



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

Ügyszám:

AJB-507/2019.

Alkotmánybíróság

Budapest

Donáti u. 35-45.

1015

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám: 11/201 - 0/2019	
Érkezett: 2019 JAN 29. <i>kezelővel</i>	
Példány: 1	Kezelőiroda:
Melléklet: 3 db	<i>lu</i>

Tisztelt Alkotmánybíróság!

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében, illetve az Ajbt. 34. §-ában biztosított jogkörömnél fogva – a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese (továbbiakban: biztoshelyettes) javaslata és szakmai előkészítése alapján, vele egyetértésben –

indítványozom,

hogy az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 24. § (2) bekezdése alapján az Alkotmánybíróság vizsgálja meg és az Abtv. 41. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében semmisítse meg a maga egészében

1. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 10. § (3), 23. § (7), 27. § (3) és 28/A. § (3) bekezdéseit,

illetve

a természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény 33. § (4) bekezdését,

mivel azok álláspontom szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal,

valamint

2. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény alábbi paragrafusaiban a keretes zárójelben lévő vastagítással és aláhúzással jelölt szövegrészeket, nem érintve a fennmaradó rendelkezéseket:

- 23. § (5) *[Fokozottan]* védett természeti területen található erdőnek gazdasági, valamint vadaspark további rendeltetése, honvédelmi elsődleges rendeltetésű erdőnek közjóléti, valamint tanerdő további rendeltetése nem lehet.
- 23/A. § (1) *A fenntartható erdőgazdálkodás tervezése szempontjából az erdő 23. §-ban foglaltak szerint megállapított rendeltetési közül a leginkább meghatározó rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetése, amelyet az erdészeti hatóság az erdő egyéb megállapított rendeltetési, természetbeni állapota, az erdőgazdálkodás célja és közérdekű korlátozásai [, valamint az erdőgazdálkodó javaslatának] figyelembevételével állapít meg.*

- (2) A természetvédelmi rendeltetést [- a (4)-(6) bekezdésben foglalt kivétellel -] az erdő elsődleges rendeltetéseként kell megállapítani.

- 27. § (2) Természetvédelmi rendeltetésű [a 7. § (1) bekezdés c) pontja szerinti természetességi állapotú] erdőben az erdő felhajtását és nevelését az erdő természetességi állapotának javítására törekedve kell végrehajtani.

mivel azok álláspontom szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal;

továbbá

3. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 27. § (4) és 28 (2) bekezdéseit a maga egészében,

mivel azok álláspontom szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, illetve sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat;

valamint

4. az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény alábbi paragrafusában a keretes zárójelben lévő vastagítással és aláhúzással jelölt szövegrészeket, nem érintve a fennmaradó rendelkezéseket:

- 23. § (2) Az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését

- a) [országos jelentőségű] védett természeti terület esetén a védetté nyilvánító jogszabály alapján, (...)
- e) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő [elhelyezkedése és] természet[esség]i állapota alapján [a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyeken],

- 23. § (4) Ha az erdő rendeltetésének a megállapítására a (3) bekezdésben foglaltak szerint közérdekből kerül sor, a rendeltetés fennállása alatt az erdőgazdálkodó az ebből eredő kárának és többletköltségének megtérítésére jogosult. [A kezdeményező köteles a kár és a többletköltség elemeiről, mértékéről, megfizetésének módjáról az erdőgazdálkodóval megállapodni, és a megállapodást a rendeltetés megállapításának kezdeményezéskor az erdészeti hatóság számára bemutatni.]

- 23/A. § (3) [Kiemelt] közösségi jelentőségű [jelölő erdei] élőhelynek minősülő, természetes vagy természetesen erdő természetességi állapotra vonatkozó alapelvárású erdő esetében – védett természeti terület [illetve a (4)-(6) bekezdésben foglalt] kivétellel – elsődleges rendeltetésként a Natura 2000 rendeltetést kell megállapítani.

- 24. § (2) Védelmi rendeltetések az alábbiak: (...)

- a) Natura 2000: a Natura 2000 hálózathoz részeként kijelölt területeken lévő [közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)-b) pontjában foglalt természetességi állapotú] erdő;

- 27. § (1) Természetvédelmi rendeltetésű [a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú] erdőben

- a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból [a véghasználattal érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig] hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló - több erdőrésztel véghasználatára esetében lehetőség szerint összevont - visszahagyását ír[hat]ja elő;

- b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén - amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez - a természetes úton megjelenő holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű, [hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű] álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;

- 28. § (1) Natura 2000 [rendeltetésű, a 7. § (1) bekezdés a) és b) pontja szerinti természetességi állapotú] erdőben
 - a) az erdészeti hatóság a véghasználatok során a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére természetvédelmi célból [a véghasználat által érintett terület legfeljebb 5 százalékos mértékéig] hagyásfák vagy hagyásfa csoportok végleges vagy meghatározott időszakra szóló – több erdőrészlet véghasználata esetében lehetőség szerint összevont – visszahagyását ír[hat]ja elő;
 - b) nevelővágások, bontás jellegű véghasználatok és egészségügyi termelések során, továbbá a hagyásfa csoportok területén - amennyiben az erdővédelmi kockázatot nem eredményez – [a természetes úton megjelenő] holt faanyagból a fennálló védelmi céltól függő méretű, összetételű és elhelyezkedésű [hektáronként együttesen 5 köbméter mennyiségű] álló és fekvő holt faanyagot kell visszahagyni a területen;
- 28/A. § (1) Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére (...)
 - b) Natura 2000 [rendeltetésű] erdőben a [kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely] kedvező természetvédelmi helyzet[ének] fenntartása érdekében,
 - c) Natura 2000 területen [kiemelt közösségi jelentőségű jelölő] faj kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében [a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében], valamint
 - d) [fokozottan] védett faj megőrzése, védelme érdekében [a faj bizonyítottan előforduló és populáció kialakítására képes állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugarú környezetében],

az e törvény végrehajtására kiadott jogszabályban foglaltak szerint a 27. §-ban, illetve a 28. §-ban foglaltakat meghaladóan is korlátozhatja, illetve feltételekhez kötheti az erdőgazdálkodást.
- 28/A. § (4) Helyi jelentőségű védett természeti terület esetében az erdészeti hatóság az érintett település jegyzőjének kezdeményezésére természetvédelmi célból az erdőgazdálkodási tevékenységet [csak a természetvédelmi rendeltetés 23. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti megállapítását követően] korlátozza.
- 28/A. § (5) A Natura 2000 [rendeltetésű] erdőben található [jelölő erdei] élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléletformálással és támogatással segíti elő.
- 45. § (3) Természetes erdő vagy természetszerű erdő természetességi állapotú erdő, valamint nem erdő művelési ágú, védett természeti terület vagy Natura 2000 terület [ként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely] százméteres körzetében intenzíven terjedő fajokkal erdőt, fásítást, illetve fás szárú növényekből álló, külön jogszabály szerint létesített ültetvényt telepíteni tilos.,

mivel azok álláspontom szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, illetve sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat;

valamint

5. a természetvédelméről szóló 1996. évi LIII. törvény alábbi paragrafusában a keretes zárójelben lévő vastagítással és aláhúzással jelölt szövegrészt, nem érintve a fennmaradó rendelkezéseket
- 33. § (4) Ha meghatározott erdőgazdálkodási tevékenység védett természeti területen történő végzésére az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) vagy az annak végrehajtására kiadott jogszabály természetvédelmi célból korlátozási időszakot határoz meg, akkor azt a korlátozási időszakban csak [természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi vagy erdővédelmi okból, az Evt. 27. § (3) bekezdésében foglalt kivétellel] a természetvédelmi hatóság engedélyével lehet végezni.

mivel azok álláspontom szerint a visszalépés tilalmába ütköznek és ezért ellentétesek az Alaptörvény P) cikkében és XXI. cikk (1) bekezdésében foglaltakkal, illetve sértik az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében (jogállamiság elve) foglaltakat.

Indokolás

I. Az indítvány benyújtásának jogalapjai és előzményei

A biztoshelyettes az Ajbt. előírásai alapján figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését és a 3. § (1) bekezdése e) pontja alapján javasolhatja, hogy az alapvető jogok biztosa az Alkotmánybírósághoz forduljon. Ezen jogköre alapján kezdeményezte, hogy a megjelölt törvényi rendelkezések megsemmisítése, valamint alkotmányos követelmény meghatározása érdekében az Alkotmánybírósághoz forduljak.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa kezdeményezheti a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát az Alkotmánybíróságnál, az Ajbt. 34. §-a pedig az intézkedések között rendelkezik arról, hogy az alapvető jogok biztosa az Abtv.-ben meghatározottak szerint az Alkotmánybírósághoz fordulhat. Az Abtv. 24. § (2) bekezdése rögzíti, hogy az Alkotmánybíróság a jogszabály Alaptörvénnyel való összhangját az alapvető jogok biztosának határozott kérelmet tartalmazó indítványa alapján akkor vizsgálja, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Az Abtv. 41. § (1) bekezdése szerint, ha az Alkotmánybíróság a 24-26. § szerinti eljárásában a hatályos jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességét megállapítja, a jogszabályt vagy jogszabályi rendelkezést teljesen vagy részben megsemmisíti.

Az indítvány előkészítése és előterjesztése során az Ajbt. és az Abtv. rendelkezései mellett figyelembe vettem az alapvető jogok biztosa vizsgálatának szakmai szabályairól és módszereiről szóló 6/2015. (XI. 30.) AJB utasítást. Az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához több országos természetvédelmi szervezet panasszal fordult, sérelmezve az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) 2017. évi módosításait. A beadványozók sérelmezték a gazdálkodói érdekek mentén történt módosításokat, a védett természeti és Natura 2000 területekre vonatkozó természetvédelmi garanciák és az alkalmazható védelmi eszközök szűkítését és enyhítését. Álláspontjuk szerint e változások veszélyeztetik az erdei életközösségek működését, sértik a környezetvédelem Alaptörvényi szempontjait és az Evt. által is megfogalmazott elvárásokat.

A biztoshelyettes véleménye szerint – amely szakmai állásponttal egyetértek – az Evt. módosítása mind *menntiség, mind minőség értelemben is* csökkenti a védett és Natura 2000 területen álló erdőkre előírható természetvédelmi célú korlátozásokat. Indítványomban a védelmi szint helyreállítása érdekében, egyrészt kérem azoknak a bekezdéseknek megsemmisítését, amelyek új rendelkezéseket bevezetve csökkentették a védelmi szintet, vagy amelyek szövegének módosításával a csökkentés nem volt helyrehozható; másrészt kérelmem a hatályos szöveg egyes részeinek törlésére irányul, mert álláspontom szerint a védelmi szint így állítható helyre.

