégia is a gazdálkodással közvetlenül összefüggő hatásokat jelölte meg. A Nemzeti Biodiverzitás Stratégia is rögzíti, hogy „[a] biológiai sokféleség megőrzésének és fenntartásának szempontjából komoly problémát jelent az élőhelyek szétdarabolódása” (2.1.5. A zöld infrastruktúra fejlesztése és tervezési összefüggései).
- [74] Mindez azt is jelenti, hogy amennyiben a Natura 2000 területek magántulajdonba adását követően az egyes területekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések változatlan formában hatályban maradnának és alkalmazandóak lennének, és ekként a jogi szabályozás szintjén nem valósulna meg a visszalépés tilalmának sérelme, a szétaprózódó tulajdonosi struktúrára tekintettel még akkor is reális veszélyt jelentene a visszalépés tilalma materiális értelemben vett sérelme. Az Alkotmánybíróság már a 28/1994. (V. 20.) AB határozatában is rögzítette, hogy a magántulajdonban álló védett, illetőleg védelemre tervezett területek esetében az állami tulajdonban álló területekkel azonos szabályozás sem elegendő: amennyiben ezek a területek magántulajdonban, illetőleg magántulajdonosok kezelésében állnak, „a használók kötelezettségeit úgy meg kell szigorítani, hogy a védelem szintje és hatékonysága ne csökkenjen.” (ABH, 1994, 134, 142.)
- [75] 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. Az elővigyázatosság elvét mind a nemzetközi jog (így különösen a Biológiai Sokféleség Egyezmény, az 1995. évi LXXXII. törvénnyel kihirdetett ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye, a 2004. évi CIX. törvénnyel kihirdetett Biológiai Sokféleség Egyezmény Cartagena Jegyzőkönyve a Biológiai Biztonságról), mind a nemzetközi joggyakorlat [EJEB, *Tatar kontra Románia* (67021/01), 2009. január 27.], mind az uniós jog (különösen az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 191. cikke), mind pedig a magyar jog elismeri és alkalmazza (a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 6. §).
- [76] 7. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Országgyűlés által, hogy a védett természeti területnek nem minősülő, állami tulajdonban álló Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg nem alkotott olyan szabályt is, amely biztosítaná ezen területek vonatkozásában a természeti állapot megőrzését vagy javítását szolgáló előírásokat tartalmazó jegyzék betartásának érdemi ellenőrzé-

sét, illetőleg a jegyzék tartalmának rendszeres felülvizsgálatát a későbbi tulajdonosok személyétől függetlenül, valamint nem rögzítette a területek továbbértékesítése során irányadó sajátos szabályokat, illetőleg nem alkotott valamennyi, a Natura 2000 hálózattal érintett művelési ág vonatkozásában a gyepterületekhez hasonló földhasználati szabályokat, nem tett eleget az Alaptörvény P) cikkéből fakadó, a környezeti és természeti erőforrások védelmére, fenntartására és a jövő nemzedékek számára való megőrzésére vonatkozó kötelezettségének, és mulasztásban megnyilvánuló alaptörvénysértést követett el. Az Alkotmánybíróság ezért az Abtv. 46. § (1) bekezdése és (2) bekezdés c) pontja alapján felhívja az Országgyűlést a mulasztás kiküszöbölésére.

[77] Az Alkotmánybíróság felhívja az Országgyűlést, hogy jogalkotói kötelezettségének 2018. június 30-ig tegyen eleget.

## VII.

[78] Az Alkotmánybíróság jelen határozatának Magyar Közlönyben való közzétételét az Abtv. 44. § (1) bekezdés második mondata alapján rendelte el.

Budapest, 2017. október 17.

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

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Czine Ágnes s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Horváth Attila s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó s. k.,*  
alkotmánybíró

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

*Dr. Pokol Béla s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Salamon László s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Schanda Balázs s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Stumpf István s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szabó Marcel s. k.,*  
előadó alkotmánybíró

*Dr. Szalay Péter s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Szívós Mária s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Varga Zs. András s. k.,*  
alkotmánybíró

*Dr. Dienes-Oehm Egon* alkotmánybíró különvéleménye

[79] Egyetértek a határozat rendelkező részének 2. pontjával, de nem tudom támogatni az 1. pontjában hivatalból való eljárás alapján megállapított mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet.

[80] Nem vitatom azt, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél érvényesüléséhez mindenkítől, elsősorban az államtól többlet erőfeszítések szükségesek. Az állam részéről a természetvédelemre vonatkozó részletes jogszabályi követelmények – törvényi és kormányrendeleti szinten megfogalmazva – léteznek, azok a védett területnek nem minősülő Natura 2000 területeket illetően is irányadók.

[81] Ha és amennyiben ezek a jogszabályok nem elégségesek az államcél tényleges érvényesüléséhez, esetlegesen a már elért védelmi szint csökkenéséhez is vezethetnek, akkor kétségtelenül felvetődhet a természetvédelmi célú követelményeinek, garanciáinak jogszabályi hiányára történő hivatkozás.

[82] Nem gondolom azonban, hogy az állami tulajdonban álló, védett területnek nem minősülő Natura 2000 területek értékesítésének lehetővé tételével egyidejűleg olyan, jelenleg létező jogszabályi kereteken túlmenő természetvédelmi garanciák biztosítása a törvényalkotótól elvárható lenne, amely a változó világ és a romló természeti körülmények között felvetődhet. Nemcsak a jogi követelmények szigorításának absztrakt megfogalmazása nehézségéről van itt szó, hanem mindenekelőtt arról, miként lehetséges ebben a kérdésben összhangba hozni a P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott államcél az ugyancsak az Alaptörvényben, annak N) cikkében

meghatározott gazdálkodási követelményeket meghatározó elvekkel, amelyekről a határozat indokolása említést sem tesz.

- [83] Ezzel összefüggésben a jelen ügyben is kénytelen vagyok leszögezni: az N) és P) cikkekben foglalt állami működési elvek és célok ütközésekor az állam működésének alapvető gazdálkodási követelményeit meghatározó elvek érvényesülését tartom elsődlegesnek.

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Dienes-Oehm Egon s. k.,*  
alkotmánybíró

- [84] A különvéleményhez csatlakozom:

Budapest, 2017. október 17.

*Dr. Balsai István s. k.,*  
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: II/3394/2015.  
Közzétéve a Magyar Közlöny 2017. évi 171. számában.