I/1. Az Országgyűlés által elfogadott, az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény és egyéb kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2017. évi LVI. törvény (a továbbiakban: Módtv.) az erdők természetvédelmi célú szabályozását jelentős mértékben megváltoztatta. A biztoshelyettes a módosító törvény parlamenti jogalkotási folyamatában – a bizottsági viták során – ismételten jelezte alkotmányossági aggályait figyelemmel arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint „*[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.*”

Bár a P) cikk (1) bekezdése nem taxatív módon felsorolja a nemzet közös örökségének egyes fontosabb elemeit, ezek között, illetve a külön itt nem kiemelt, de a felsorolás megközelítése – erre utal a „különösen” a felsorolás elején – értelmében egyértelműen e körbe sorolandó, de nevesítésre nem kerülő – pl. a levegő – környezeti elemek között szoros kapcsolat, koegzisztencia áll fenn. Ezen együtthatás, összefüggésrendszer révén az államot és mindenkit terhelő hármas kötelezettség teljesítése – a védelem, a

fenntartás, és a jövő nemzedékek számára való megőrzés – csak e kölcsönösségre figyelemmel, ezt természetesnek véve biztosítható. A Kárpát-medence sajátos biológiai sokfélesége, kulturális értékei az itt található természeti erőforrásoktól elválaszthatatlanul alakultak ki, fejlődtek és váltak az emberi élet és egyben a megélhetés alapjává. Ezt az egységet fejezi ki az Alaptörvény, amikor Nemzeti Hitvallásában az ezen értékek megóvását, ápolását mindannyiunk nevében vállalta, illetve amikor ugyanitt minderre nézve felelősséget alapított. A nemzet közös örökségének itt körvonalazott alkotmányos védelme elsősorban az egyes értékekre külön-külön és egészében vonatkozó jogszabályok és a szabályozás megfelelő belső összhangja által teremthető meg. Ahogy azt az Alkotmánybíróság is megállapította, a nemzet közös örökségének védelme egyúttal az Alaptörvény XXI. cikke szerinti egészséges környezethez való jog természeti alapjainak védelmét is biztosítja.¹ A Nemzeti Hitvallás és a P) cikk így teremti meg a XXI. cikkben foglalt alapjog tényleges tartalmát, létrehozva a jogok koherens rendszerét.

Valójában mindezt fejezte ki a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 3. § (1) és (2) bekezdése, amikor a jogilag szabályozott tárgykörök közötti világos kapcsolatrendszer megformálta. Ennek egy sajátos vetülete a Kvt. 23. § (1) és (2) bekezdéseinek az élővilág védelmére vonatkozó rendelkezése, amely szerint „Az élővilág védelme - az ökológiai rendszer természetes folyamatainak, arányainak megtartása és működőképességének biztosítása figyelembevételével – valamennyi élő szervezetre, azok életközösségeire és élőhelyeire terjed ki”, illetve „Az élővilág igénybevétele csak olyan módon történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja, illetőleg funkcióit nem veszélyezteti.”

A Kvt. azt is egyértelműen rögzíti, hogy „az élővilág változatossága, élőhelyeinek megőrzése, a tudományos, kulturális vagy esztétikai értékekkel bíró területek, képződmények, létesítmények megőrzése és helyreállítása érdekében – e törvénnyel összhangban – külön törvény rendelkezik a) a természet (...) védelméről” (3. § (2) bek.), illetve „e törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek (...) d) az erdőkről” (3. § (1) bek.). A Kvt. tehát egy értéksorrendet, valójában ezzel egyidejűleg egy jogforrási hierarchia-rendszert is felvázol.

A környezetvédelmi törvénnyel tehát összhangban álló, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) lesz az a szabályozási terület, amelynek fogalmi rendszere kiemelt jelentőséggel bír a továbbiakban, a védettség rendszerének alapjait határozva meg. A Tvt. 4. § g) pontja szerint „védett természeti terület: e törvény vagy más jogszabály által védetté vagy fokozottan védetté nyilvánított (kiemelt természetvédelmi oltalomban részesülő) földterület.”, míg a Tvt. 22. § a) pontja szerint „Kiemelt oltalmuk biztosítása érdekében védetté kell nyilvánítani a tudományos, kulturális, esztétikai, oktatási, gazdasági és más közérdekből, valamint a biológiai sokféleség megőrzése céljából arra érdemes vadon élő szervezeteket, életközösségeiket, továbbá termő-, tartózkodó-, élőhelyeket (...)”.

Ennek nyomán a Tvt. úgy rendelkezik, hogy a természeti érték és terület kiemelt oltalma a védetté nyilvánítással jön létre, továbbá természeti területet és más védelemre érdemes földterületet országos jelentőségű terület esetén a miniszter, helyi jelentőségű terület esetén rendeletben a települési önkormányzat nyilvánít védetté.

A fentiek jelentik a környezet-és természetvédelmi alapozást.

I/2. Az Evt. preambuluma immár tehát a Kvt.-val szükségképpen összhangban állva mintegy hitvallásként, de legalábbis kiindulási pontként leszögezi: „Az erdei életközösségek nélkülözhetetlen fennmaradása, védőhatása és termékei (hozamai) biztosítása érdekében szükséges az erdő szakszerű kezelése és a károsító hatásoktól, a túlzott használattól és igénybevételtől való megóvása, az élettelen környezet, a mikroorganizmusok, a gomba-, növény- és állatvilág sokféleségének, az erdei életközösség dinamikus és természetes egységének megőrzése. Az erdő fenntartása, gyarapítása és védelme az egész társadalom érdeke, az erdő közérdekei szolgáltatásai minden embert megilletnek, ezért az erdővel csak a közérdekkel összhangban szabályozott módon lehet gazdálkodni.”

Az Evt. rendelkezései (az erdőgazdálkodás rendjének meghatározásával) jelölik ki azokat a kereteket, amelyekkel az erdőtörvény célja megvalósítható. Ezzel összefüggésben mindenekelőtt az Evt.-nek a törvény céljára vonatkozó előírása – vagyis „biztosítsa az erdőt, mint a természeti tényezőktől függő és az emberi beavatkozásokkal érintett életközösség és élőhely fennmaradását, védelmét, gyarapodását” – továbbá a fenntartható erdőgazdálkodás alapelve² különösen releváns.

¹ 15/2016. (VI. 5.) AB határozat [109]

² Az Evt. 2. § (1) bekezdése szerint „A fenntartható erdőgazdálkodás során – kiemelten az állam 100%-os tulajdonában álló erdők esetében – a fenntartható használat követelményeinek megfelelően az erdei haszonvételek gyakorlása során törekedni kell az olyan módszerek alkalmazására, amelyek biztosítják, hogy az erdő megőrizze biológiai sokféleségét, természetességét vagy természetszerűségét, termőképességét, felújuló képességét, életképességét, továbbá megfelelően a társadalmi igényekkel összhangban levő védelmi, közjóléti és gazdasági követelményeknek, betöltsé természet- és környezetvédelmi, közjóléti

Látható, hogy a nemzet közös örökségének természeti értékekre is kiterjedő védelme a Tvt.-ben és az Evt.-ben egyaránt szerepel. A különbség mindössze az, hogy az értékek védelmét a Tvt. természetvédelmi szempontból, míg az Evt. az erdő általános szempontjaiból szabályozza. A két törvény egymáshoz való viszonyában egyszerre érhető tetten az általános és specifikus, illetve a horizontális és ágazati szabályozás.

Az Evt. 4. § (3) bekezdése következőképpen fogalmaz: „*Védett természeti területen lévő erdő esetén a törvény rendelkezéseit a természet védelméről szóló törvényben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.*” A Tvt. tehát horizontális módon minden ágazatot átfogóan különös szabályokban írja elő a természeti értékek védelmét és védettségét biztosító normákat. Ezenközben a Tvt. hatálya alá tartozó erdőkre – az alapvető természetvédelmi követelményeken túl – az Evt. fogalmazza meg az ezekhez kapcsolódó, az erdőgazdálkodásra vonatkoztatott általános szakmai előírásokat. A két törvény kapcsolatában így a *lex specialis derogat legi generali* elv az irányadó. Védettnek minősülő erdő tehát az erdő generális körén belül képviseli a különöset.

Ebből következően az Evt. az erdővagyonról és az azzal történő gazdálkodásról, míg a Tvt. a védelem alatt álló élővilágról, a biológiai sokféleségről és a megővésüket szolgáló védelmi eszközökről rendelkezik. Ezért az Evt. általános szabályai ebben a vonatkozásban semmiképpen sem írhatják felül a Tvt. speciális előírásait. A Tvt. 31. §-a általános és feltétlen tilalomként mondja ki, hogy „*[t]ilos a védett természeti terület állapotát (állagát) és jellegét a természetvédelmi célokkal ellentétesen megváltoztatni.*” Álláspontom szerint ez az általános tilalmi klauzula nemcsak a védett természeti területeket közvetlenül érintő tevékenységekre vonatkozik, hanem mindazokra, amelyek azokkal kapcsolatba hozhatóak – legyen az akár a jogalkotás is. A védettség következményei ugyanis lényegében az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megfogalmazott alapkövetelményt és az Alkotmánybíróság által kimunkált védettségi szinttől való visszalépés tilalmát jelentik meg.

I/3. A Módtv. noha céljává tette az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz fűződő alapjogok közötti *megfelelő összhang* megteremtését³, ugyanakkor módosításai – a jogalkotó által is egyértelművé téve⁴ – mégis elsősorban a gazdálkodói érdekek fokozottabb figyelembevétele érdekében történtek. Jelen indítvány azokat a Módtv. által bevezetett rendelkezéseket érinti, amelyek szerint – egyetértve a biztoshelyettesi állásponttal – a szükségesség és arányosság imperatív elveinek figyelmen kívül hagyásával szűkítették, gyengítették a védett természeti, illetve Natura 2000 területeken lévő erdők vonatkozásában a jogszabályok által korábban biztosított védelmi szintet az eddig meglévő természetvédelmi garanciák és eszközök, az anyagi és eljárásjogi szabályok megváltoztatásával, illetve emellett egyes rendelkezések a jogbiztonság követelményét is sértik. Különösen aggályos, hogy a változások az e területeken lévő állami erdőket is érintik annak ellenére, hogy az állami tulajdon kifejezett célja a természetvédelmi szempontok fokozott érvényre juttatása, ami az Alkotmánybíróság megfogalmazása szerint „*mindig egyfajta önkorlátozást jelent, ami egy gazdasági szemléletű és profitérdekelt szervtől kevésbé várható el.*”⁵ Tekintettel arra, hogy a Módtv. módosította a Tvt.-t is, ezért a beadvány e törvényt is érinti.

(egészségügyi-szociális, turisztikai, valamint oktatási és kutatási) célokat szolgáló szerepét és az erdővagyonnal való gazdálkodás lehetőségei a jövő nemzedékei számára is fennmaradjanak.”

³ Evt. 1. § i) pont, a Módtv. indokolása szerint: „Az erdők közérdekű szolgáltatásainak biztosítása, illetve az erdőgazdálkodás fenntarthatóságának biztosítása továbbra is az erdészeti ágazati szabályozás kiemelt célja és eszköze, ez azonban az ágazati szereplők véleménye szerint - különösen a magántulajdonú erdők esetében - a gazdálkodás és a tulajdon megalapozottabb korlátozása mellett, illetve kisebb adminisztrációs terheket eredményezve is megfelelően érvényesíthető.”

⁴ „Különösen a védelmi rendeltetésű, magántulajdonban álló erdők esetében indokolt a törvényben meghatározni az erdőgazdálkodás jelentősebb, a rendes gazdálkodás körét meghaladó közérdekű korlátozások körét. Az ilyen mértékű korlátozással érintett erdőkben a közérdekű szempontok zavartalan érvényesítésére egyes esetekben csak állami tulajdonba vétel követően van lehetőség.

Az erdőgazdálkodási tevékenységek egyes védett területekhez, vagy jelölő élőhelyekhez, illetve fajokhoz kapcsolódó területi és időbeli korlátozásait az erdőtörvény és annak végrehajtási rendelete határozza meg. Az erdőgazdálkodók fontos garanciális szabálynak tartják, hogy a törvény

- az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú területi korlátozásra nézve határozzon meg egy felső határértéket (a faj élőhelyének 100 méteres környezete), amivel elejét lehet venni a megkérdőjelezhető megalapozottságú, gyakran már 400-600 méter kiterjedésű korlátozásoknak (lásd erdőtervrrendeletek), valamint

- az erdőgazdálkodási tevékenységek természetvédelmi célú éven belüli időbeli korlátozására határozzon meg egy általános korlátozási lehetőséget (április 1-től július 15-ig terjedően), így a végrehajtási szintű szabályozás során a kiemelt fontosságú természeti értékek esetében már csak az ettől való eltéréseket kellene meghatározni.

Az Evt. rendeltetéshez, élőhelyhez, természeti értékekhez vagy fajokhoz kapcsolódó korlátozásokról szóló rendelkezései nem zárják ki, hogy a természetvédelmi szempontok az erdőgazdálkodás során a leírtaknál nagyobb mértékben kerüljenek érvényesítésre. Ez viszont már csak az erdőgazdálkodó és a természetvédelmi kezelő, illetve hatóság megegyezésén múlhat.”

⁵ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110]

A továbbiakban az indítványban fogalt egyes rendelkezéseket veszem sorra, egyenként tételesen indokolva az indítvány megalapozottságát, de nem a törvényi szabályozás sorrendjében haladva, hanem a visszalépés súlyosságát, illetve a szabályozás belső koherenciáját tekintve elhatárolási ismervnek.

II. Az indítvány részletes indokolása

1. A Módtv. elfogadása utáni erdőtörvény (továbbiakban: Evt2.) 23. § (5) bekezdése a fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó *védett természeti területeken az Alaptörvénnyel ellentétes visszalépést eredményezett* által, hogy az Alaptörvényből fakadó kényszerítő okok híján engedte meg a természetvédelmi elsődleges rendeltetés mellett a gazdasági rendeltetés, mint további rendeltetés előírását az alábbiak szerint.

1.1. Az erdőtulajdonosok és az erdőgazdálkodók tevékenységének jogi kereteit hangsúlyosan az erdők rendeltetése, üzem módja, és az ehhez kapcsolódó erdőtervek adják – az Evt. alapján. E keretek határozzák meg az erdőgazdálkodáshoz kapcsolódó további jogokat és kötelezettségeket, vagy szolgálnak azokhoz alapul.

Az erdő – amint erre a törvény preambuluma is utal – egyszerre többféle rendeltetést szolgál. Az Evt2. 22. § (1) szerint „A fenntartható erdőgazdálkodás hosszú távú célját, lehetőségeit, illetve korlátozásait – egymással megfelelően összehangolva – az erdő rendeltetései határozzák meg.”

Noha egy erdőnek egyszerre több rendeltetése is lehet, ezen belül az erdő elsődleges rendeltetése jelzi azt a célt, ami a későbbi használat során alapvető igazodási pontként jelenik meg. A rendeltetések közötti összhang megteremtése szempontjából az elsődleges rendeltetésnek így kiemelt szerepe van, mert azzal ellentétes további rendeltetés semmi módon nem határozható meg. Így védelmi rendeltetésű erdők esetén nem adható olyan további rendeltetés, ami a védelmi célokkal ellentétes lenne. A Tvt. szabálya szerint *minden védett természeti területen lévő erdő elsődlegesen védelmi rendeltetésű.*⁶ Ebből okszerűen következik, hogy csak olyan további rendeltetés engedhető meg, amely a védelmi rendeltetéssel összhangban van, és a védelmi cél elérését nem veszélyezteti.

1.2. A Módtv. elfogadása előtti erdőtörvény (továbbiakban: Evt1.) 24. § (1) bekezdése egyértelműen rögzítette, hogy „[a] természet- és környezetvédelmi, valamint egyéb védelmi szempontok megvalósítása érdekében védelmi rendeltetésű az erdő, amely különleges kezelést igényel, és ahol az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozott mértékben érvényesül.”⁷ A különleges kezelés szükségessége miatt az Evt1. 24. § (4) bekezdése a Tvt. rendelkezéseivel való összhang megteremtése érdekében a természetvédelmi elsődleges rendeltetés mellett kifejezetten kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetesként történő előírását.⁸

Ezzel összevetve az Evt2. immár csak a *fokozottan védett természeti területen* lévő erdő esetén tiltja a gazdasági rendeltetést.⁹ A gazdasági rendeltetés ugyanakkor nevéből is adódóan az erdő gazdasági célú használatát szolgálja, ahol az erdőgazdálkodást elsősorban a gazdasági érdekek vezérlik. A gazdasági rendeltetés esetében¹⁰ lehetséges erdőhasználatok (pl. faanyagtermelő, szaporítóanyag-termelő, vadaskert, földalatti gomba termelését szolgáló) sokkal tágabb körűek, mint amiről az előterjesztői indokolás utalásszerűen szólt („*kivételesen megengedett, legfeljebb kísérleti, erdővédelmi vagy erdőfelújítási céllal folytatható fakitermelés*”).

Az Evt1. hivatkozott előírása a gazdasági rendeltetés kizárásával – a környezet- és természetvédelemben egyértelműen érvényesülő elővigyázatosság és megelőzés elve alapján – valójában megelőzte a faanyagtermeléssel és (egyéb) erdőhasználatokkal jelentkező veszélyek megjelenését is.

Az Evt2. ezzel szemben a gazdasági rendeltetés megengedésével olyan kiterjedt (erdő)használatokra ad lehetőséget, amelyek – jellemzően feloldhatatlan – ellentmondásban állnak a védett (a védelmi rendeltetésű) erdő állapotával. A védelmi rendeltetés alapvető célja a természeti folyamatok korlátozástól mentes érvényesülése, az e folyamatok által kialakított jellemzők fenntartása, illetve a folyamatos erdőborítást szolgáló erdőhasználat. Az Evt1. alapján a természetvédelmi elsődleges rendeltetésű erdők természetvédelmi kezeléséről hozott döntések célja minden esetben a természetvédelmi szempontok

⁶ Tvt. 32. § (1) bekezdése

⁷ Hatályon kívül helyezte a Módtv. 90. § 9. pontja.

⁸ ua.

⁹ Lásd az Evt. 23. § (5) bekezdését, amit módosított a Módtv. 20. § (1) bekezdése.

¹⁰ Evt. 26. §

érvényesítése volt. A gazdasági rendeltetés kizártsága garanciát jelentett arra, hogy a gazdasági megfontolások ne írják (írassák) felül, ne akadályozzák a természetvédelmi célok megvalósítását, illetve ne váljanak versengővé, esetleg meghatározóvá a természetvédelem rovására. Az Evt2. ezt a garanciát mára csak a *fokozottan védett* természeti területeken lévő erdők vonatkozásában biztosítja, aminek következtében a **védett természeti területen lévő erdők több mint 80%-án – lásd az 1. számú mellékletet – a korábbi védelmi szinthez képest nyilvánvaló visszalépést idéz elő**, „a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését” eredményezi.¹¹

1.3. A visszalépés alaptörvény-ellenességének megítélése során a következő vizsgálandó kérdés, hogy az Evt2. tartalmaz-e olyan egyéb eszközöket, amelyek a védett természeti területen lévő erdőknél a gazdasági rendeltetés tiltásával azonos hatékonysággal biztosítják a természetvédelmi érdekek érvényesülését.¹²

Az Evt2 a gazdasági rendeltetéshez azonban nem kapcsol olyan általános korlátozó szabályt, amely egyértelművé tenné, hogy a védett természeti területen lévő erdőn a gazdasági rendeltetés eltérő tartalmú lenne, ami a természetvédelmi céloknak alárendelten korlátozott. Ennek híján az általános tiltás funkcióját csak a természetvédelmi célú rendelkezések tudják átvenni. Az Evt2. természetvédelmi célú rendelkezései az erdőgazdálkodó gazdasági érdekeire tekintettel a korábbiakhoz képest kivétel nélkül enyhítették a szabályozást, ezért a védett természeti területen lévő erdők esetében nincs olyan rendelkezés, amely a korábbiakhoz hasonló szintű védelmet nyújthatna a gazdasági érdekek érvényesítésének elsődlegessé válásával szemben.

1.4. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a védelmi szintben történő visszalépés akkor nem alaptörvény-ellenes, ha az más alkotmányos érték, vagy alapvető jog védelme érdekében elengedhetetlenül szükséges.¹³ Az Evt2. indokolása azonban sem alkotmányos értéket, sem alapvető jogot nem jelölt, nem is jelölhetett meg a módosítás indokaként. A módosítást a jogalkotó mindössze azzal indokolta, hogy vannak olyan védett természeti területek, ahol nem a *faanyagtermelést nem szolgáló* üzemmód került megállapításra, és ebből azt az általános következtetést vonta le, hogy akkor azok az erdők általában és automatikusan faanyagtermelő rendeltetésűnek tekintendők.

Ez a következtetés nem helytálló, mert az erdő rendeltetése az erdőgazdálkodás hosszú távú célját határozza meg, míg az üzemmód e cél elérését szolgáló eszköz. Ebből következően minden esetben a rendeltetés meghatározása az első és azt követi az alkalmazható üzemmód előírása.

A faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód és a faanyagtermelést szolgáló erdő nem esik egybe, mert ez utóbbi nem üzemmódot, hanem rendeltetést jelöl, méghozzá a gazdasági rendeltetés egyik változatát. Bár e tekintetben az Evt1. és az Evt2. között nincsen tartalmi különbség, a jogalkotó mégis azt a következtetést vonta le, hogy ahol eddig a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód helyett más üzemmód alkalmazását is lehetővé teszi az erdőtervezési rendelet, az a faanyagtermelésbe, azaz a gazdasági rendeltetésbe való hallgatólagos beleegyezésként értelmezhető.¹⁴ Ezzel szemben az Evt1. védett természeti területeken egyértelműen kizárta a gazdasági rendeltetés további rendeltetésként való meghatározását, ezért a *nem faanyagtermelést szolgáló üzemmódon kívül alkalmazott üzemmódok gazdasági rendeltetést soha nem szolgálhattak, védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés – annak bármelyik változata – soha nem volt elfogadható*.

Arra is fel kell hívni a figyelmet, hogy a gazdasági rendeltetéssel együtt jár a faanyag kivételének kényszere. Védett természeti területen önmagában a fakitermelés, a faanyagtermelés nem lehet elsődleges cél, az üzemmód mindig csak természetvédelmi célt szolgálhat, és azzal kell összhangban lennie. Ezért az Evt2. új fogalomrendszeréből¹⁵ elvileg az a szabályozás következne – és az állna az Alaptörvénnyel összhangban –, ha minden védett természeti területen lévő erdőterületre a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód kerülne meghatározásra. Ez tenné átláthatóvá és kiszámíthatóvá az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből fakadó, az erdőgazdálkodót terhelő kötelezettséget.

¹¹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [109]

¹² Legutóbb idézte a 17/2018. (X. 10.) AB határozat [97]

¹³ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [80]

¹⁴ Módtv. 20-22. §-aihoz fűzött indokolás szerint: *A faanyagtermelő rendeltetésű erdő, illetve a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód törvényi meghatározásából következik, hogy amely erdő esetében a faanyagtermelést nem szolgáló üzemmód nem került megállapításra, abban - adott esetben nyilvánvalóan csak meghatározott feltételekkel - lehet faanyagtermelést folytatni, így a faanyagtermelő rendeltetés megállapításának helye van. Erre tekintettel a gazdasági további rendeltetés meghatározását az egyedi mérlegelés kizárásával, törvény erejénél fogva csak fokozottan védett természeti területen található erdő esetén indokolt kizárni.*

¹⁵ Lásd az Evt2. 29. § (2) bekezdése szerinti üzemmódokat.

1.5. Az Alkotmánybíróság egyértelműen jogalkotói kötelezettségnek tekinti annak igazolását, hogy a módosítással visszalépés nem történt és annak következtében visszafordíthatatlan károkozás sem következhet be, valamint ha visszalépés mégis bekövetkezett volna, akkor az az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében foglalt követelményeknek megfelelő.¹⁶ Ennek a kötelezettségének a jogalkotó nem tett eleget.

2. Az Evt2. 23/A. § (2) bekezdése¹⁷ az általános szabályhoz képest kivételt iktatott be, elrendelve, hogy az árvízvédelmi és a honvédelmi rendeltetés megelőzze a természetvédelmi rendeltetést, és ennek révén a korábbi jogszabályi védelmi szinttől visszalépést valósított meg. *Alláspontom szerint a rendeltetés sorrendjének megváltoztatása az árvízvédelmi, illetve a honvédelmi célok eléréséhez nem elengedhetetlenül szükséges, nem arányos, ezért a visszalépés tilalmába ütközik, így ellentétes az Alaptörvénnyel.*

2.1. Az Evt1. 24. § (3) bekezdése szerint „*védett természeti területen lévő erdő természetvédelmi elsődleges rendeltetésű, amely a védetség fennállása alatt nem változtatható meg*”. A korábbiakban ez az előírás jelentette meg a Tvt. lex speciális szabályozásának¹⁸ erdészeti következményeit. Az Evt2. ugyanakkor a természetvédelmi rendeltetést a fenti rendeltetésekhez képest immár csupán további rendeltetesként teszi lehetővé.

Az árvízvédelmi elsődleges rendeltetés a folyók nagyvízi medrének elsődleges, másodlagos és átmeneti levezető sávjában található erdőre, míg a honvédelmi rendeltetés az Országos Területrendezésről szóló 2003. évi XXVI. törvényben foglaltak alapján különleges honvédelmi területként kijelölt honvédelmi területen lévő erdőre vonatkozik. Az Evt2. nem tartalmaz olyan szabályt, amely a természetvédelmi elsődleges rendeltetésből fakadó védelmet annak helyébe lépve e területeken biztosítaná, ezért a módosítás a korábbi védelmi szinttől egyértelmű visszalépést eredményez.

2.2. A törvény indokolása szerint e rendelkezés beiktatásának célja, a versengő közérdekek közötti összhang megteremtése, valamint a jogalkalmazás átláthatóságának és kiszámíthatóságának megteremtése.¹⁹ Nem kétséges, hogy az árvízvédelmi rendeltetés olyan közérdek, amely szoros összefüggésbe hozható az Alaptörvény II. cikkében foglalt élethez való joggal, valamint a XIII. cikkben rögzített tulajdonhoz való joggal, míg a honvédelmi rendeltetés az Alaptörvény XXXI. cikkében foglaltakkal. Az sem kétséges, hogy a hatékony árvízvédelmi beavatkozásokhoz, valamint honvédelmi tevékenység végzéséhez olyan beavatkozásokra is szükség lehet, amelyek a természetvédelmi értékek sérelmével járhatnak.

Tekintettel arra, hogy az árvízvédelem és a honvédelem is az Alaptörvényben meghatározott alapvető joghoz, kötelezettséghez köthető, ezért az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a visszalépés alaptörvény-ellenessége szempontjából az vizsgálendő, hogy a jogalkotó nem lépte-e át a szükséges és arányosság mércéjét. Kiemelendő, hogy a szükségesség és az arányosság kérdésének megítélésakor a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés csak a tényleges árvízvédelmi, illetve a honvédelmi feladatok ellátásával összefüggésben fogadható el.

2.3. Az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján a természetvédelem már elért védelmi szintjétől való visszalépés arányosságának megítélésakor értékelni kell, hogy vajon a rendeltetések megfordítása valóban szükséges-e, illetve a korlátozásnak ez a módja valóban a legenyhébb megoldásnak tekinthető-e.²⁰

A szükségességi-arányossági kérdések tárgyalása előtt fontos tisztázni az alábbiakat.

2.3.1. Amikor egy erdőnek több rendeltetése is van, akkor a rendeltetések közötti összhang megteremtésakor az elsődleges rendeltetés jelenti az igazodási pontot. Ezért alkotmányossági kérdésként merül fel, hogy a rendeltetések közötti sorrend megváltoztatása csökkenti-e az intézményesített védelmet.²¹

¹⁶ 13/2018. (IX. 4.) AB határozat [20]-[21] és 17/2018. (X. 10.) AB határozat [108]

¹⁷ „A természetvédelmi rendeltetést – a (4)-(6) bekezdésben foglalt kivétellel – az erdő elsődleges rendeltetéseként kell megállapítani”.

¹⁸ A Tvt. 32. § (1) bekezdése szerint „A védett természeti területen lévő erdő elsődlegesen védelmi rendeltetésű”.

¹⁹ A Módtv. 20-22. §-ához fűzött indokolás szerint „[...] A hatályos szabályozás szerint az erdőgazdálkodás hosszú távú célját, valamint az ahhoz kapcsolódó lehetőségeket és korlátozásokat az erdő elsődleges és további rendeltetési határozatai határozzák meg. Ez a szabályozási elv átlátható és megalapozott részletszabályozásra és jogalkalmazásra ad lehetőséget, ugyanakkor az elmúlt időszakban néhány aránytalansággal is szembesülhetünk. Az erdők rendeltetéseinek, elsődleges rendeltetésének meghatározása tekintetében az erdőgazdálkodó és az erdő közérdekű korlátozása kapcsán érintett szakterületek között, de az erdőkkel szemben támasztott társadalmi elvárások sokasodása következtében maguk az érintett szakterületek között is egyfajta versengés alakult ki. A természetvédelmi rendeltetéshez hasonlóan egyes további rendeltetések esetében is indokolt azon erdők lehatárolása, amikor az adott rendeltetést – akár más, hasonlóan kiemelt rendeltetések ellenében is – a törvény erejénél fogva elsődleges rendeltetesként kell meghatározni. Ilyen rendelkezést hozni jelenleg az árvízvédelmi és a honvédelmi rendeltetés esetében lehet indokolt.”

²⁰ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [80] és 17/2018. (X. 10.) AB határozat [93]

²¹ 17/2018. (X. 10.) AB határozat f98]

Több rendeltetésű erdő esetén - a szükségesség és arányosság tesztjére tekintettel – nem hagyható figyelmen kívül, hogy milyen erdőgazdálkodási beavatkozások tartoznak az adott elsődleges rendeltetéshez, és azok milyen hatással lehetnek a további rendeltetésekkel védett alkotmányos értékekre, alapvető jogokra.

A honvédelmi és árvízvédelmi rendeltetésekhez kötődő erdőgazdálkodási beavatkozások (Evt2. 28/B-28/D. §-ai) egyik lényegi eleme, hogy általános érvénnyel teszik lehetővé a területen lévő növényállománynak vagy egyes részeinek eltávolítását, valamint a természetvédelmi céllal szemben más fajok és növényállomány ültetését és fenntartását, illetve olyan módszerek alkalmazását, amelyek egyébként a védett természeti területeken egyébként tiltottak lennének. Ennek következtében a kivételek elsődleges rendeltetéssé minősítése, a hozzájuk tartozó beavatkozási lehetőségek miatt a természetvédelmi célok teljesítését az egész területen kizárja akkor is, ha arra nincs feltétlenül szükség. Az emberektől elzárt területek – így a hazai katonai gyakorló- és löterek – több esetben jelentős természeti potenciállal bírnak és segítettek a természeti értékek megőrzésben²², amire részben a Natura 2000 hálózat magyarországi kijelöléséhez kapcsolódó felmérések is rámutattak. Akkor számos honvédségi vagyongazdálkodásban lévő területre, erdőre elkészültek a természetvédelmi kezelési tervek, világossá téve, hogy a honvédelmi célok elérését az elsődleges természetvédelmi rendeltetés nem akadályozta.

Emellett az árvízvédelmi vagy honvédelmi rendeltetés másodlagossá tétele nem zárna ki a vonatkozó érdekek eseti, indokolt elsődlegességét, az általános védelmi cél lehetőség szerinti megőrzése vagy a lehető legenyhébb mértékű korlátozása mellett.

2.3.2. *Védett természeti területek* esetén kiemelt jelentősége van annak, hogy az emberi beavatkozások mindig az adott helyzethez és az adott ökológiai rendszerhez igazodva történjenek. Mivel a természetvédelmi és a kivételezett rendeltetésekhez tartozó erdőgazdálkodási tevékenységek adott esetben ellentétben állnak (állhatnak) egymással – az egyik valaminek a tűrését, meghatározott módszer alkalmazását²³, míg a másik aktív beavatkozást és a módszerek kiválasztásának szabadságát tételezi –, ezért a jogalkalmazónak szüksége van arra, hogy egyértelmű szabályok határozzák meg azokat a szempontokat, amelyek mentén egyik vagy másik tevékenység mellett kell dönten.

A Módtv. indokolása szerint e szempontokat az Evt1 szabályai nem tartalmazták, ezért volt szükség a törvényi módosításra, holott a rendeltetési szempontok iránti igény nem tette volna szükségessé a terület egészére vonatkozó rendeltetési sorrend megváltoztatását. Elegendő lett volna, hogy átlátható szabályrendszer megalapozza a döntések feltételrendszerét és meghatározza, hogy ki, mikor, hol, és milyen beavatkozást tehet az árvízvédelmi, vagy honvédelmi célok megvalósítása érdekében (ami esetenként a védett természeti értékek sérelmét is jelenthetik). Meglátásom szerint ez a megoldás felel meg a szükségesség és arányosság tesztjén alapuló korlátozásnak, míg a kivétel(ek) általánossá tétele ennek nem felel meg.

Az Alkotmánybíróság a szükséges korlátozással szemben ugyanis általában elvárja, hogy a jogalkotó a lehető legenyhébb megoldást válassza. Arányossági kérdésként merül tehát fel, hogy az elsődleges rendeltetésből következő, az egész területre kiterjedő kivétel meghatározása a visszalépés tilalma szempontjából a lehető legenyhébb korlátozásnak tekinthető-e. Az árvízzel veszélyeztetett területeken lévő erdőnek mindenképpen jelentős szerepe lehet az árvízi kockázat csökkentésében. Lásd a 2. számú mellékletet. Ennek ellenére az Evt2. egyrészt nincs tekintettel arra, hogy az árvízi kockázatkezelésben a természetes növényzet, az erdő olyan ökoszisztéma szolgáltatást nyújt, ami az árvízi kockázatot önmagában is csökkentheti. Nem veszi figyelembe azt sem, hogy az árvízvédelmi beavatkozás milyen értékek védelmét szolgálja. Az emberi életvédelem elsődlegességén túl olyan vagyoni értékvédelem is megjelenik, amely miatt a P) cikk (1) bekezdése alá tartozó természeti értékek jelentős sérelme nem indokolható, sőt aránytalan.

Az árvízkezelési terven túl mind a vízgyűjtő-gazdálkodási terv, mind a Kvassay Jenő terv hangsúlyozza, hogy a rendszeresen vízjárta területeken szükség lenne a területhasználat, különösen a művelési ág módosítására²⁴, az ökológiai feltételek figyelembevételére. A kormányprogramok által is kívánatosnak tartott területhasználatok esetén az erdő már az árvízvédelemnek nem gátja, hanem az ökoszisztéma szolgáltatásán keresztül annak eszköze.

²² <http://www.kormany.hu/download/3/e0/40000/Honlapon%20T%20urj%C3%A1n%20honlap%20SI.pdf>

²³ Tvt. 33.§

²⁴ Lásd a 2. számú mellékletben jelzett honlapot.

A fentiekben kifejtettek alátámasztják tehát, hogy a jogalkotó által alkotott új szabályok ellene hatnak az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglaltaknak, és ellentmondanak a Tvt. szabályozási rendszerének, alapelveinek egyaránt.

3. Az Evt2. 23. § (2) bekezdés e) pontja, a 23/A. § (3) bekezdése, a 24. § (2) bekezdés o) pontja, a 28/A. § (1) bekezdés b) pontja, a 28/A. § (5) bekezdése és a 45. § (3) bekezdése a Natura 2000 területeken lévő erdők védelme szempontjából egyértelmű visszalépést jelent azáltal, hogy az uniós jog fogalmától eltérő fogalom bevezetésével leszűkítette a Natura hálózathoz tartozó erdők nagyságát, valamint a szükségesség és arányosság tesztjével nem igazolható módon korlátozta a természeti értékek védelmét szolgáló természetvédelmi előírások lehetőségét. Mindezen rendelkezések a jogbiztonság sérelmét is okozzák az alábbiak szerint.

3.1. A Módtv. az erdők védelmi rendeltetései között jelentősen módosította a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályozást.

Az Evt1. 24. § (2) bekezdés o) pontja az uniós jogot átvevő Tvt.-vel összhangban állapította meg, hogy a „Natura 2000: a Natura 2000 területeken lévő erdő”²⁵

Ehhez képest az Evt2. **24. § (2) bekezdés o) pontja** a Natura 2000 fogalmát újrafogalmazta.²⁶ A fogalmi változás a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdőket jelentősen leszűkítette és védelmi rendeltetésüket korlátozta, körüket szűkítette azáltal, hogy egyrészt *közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő* erdőről rendelkezik csupán, másrészt pedig a fogalom az utaló rendelkezés következtében az Evt2. 7. § (1) bekezdésében felsorolt hat természetességi kategóriából (1. természetes erdők; 2. természetyszerű erdők, 3. származék erdők, 4. átmeneti erdők, 5. kultúrerdők, 6. faültetvény) csak az első kettő természetességi kategóriára terjeszthető ki, ellentétben az előzetesen hatályban lévő rendelkezésekkel.

Visszalépésnek tekintendő – az Evt1., illetve a Tvt. rendelkezéseihez képest –, hogy az Evt2. a Natura 2000 rendeltetés előírását már nem teszi kötelezővé minden Natura 2000 területen lévő erdőre (függetlenül annak természetességi állapotától), és azokat e szűk értelmezésen belül is két csoportba sorolja: 1. Natura 2000 rendeltetésű erdő és 2. Natura 2000 területen lévő erdő. Mindebből az következik, hogy a Natura 2000 jelleg, amely az adott erdőtől elválaszthatatlan minőséget jelent, nem minden esetben jelenik meg elsődleges, vagy akár további rendeltetesként.

Az Evt2. új szabályozása az Evt1. előírásaihoz képest olyan jelentős szűkítés, ami miatt a korábbi védelem *kb. a terület harmadára csökken* – lásd az 1. számú mellékletet –, elsődlegesen a harmadik természetességi kategóriába eső ún. származékerdők kiesése miatt. Ez a korábbi jogszabályi védelemhez képest jelentős visszalépést jelent.

3.2. A nem védett természeti területen lévő Natura 2000 területek erdeinek rendeltetését az Evt1. 24. § (5) bekezdése szerint az adott erdőrészlet természetbeni állapota és a konkrét közösségi célok ismeretében kellett meghatározni. Azaz az Evt1. alapján minden Natura 2000 területen lévő erdőnél mindeddig a Natura 2000-re való hivatkozás vagy elsődleges, vagy további rendeltetesként megjelent.²⁷

Az Evt2. a fogalom mellett a rendeltetés megállapítására vonatkozó szabályokat is megváltoztatta. A **23. § (2) bekezdés e) pontja** szerint *az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését (...) Natura 2000 rendeltetés esetén az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló miniszteri rendelet, valamint az erdő elhelyezkedése és természetességi állapota alapján a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyeken (...) állapítja meg.*

A hivatkozott miniszteri rendelet – az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet (továbbiakban: KvVMr.) – sorolja fel a helyrajzi számokkal együtt az uniós jog hatálya alá tartozó területeket. A Natura 2000 hálózathoz tartozó területeket egyrészt a madárvédelmi irányelv alapján a *jelölő madarak élőhelyét* másrészt az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt a *különböző élőhelytípusokat (ún. jelölő élőhely), illetve a - madárfajokat*

²⁵ Tvt. 4. § h) pontja: „Natura 2000 terület (európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű terület): külön jogszabályban meghatározott különleges madárvédelmi terület, különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek kijelölt terület, illetve az Európai Unió által jóváhagyott különleges természetmegőrzési, valamint kiemelt jelentőségű természetmegőrzési terület.”

²⁶ „Natura 2000: a Natura 2000 hálózat részeként kijelölt területeken lévő, közösségi jelentőségű vagy kiemelt közösségi jelentőségű, jelölő erdei élőhelynek minősülő, és a 7. § (1) bekezdés a)-b) pontjában foglalt természetességi állapotú erdő.”

²⁷ „A nem védett Natura 2000 erdők esetében a környeti erdőterv készítése és az erdőtervek elfogadása esetén kerül megállapításra az adott erdőrészlet természetbeni állapota és a konkrét közösségi célok ismeretében, hogy a Natura 2000 erdő a meglévő elsődleges rendeltetés mellett további, vagy elsődleges rendeltetesként kerül meghatározásra”. Hatályon kívül helyezte a Módtv. 90. § 9. pontja.

nem tartalmazó - védett *növény- és állatfajok élőhelyeket* jelentik. Az élőhelytípusok és a fajok élőhelye, mint terület sok esetben egybeesik, de nem feltétlenül és nem minden esetben. E területek egymáshoz való viszonya tehát háromféle lehet: 1. nincs köztük kapcsolat, 2. egymást teljesen lefedik, 3. egymást részben lefedik.

Bár az Evt2. látszólag a Natura 2000 rendeltetésének meghatározásakor abból az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendeletről (a továbbiakban: NaturaKr.) indul ki, amelynek tárgyi hatálya mind az élőhelytípusokat, mind a fajok élőhelyét lefedi, a Natura 2000 rendeltetés megállapításának fizikai területeként azonban már olyan fogalomra – „*jelölő erdei élőhely*” – utal, amely az élőhelyvédelmi irányelv szabályozási körébe tartozóan csak az élőhelytípusokra vonatkozik, a védettség más eseteire azonban nem. A *jelölő élőhely* ugyanis az *élőhelytípusok* közül nevesíti azt az élőhelyet, amelyik a terület Natura 2000 hálózathoz való tartozását indokolttá tette. Ugyanakkor a *jelölő (erdei) élőhely* fogalom használata a normavilágosság követelményével ellentétes, mert a Natura 2000 élőhelyek kijelölésének elfogadását és jóváhagyását követően – amelyek a NaturaKr.-ben²⁸ jelentek meg – már ténylegesen nem lehet a jelölő élőhelyeket a Natura 2000 hálózat többi részétől megkülönböztetni, és a Natura 2000 hálózatba tartozó területek jogi státusza között differenciálni. Ráadásul az „erdei” szó arra utal, hogy az csak az erdőhöz kötődő élőhelyekre vonatkozik, ami szintén drasztikusan csökkenti az uniós szabályozás és védelem területi hatályát.

A jelölő élőhely fogalma nem azonos a *jelölő faj élőhelye* fogalmával. E különbséget egyértelművé teszik a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós jog átvételét biztosító hazai jogszabályok, melyeknek alapját a Tvt. adja, és amelyek közé tartozik az Evt2.-ben hivatkozott KvVMr. és NaturaKr.. A tartalmi különbséggel a jogalkotó ugyan tisztában volt, ennek ellenére a Módtv. megalkotásakor ezt már nem vette figyelembe.²⁹ Ennek hátterében valószínűsíthetően az erdőterv-rendeletek szóhasználata áll. Azonban ott a kifejezés nem a Natura 2000 fogalmi elemeként jelent meg.

A „jelölő erdei élőhely” fogalom beszúrása miatt – az Evt2. 23. § (2) bekezdése alapján – az erdészeti hatóság a Natura 2000 rendeltetés megállapításakor a jelölő fajok – a madárvédelmi irányelv hatálya alá tartozó, illetve az élőhelyvédelmi irányelv mellékletében felsorolt növény- és állatfajok – élőhelyét teljes körűen nem veheti figyelembe, hanem csupán azokat az élőhelyeket, amelyek fogalmilag ezen *élőhelytípus* kifejezéssel összeköthetők.³⁰ E körbe a madárvédelmi területek³¹ nem tartoznak bele. Az ilyen szűkítések – az Evt. 23. § (2) bekezdés e) pontjában, a 23/A. § (3) bekezdésében, a 24. § (2) bekezdés o) és 28/A. § (1) bekezdés b) pontjaiban, a 28/A. § (5) és 45. § (3) bekezdéseiben – a Natura 2000 területek védelme szempontjából egyértelmű és megengedhetetlen visszalépést jelentenek a védett természeti területeken kívül eső azon Natura 2000 területeken, ahol a terület, mint élőhely kijelölését csak a *jelölő faj* – így különösen a madarak – jelenléte indokolta, maga az élőhely típusa nem.

3.3. A Natura 2000 – akár elsődleges, akár másodlagos – rendeltetésként való megjelenítése kifejezetten megelőzést szolgáló eszköz, mert egyértelmű üzenetet hordoz mind az erdőtulajdonos, mind az erdőgazdálkodó, mind az erdészeti hatóság felé, hogy az erdőgazdálkodást csak erre a védettségi állapotra tekintettel lehet folytatni. Miután a rendeltetés az az erdőtervezés alapja, ezért annak az is a funkciója, hogy már a beavatkozások megtervezésekor előre tudhatóvá és megismerhetővé tegye azokat a tényezőket, amelyek az erdő tulajdonságaként értékelendők.

Az Evt. szűkítő fogalomhasználatának fentiekhez kapcsolódóan újabb visszalépést jelentő következménye, hogy beszűkül azon területek köre, ahol a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére erdészeti hatósági korlátozásokra kerülhet sor.

Ennek példái az Evt2. 28/A. § (1) bekezdés b) és c) pontjai, amelyek másként szabályozzák a természetvédelmi helyzet megőrzése érdekében tehető korlátozásokat. Míg a Natura 2000 rendeltetésű erdőkben az élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében szükséges korlátozások

²⁸ A NaturaKr. 13. sz. melléklete (A Natura 2000 fenntartási terv és az annak alapjául szolgáló dokumentáció tartalmi követelményei, II. A Natura 2000 fenntartási terv készítését megalapozó dokumentáció 3. Térképek) 3.4. *Jelölő élőhelytípusok*: a tervezési területen előforduló közösségi jelentőségű jelölő élőhelyek lehatárolása.

²⁹ Lásd az Evt2. 28/A. § (5) bekezdését, amely szerint „[a] Natura 2000 rendeltetésű erdőben található jelölő erdei élőhelyek és fajok természetvédelmi helyzetének javítását az állam tájékoztatással, szemléltetéssel és támogatással segíti elő.”

³⁰ KvVMr. 3. melléklete: Kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területnek jelölt területek,

KvVMr. 4. melléklete: Különleges természetmegőrzési területek,

KvVMr. 5. melléklete: Kiemelt jelentőségű természetmegőrzési területek.

³¹ KvVMr. 1. melléklete: Különleges madárvédelmi területek.

az egész területet érinthetik, addig az ilyen rendeltetéssel nem bíró Natura 2000 területeken már csak egy szűkebb területen, azaz csak „a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben” valósulhatnak meg.³²

Az Evt2. 28/A. § (1) bekezdés b) pontja lényegében módosítja a Natura 2000 területeket érintő uniós kötelezettség teljesítését azáltal, hogy a kedvező állapot elérését csak a *Natura 2000 rendeltetésű* – azaz nem minden természetességi kategóriába tartozó – erdő esetén írja elő. Másrészt nem minden Natura 2000 területen teszi lehetővé a szükséges korlátozásokat, hiszen azt az Evt2. szerint nem Natura 2000 rendeltetésű erdőben csak egy szűkebb területen – az Adattárban éppen felvett és rögzített adatok alapján kijelölt területen – engedélyezi, mintha csak azok tartoznának a Natura 2000 területekre vonatkozó uniós és hazai jogi szabályozás hatálya alá.

Mindezek alapjaiban kérdőjelezi meg az Európai Unió hivatkozott jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozó területek védelmét és az uniós követelmények érvényesítését, miközben e területeket a Tvt. a 41/A. §-ában³³ beemelte a hazai jogba és a természetvédelmi rendszerbe.

3.4. A Módtv. rendelkezéseihez fűzött indokolás szerint a szűkítő tartalmú változtatásra az erdőgazdálkodók érdekeinek védelmében volt szükség. Az általános természetvédelmi korlátozások felső határának törvényi szintre emelésére az indokolás szerint azért volt szükség, hogy az erdőgazdálkodók kellő garanciát kapjanak, majd kiemeli, hogy „[a]z Evt. rendeltetéshez, élőhelyhez, természeti értékekhez vagy fajokhoz kapcsolódó korlátozásokról szóló rendelkezései nem zárják ki, hogy a természetvédelmi szempontok az erdőgazdálkodás során a leírtaknál nagyobb mértékben kerüljenek érvényesítésre. Ez viszont már csak az erdőgazdálkodó és a természetvédelmi kezelő, illetve hatóság megegyezésén múlhat.”

Tekintettel arra, hogy a védettségi szintben való visszalépés csak akkor fogadható el, ha az valamely alapvető jog vagy alkotmányos érték miatt a szükségesség és arányosság keretein belül történt, ezért vizsgálni kell, hogy az erdőgazdálkodó érdeke visszavezethető-e alapvető jogra.

Először is rögzítendő, hogy az erdőgazdálkodó nem a tulajdonosi mivoltot jelzi – függetlenül attól, hogy természetesen maga a tulajdonos is lehet erdőgazdálkodó –, hanem az erdő jogszerű használatát jelenti. A releváns tárgyi összefüggés alapján ebből az következik, hogy a visszalépés tilalma szempontjából az értékelést az egészséges környezethez való jog és a vállalkozáshoz való jog viszonylatában kell elvégezni, azaz igazolható-e a visszalépés a vállalkozáshoz való jog alapján.

Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdésére, és a XII. cikk (1) bekezdésének első mondatára³⁴ hivatkozva ki kell emelnem, hogy „Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „[a] vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan: senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott foglalkozással kapcsolatos vállalkozás, sem pedig ennek adott vállalkozási jogi formában való gyakorlásához.”³⁵

Kétségtelen, hogy a természeti értékek védelme együtt járhat a gazdasági használat (hasznosíthatóság) korlátozottságával, azonban magát a vállalkozás lehetőségét nem, csak annak célját és módját határozza meg, amikor megköveteli, hogy az a természeti értékek károsodását ne okozza. Amikor egy erdőgazdálkodó a helyzet ismeretében azt vállalja, a tulajdonossal megkötött megállapodás alapján, hogy védett természeti területen lévő vagy azon kívül eső, a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdő erdőgazdálkodójává lesz, akkor azt is tudnia kell, hogy olyan tulajdonságokkal rendelkező erdőt vesz (vett) át, olyan erdő használatára kap jogokat és kötelezettségeket, amely erdőben a természeti értékek védelme hangsúlyos szerepet kap. A természetvédelmi korlátozás ugyanis e területektől nem elszakítható, azoknak természetes velejárója, egyfajta tulajdonsága. E tekintetben iránymutatónak tartom az Alkotmánybíróság

³² Az Evt2. 28/A. § (1) bekezdése szerint „Az erdészeti hatóság a természetvédelmi hatóság kezdeményezésére

a) természetvédelmi rendeltetésű erdőben a természetvédelmi kezelési tervben foglaltakkal, valamint a védetté nyilvánítás céljával összhangban természetvédelmi célból,
b) Natura 2000 rendeltetésű erdőben a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhely kedvező természetvédelmi helyzetének fenntartása érdekében,
c) Natura 2000 területen kiemelt közösségi jelentőségű jelölő faj kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében a faj monitorozott adatok alapján megállapított jelentős állományának Adattárban rögzített elhelyezkedésű élőhelyeként szolgáló erdőben, a fakitermelés teljes korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 50 méter, az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozására vonatkozóan a faj előfordulásának legfeljebb 100 méter sugári környezetében, valamint (...)”

³³ A Tvt. 41/A. §-a [Az Európai Közösségek jogi aktaiban meghatározott védettségi kategóriába tartozó területek kijelölése] szerint:

„(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 földrészeket a miniszter hirdeti ki.

(2) Az (1) bekezdésben meghatározott 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.”

³⁴ Az Alaptörvény M) cikk (1) bekezdése „Magyarország gazdasága az értéktérítő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik”. A XII. cikk (1) bek. első mondata „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”

³⁵ Legutóbbi hivatkozás 17/2018. (X. 10.) AB határozat [112]

28/2017. (X. 25.) AB határozatát, amelyben mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenességet előidézőnek minősítette a testület azoknak a természetvédelmi célú biztosítékoknak a hiányát, amelyek kötelező erővel határoznák meg a Natura 2000 földrészek értékesítésén túl a hasznosítás kereteit is. Kiemelendő továbbá az Alkotmánybíróság 16/2015. (VI. 5.) AB határozata is, amely egyértelművé tette, hogy a természeti értékeket magukon hordozó ingatlanok hasznosítása nem választható el az értékvédelemtől.³⁶ Ezek a korlátozások a vállalkozóvá magát nem lehetetlenítik el, annak csupán azon kereteit adják meg, amely az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez elengedhetetlenek. A vállalkozáshoz való jog alkotmányos védelme nem jelenti egyben meghatározott gazdasági haszon biztosításának kötelezettségét is.

Innentől kezdve az arányosság kérdésének vizsgálata szükségtelenné válik, hiszen nincs olyan egyéb jog, aminek sérelme megállapítható lenne.

A vállalkozáshoz való jog alkotmányos védelméből nem következik annak szükségessége, hogy olyan erdőgazdálkodási tevékenység legyen megengedhető, amely a természeti értékek károsodását vagy annak kockázatát hordozza magában, és arányosnak sem tekinthető az a rendelkezés, amely a terület jövedelmezőségét azáltal kívánja javítani, hogy lehetővé teszi visszafordíthatatlan károsító folyamatok elindítását. Az Alkotmánybíróság az ilyen veszélyeket magában hordozó, vagy eredménnyel járó rendelkezéseket következetesen alaptörvény-ellenesnek minősítette.³⁷

Álláspontom szerint alkotmányossági szempontból nem elfogadható az a szabályozás, amely az erdőgazdálkodó gazdasági érdekeit a természeti értékek védelme fölé helyezi.

3.5. Az előzőekhez kapcsolódóan kiemelendő, hogy az Evt2. új szabályai jogbiztonsági problémát is felvetnek.

Ahogy azt a korábbiakban bemutattam a Natura 2000 területek hálózatainak védelme az uniós jogon alapul, fogalmi rendszere kötött. A jogszabályok közötti összhangot az Evt2. előtt az biztosította, hogy a Natura 2000 fogalma alatt az uniós jog átvételét szolgáló Tvt.-ben szereplő fogalmat kellett érteni a jogrendszer egészében.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján a jogállamiság alapvető követelménye a jogrendszer működésének kiszámíthatósága, mely magában foglalja a közhatalommal rendelkező szereplők fellépésének lehetőségét és módját, valamint a jogszabály által megfogalmazott jogok és kötelezettségek tartalmának világosságát, és előreláthatóságát a norma címzettjei számára, különösen akkor, ha a kötelezettség elmulasztása, vagy nem megfelelő teljesítése szankciót von maga után.³⁸

A Natura 2000 hálózat védelmét egyszerre szolgálják a közigazgatási, polgári jogi és büntetőjogi felelősségi szabályok, és a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők esetén az erdőgazdálkodók magatartása miatti általános felelősségi szabályok alapját – ideértve a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény természetkárosításra, valamint a Tvt. polgári jogi kárfelelősségre vonatkozó rendelkezéseit is³⁹ – a Tvt. fogalma adja. Miközben e felelősségi szabályokat az Evt2. rendelkezései nem írják, nem is írhatják felül, addig az Evt2. eltérő tartalmú Natura 2000 fogalma az erdőgazdálkodók számára azt a megtevesztő üzenetet hordozza, hogy felelősségük terjedelme ahhoz igazodóan szűkebb.

Az Evt2. és a Tvt. fogalmak eltérése miatt, a Natura 2000 területekre vonatkozó szabályokból fakadó kötelezettségek a címzettek számára nem tekinthetők egyértelműnek, világosnak és kiszámíthatónak, és álláspontom szerint ez jogalkalmazói jogértelmezéssel sem oldható fel.

Mindezek alapján, egyebek között az elővigyázatosság, a megelőzés elvének is érvényt szerezni kívánó polgári jogi és különösen a büntetőjogi felelősség kapcsán felmerülő fogalmi ellentmondás és jogbizonytalanság olyan súlyúnak tekinthető, amely miatt az Evt2. Natura 2000-re vonatkozó rendelkezései nem felelnek meg a jogállamiság követelményeinek sem, ezért sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését.

A Natura 2000 területek védelme az uniós jogi kötelezettség alapján az államot terhelő kötelezettség, amelynek része, hogy olyan jogi feltételeket teremtsen, amelyek nem ellentétesek az uniós joggal. A Natura 2000 területek kiterjedését a tagország kizárólag úgy módosíthatja, ha betartja az uniós jogban rögzített és a hazai jog részévé tett eljárási rendet. E körbe semmiképpen sem tartozik az a

³⁶ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110]

³⁷ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [109], 13/2018. (IX. 4.) AB határozat, [20], (17/2018. (X. 10.) AB határozat [88]

³⁸ 12/2017. (VI. 19.) AB határozat [103], 31/2015. (XI. 18.) AB határozat [51] és [61], 8/2017. (IV. 18.) AB határozat [48]

³⁹ Btk. 243. §-a és Tvt. 81. §-a.

megoldás, amely a fogalmat módosítja, ahogy az sem, hogy a Natura 2000 területen belül egy adott pillanat monitoring adatai alapján jelöljön ki egy olyan területet, amely a védelmet indokoltá teszi.

3.6. Az Evt2. 23/A. § (3) bekezdése a rendeltetések sorrendjének meghatározásakor szintén kivételként kezeli az árvízvédelmi és a honvédelmi célok elérését. Az e tárgykörben korábban kifejtetteket itt is irányadónak tekintem, ezért a sorrend megváltoztatása álláspontom szerint a Natura 2000 területeket érintően is a visszalépés tilalma szempontjából alaptörvény-ellenes, mert nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményének.

4. Az Evt2. 23. § (2) bekezdés a) pontja, 23. § (7) és 28/A. § (4) bekezdése az Alaptörvénnyel ellentétes visszalépést eredményezett azáltal, hogy az Alaptörvényből levezethető kényszerítő okok híján csökkentette a helyi védett természeti területek védeltségi szintjét, illetve a közérdekű védelmi rendeltetés előírásához is szükségessé tette a tulajdonossal történő megállapodást.

4.1. A Tvt. előírásai⁴⁰ alapján a védett természeti területek (kiemelt) természetvédelmi oltalma – így az erdők is – védetté nyilvánító jogszabállyal (a Tvt.-vel, miniszteri és/vagy önkormányzati rendeletekkel) jöttek (jönnek) létre, és az ilyen területen lévő erdők a jogalkotói aktustól függetlenül a törvény erejénél fogva elsődlegesen védelmi rendeltetésűek.

Az erdők rendeltetését az Evt2. 23. § (1) bekezdése alapján az erdészeti hatóság a törvényben felsorolt kivételektől eltekintve az erdőgazdálkodó, illetve annak hiányában az erdő használatára jogosult kérelmére állapítja meg. A védett természeti területekre vonatkozó kivételek között – Evt2. 23. § (2) **bekezdés a) pontjában** – a módosítás következtében csak az *országos jelentőségű védett természeti* területen álló erdő szerepel, a *helyi jelentőségű nem*. Ebből következően az erdészeti hatóság az erdő rendeltetését⁴¹ nem hivatalból, hanem kérelemre állapítja meg és hatósági döntéstől teszi függővé annak ellenére, hogy a kérdéses helyi védelmet jogszabály – önkormányzati rendelet – mondta ki és ezt a Tvt. vonatkozó rendelkezése alapján törvényi védelem illeti meg. A helyi jelentőségű védett természeti területen lévő erdő területek rendeltetését az erdészeti hatóság a védelmet kimondó helyi rendelettel való összhang megteremtése érdekében csak a jegyző kérelme esetén állapíthatja meg a módosítás szerint. Ezt az érintett települési önkormányzat jegyzője – az Evt2. 23. § (3) bekezdés m) pontja alapján – kezdeményezheti. A nyelvtani értelmezésből következően e kezdeményezés egyrészt nem kötelezettség, másrészt annak híján elmarad az önkormányzati rendeleten alapuló, helyi jelentőségű védett természeti területen lévő erdők védelmi rendeltetésének a megállapítása is.

Ez a lehetőség pedig a módosított Evt2. 23. § (4) bekezdésében foglaltak alapján valószínűsíthető. E bekezdés ugyanis azt rögzíti, hogy amennyiben az erdő rendeltetésének megállapítására közérdekből az előzőek szerint kerül sor, annak fennállása alatt az erdőgazdálkodó kárának és többletköltségének megtérítésére jogosult, amiről való megállapodás előfeltétele a kezdeményezésének. Ezen túlmenően az Evt2. 23. § (7) **bekezdése** alapján a rendeltetés kérelemre történő megállapításához (törléséhez) a tulajdonos hozzájárulása is szükséges, ami általános előírásként – minden féle egyéb normatív előírás, korlátozás hiányában – akár a helyi, akár az országos jelentőségű védett területek védelmi szintjének csökkentéséhez vagy ennek veszélyéhez vezethet. Szükségesnek tartom kiemelni, hogy közérdekű korlátozások esetén a szükségesség és arányosság követelményének nem az felel meg, ha a törvény a tulajdonos számára a megállapodáson keresztül mintegy vétőjogot ad a korlátozással szemben, hanem az, ha az Alaptörvényből fakadó kötelezettségekre is tekintettel az állam kötelezettségévé teszi a megfelelő kártalanítás biztosítását. Ilyen szabályokat fogalmaz meg a Tvt. 71-72/A. §-aiban.

4.2. A visszalépés tilalmába ütközés nemcsak abban nyilvánul meg, hogy az erdészeti hatóság nem jár el hivatalból, hanem abban is, hogy az önkormányzati rendelettel szemben az Evt2. 28/A. § (4) **bekezdése** megköti az erdészeti hatóság kezét és a jegyző kezdeményezésére természetvédelmi korlátozást csak akkor rendelhet el, ha a természetvédelmi rendeltetés megállapítása az Evt2. 23. § (3) bekezdése alapján jegyzői kezdeményezésre már megtörtént. Ebből pedig az következik, hogy a jogszabály – önkormányzati rendelet – által védetté nyilvánított védett természeti területen a jegyző nem minden esetben tudja érvényesíteni a védelmi célok teljesítését. Ez azt is jelenti, hogy az önkormányzati hatáskörben hozott, konstitutív hatályú jogszabályi döntést a jogalkotó egy hatósági határozattól – és adott

⁴⁰ Tvt. 23 §-a, 24. § (1) és (3) bekezdései.

⁴¹ Az Evt2. 23. § (2) bekezdés a) pontja szerint.

esetben a kötelezett ingatlantulajdonos polgári jogi igényétől, valamint a jegyző és az erdőgazdálkodó között létrejövő polgári jogi megállapodásától – tesz függővé.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata alapján az egészséges környezethez való jog védelmét szolgáló garanciális eszközök között kiemelt jelentőséggel bírnak az eljárási jogosultságok.⁴² Ezen eljárási garanciák közé tartozik, hogy a helyi védelem érdekében az arra jogosult fellépessen és a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárását és intézkedését kezdeményezhesse. A helyi védett természeti területekre vonatkozó eljárási szabályok együttes értékelése alapján az állapítható meg, – tekintettel a 28./A. § (4) bekezdésére is –, hogy a természetvédelmi korlátozás elrendelésére jogosult hatóság nem tud fellépni a korlátozás címzettjével szemben akkor, ha ahhoz a címzett maga nem járult hozzá.

Az egészséges környezethez való jog érvényesülését az állam intézményvédelmi garanciái biztosítják, amelyeknek elengedhetetlen része a jogszabályok kikényszerítését szolgáló közhatalmi jogosítványok gyakorlása. Ezek nem köthetők a címzett hozzájárulásához, a pénzügyi ellentételezéshez. Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a közérdekű korlátozással jogszerűen okozott károk ellentételezését a Tvt. normatív módon szabályozza a 72/A. §-ában.⁴³ Ezen túlmenően szintén törvényi szinten rendezi a természetvédelmi célú gazdasági korlátozások, tilalmak és termelésszerkezet jelentős megváltoztatása miatt a tulajdonosnál, vagy jogszerű használatnál keletkezett tényleges kár megtérítését.⁴⁴ Hangsúlyozandónak tartom, hogy a jogszabály végrehajtásának közhatalmi kikényszeríthetősége nem kapcsolható a természetvédelmi korlátozás nyomán keletkező kártalanítási igény kielégítéséhez, vagy gazdálkodói hozzájáruláshoz, mert az a jogszabály által biztosított védelmet kiüresíti.

A helyi védett természeti területek esetén az elsődleges védelmi rendeletetés megállapításának az Evt2. szerinti függővé tételével megkérdőjelezi a Tvt. szerint, az önkormányzatok által lefolytatott és jogszabályban kimondott helyi védettséget. Ez egyben azt is jelenti, hogy a módosított Evt. valójában olyan előírást tartalmaz, amely szabályozási tárgyát illetően a Tvt. szabályozási körébe tartozik, hiszen a helyi védettség jogi érvényüléséhez állapít meg további feltételt. Egyben áttöri az Evt2. 4. § (3) bekezdésében foglaltakat, önmagában is veszélyeztetve a Tvt. 31. §-ában foglalt generális tilalom érvényesülését.

4.3. A visszalépés alkotmányos igazolhatósága hiányzik. A Módtv. indokolása csak arra utal, hogy vannak olyan esetek, amikor az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül esik az erdő rendeltetése és ez indokolja azt, hogy e rendeltetések tudomására jutása után hivatalból állapítsa meg azt.⁴⁵ Ebből azonban okszerűen az következne, hogy a jogszabállyal védetté nyilvánított területen lévő erdő rendeltetéséről – függetlenül attól, hogy azt milyen jogszabály nyilvánította védetté – az erdészeti hatóság minden esetben hivatalból döntsön. Mivel a helyi védett természeti területek elsődleges rendeltetésének meghatározásában megjelenő visszalépés nem vezethető vissza olyan szükségszerűségekre, amely valamely alapvető jog, vagy alkotmányos érték védelme érdekében elengedhetetlen, ezért álláspontom szerint a helyi védettségű természeti területek jogszabályokkal biztosított védelmi szintjében bekövetkezett visszalépés ellentétes az Alaptörvénnyel.

4.4. Az Evt2. 23. § (2) bekezdés a) pontjára tekintettel a helyi és az országos védett természeti területek között bevezetett megkülönböztetés a jogbiztonság szempontjából is aggályos.

A Tvt. a szabályozási szint alapján nem tesz különbséget a védett természeti területek között, aszerint, hogy azok országos vagy helyi védelmet élveznek-e, így a Tvt. követelményrendszere és védelmi előírásai mindenki számára kötelezettséget keletkeztetnek. Ehhez képest az Evt2. új szabályai azt az üzenetet hordozzák, hogy a helyi védettség a kötelezettség szempontjából eltérő minőséget jelent, mint az országos védelem, és a helyi természetvédelmi intézkedésekre, korlátozásokra csak akkor van lehetőség, ha ahhoz az erdőgazdálkodó, valamint a tulajdonos hozzájárult, miközben a felelősségi szabályokban ilyen kettősség nem jelenik meg.

⁴² 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [28], 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [110]

⁴³ A Tvt. 72/A. § (1) bekezdése szerint „A természeti értékek fenntartását, illetve a természeti állapot javítását vállaló tulajdonos, illetve jogszerű használó a 72. § (1), (3) és (4) bekezdésében meghatározott kártalanítás és a 71. §-ban meghatározott támogatások kérdéseire kiterjedő szolgáltatási megállapodást köthet az igazgatósággal.”

⁴⁴ A Tvt. 72. § (1) bekezdése szerint „A védett természeti területeken természetvédelmi érdekből – az e törvény hatálybalépését követően – elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom esetén vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos vagy – amennyiben a tulajdonos a terület használatát átengedi – a jogszerű használó tényleges kárát meg kell téríteni.”

⁴⁵ Módtv. indokolása szerint: „Az erdő egyes rendeltetései az erdészeti hatóság mérlegelési jogkörén kívül eső döntésekből következnek (pl. természetvédelmi, Natura 2000, honvédelmi, határrendészeti, árvízvédelmi, örökségvédelmi, erdei génrezervátum, vadaspark, vadaskert rendeltetések). Ezeket a rendeltetéseket az erdészeti hatóságnak a rendeltetést megalapozó döntés tudomására jutását követően hivatalból kell megállapítania, illetve ellentétes döntés esetén hivatalból kell törölnie, nem várhat az erdőgazdálkodó kezdeményezésére, ahogy ezt a hatályos rendelkezések tartalmazzák.”

Az Evt2. ezen rendelkezéseit a Natura 2000 területek esetében felhozott, a jogbiztonságra vonatkozó érveim alapján tartom az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdését sértőnek is.

5. Az Evt. 27. § (1) bekezdés a), b) és a 28. § (1) bekezdés a), b) pontjai, 27. § (4) és 28. § (2) bekezdései, valamint 28/A. § (1) bekezdés c) és d) pontjai a visszalépés tilalmára tekintettel alaptörvényellenesek, mert a természetvédelmi célok érvényesítését háttérbe helyezve az erdőgazdálkodói érdekek érvényesülését garantálják. *Általuk lehetővé vált, hogy az erdőgazdálkodó magatartását meghatározó jogi keretek – a jogszabályok és hatósági határozatok – figyelmen kívül hagyják a P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó elemek – a védett növény- és állatvilág, a biológiai sokféleség – helyi adottságait és egyedi sajátosságait, miközben nem igazolt mindennek Alaptörvényből fakadó szükségessége és arányossága. E rendelkezések a jogbiztonság sérelmével is járnak az alábbiak miatt.*

5.1. Az Evt1. alapján született erdőterv-rendeletek⁴⁶ az adott élőhelyhez, életközösséghez, helyi sajátosságaikhoz igazodva fogalmazták meg az erdőgazdálkodó tevékenységét, annak módját, területi és időbeli korlátait. E miniszteri rendeletek az adott évben esedékes körzeti erdőtervezéssel érintett területeken biztosították a védett természeti, valamint a Natura 2000 hálózathoz tartozó területeken lévő erdő állapotának megőrzését, igazodva az adott erdőkben található élőhelyek és fajok egyediségéhez és sajátosságaikhoz.

Az Evt2. a körzeti erdőtervezés rendszerét megváltoztatta és az erdőgazdálkodó magatartását a jogszabályokban rögzített általános követelmények helyi viszonyokhoz való adaptálásával a hatóság határozhatja meg. A Módtv. azonban a hatóság által alkalmazható természetvédelmi célú korlátozó szabályokat jelentős mértékben leszűkítette azzal, hogy az erdőterv-rendeletekben megjelenő korlátozásokból egy mértéket önkényesen kiragadva (pl.: 5m3 holtfa-mennyiség, részletesen lásd a petítumban), azt a korlátozás maximumaként általános szabályként emelte törvényi szintre, s az attól eltérő, a természetvédelmi cél elérését szolgáló, de az erdőgazdálkodó számára szigorúbb előírások megfogalmazását a végrehajtási rendeletek feladatává tette. Azaz a Módtv. nem a természetvédelem érdekét szolgáló mértéket tette általános törvényi követelménnyé, hanem az erdőgazdálkodók által elfogadhatónak ítélt mértéket. Továbbá a törvény e korlátozások előírhatóságát nem teszi lehetővé minden természetességi kategóriába tartozó erdőben, hanem csak a törvényben meghatározottakban (lásd a fenti 3.1 pontot) függetlenül attól, hogy a védett tárgy hol található.

A 3. számú mellékletben összegzett, az erdőterv-rendeletek körzetekre meghatározott korlátozásainak összevetése az Evt2.-vel és a végrehajtására kiadott miniszteri rendelettel⁴⁷ jól mutatja a jogszabályi védelemben bekövetkezett visszalépést a jogalkotó által választott megoldás következtében. Hangsúlyozandó, hogy a természetvédelmi korlátozások csökkentésének és Evt2. szerinti szabályozásának következménye, hogy az erdei élővilág számára fontos élőhelyi elemek (holtfa, hagyásfa csoportok, védett állományrészek, folyamatos erdőborítás) korlátozottabb mennyiségben és számottevően kisebb területen tarthatók fenn. Az erdőgazdálkodási tevékenység időbeli korlátozásának nemcsak a védett madárfajok fészkelésének sikerességét kellene szolgálnia, hanem az egész erdei életközösség (más állatok, növények) védelmét is. Az Evt2. megoldása ugyanakkor nem garantálja a madárfajok fészkeinek, fiókáinak védelmét, már rövidtávon is a természetvédelmi károkozás lehetőségét vetítve előre, középtávon pedig akár veszélybe is sodorhatja az erdőkhöz kötődő, fokozottan védett egyes madárfajok hazai állományait. A speciális élőhelyi elemekhez kötődő – jelentős részben közösségi jelentőségű, vagy nemzeti védettség alatt álló – fajok élettere beszűkül, ami a *biodiverzitás helyi és országos csökkenéséhez* vezethet.

5.2. Tekintettel arra, hogy a változtatással a jogalkotó – a Módtv. korábban már idézett indokolása alapján⁴⁸ – az erdőgazdálkodók számára kívánt garanciát nyújtani, ezért alkotmányossági kérdésként merül fel, hogy a visszalépés tilalmába ütközőnek tekinthető-e az, ha a jogalkotó a korlátozó intézkedéseket úgy emeli törvényi szintre, hogy nem a természetvédelmi szempontot részesíti előnyben, hanem a gazdálkodói szempontokat. Álláspontom szerint – összhangban a fentebb már kifejtettekkel – a válasz, igenlő.

⁴⁶ 2011-től az illetékes miniszter minden évben rendeletet adott ki a körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékekről: 96/2011. (X. 17) VM rendelet, 85/2012. (VIII. 06.) VM rendelet, 60/2013. (VII. 19.) FM rendelet, 47/2014. (IV. 24.) VM rendelet, 45/2015. (VII. 28.) FM rendelet, 69/2016. (X. 14.) FM rendelet.

⁴⁷ Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet

⁴⁸ Lásd 4. számú lábjegyzetet.

Az Alkotmánybíróság a korábban már hivatkozott határozatokban visszalépésként értékelte, ha a módosítás eredményeként a természeti értékek védelme nem az elővigyázatosság és a megelőzés elvére épül, ha nem biztosítható ugyanolyan hatékony védelem, ha megnő a természeti állapot-romlás kockázata. Márpedig a természetvédelmi szabályok védelmi szintjében visszalépés következett be azért, hogy a korábbi védelmi szabályok helyébe olyan kettős rendszerű szabályozás lépett, amely törvényi szintre általános szabályként a korlátozásnak olyan felső határát emelte, amely alkalmatlan a P) cikk (1) bekezdésének hatálya alá tartozó minden érték megóvására, a helyi viszonyokhoz és a védelem tárgyához való igazodásra. A természetvédelmi szempontból kívánatos szabályok meghozatalát pedig a törvényi szabályozás a végrehajtási rendeletre bízta anélkül, hogy kellő garanciát teremtett volna azok megalkotására. Az a felhatalmazás, amely a minisztert a törvénynél az erdőgazdálkodók szempontjából szigorúbb szabályok meghozatalára hatalmazza fel, nem tekinthető kellő garanciának. Következik ez a Módtv. indoklásából is, hiszen a jogalkotó az Evt1. alapján megszületett erdőterv-rendeletek szigorúbb korlátozásait *túlburjánzó és áttekinthetetlen szabályozásnak* tekintette, a helyi viszonyokhoz való igazodást pedig „*ügyintézőspecifikus*”-nak nevezte.

Az Alkotmánybíróság is hangsúlyozta, hogy a természetvédelem gyakorlati megvalósításában a jogszabályban lefektetett általános jellegű korlátozások és előírások érvényesítése csak kevésbé hatékony védelmet biztosít a védett természeti értékek vonatkozásában, mivel nem képes figyelembe venni az adott terület helyi sajátosságait.⁴⁹ Mindezt az ilyen irányú jogszabály-módosítást egy korábbi esetben is már Alaptörvény-ellenesnek találta a testület.

A jelen esetben az elért védettségi szinttől való visszalépés tilalmának és az *Alkotmánybíróság által is követelményként megfogalmazott elővigyázatosság és megelőzés elvének* a Módtv. akkor felelt volna meg, ha az erdőterv-rendeletekben korábban már megfogalmazott természetvédelmi célú korlátok teljességét a felső határra vonatkozó mennyiségi megkötés nélkül emelte volna törvényi szintre, kötelezővé téve, az általános szabályok élőhely és faj specifikus helyi adaptálását a hatósági eljárás során. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdéséből, valamint a XXI. cikkből fakadó alkotmányos védelem azt kívánja meg, és ez áll az erdőgazdálkodó érdekében is, hogy a körzeti erdőtervezés folyamatában egyértelművé váljanak tevékenységének jogi keretei. Az új szabályozás nem teszi lehetővé, hogy az erdészeti hatóság olyan korlátozásokat fogalmazzon meg az erdőgazdálkodó tevékenységére nézve, amely az Evt2.-ben vagy a végrehajtási rendeletben meghatározott mértéket meghaladja, még akkor sem, ha azt a természetvédelmi hatóság a védelem tárgyára tekintettel indokoltnak tartaná.

Szükségesnek tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a jogszabályi hiányosságokat a hatósági eljárásban sem lehet orvosolni, mert a hatóság a törvényben, illetve a végrehajtási rendeletben nem szereplő korlátozást csak az erdőgazdálkodóval történt megállapodás esetén írhat elő az Evt2. 28/A.§ (3) bekezdése szerint. Míután élő, folyamatosan változó védett természeti területekről, értékekről és rendszerekről van szó – álláspontom szerint – az tekinthető megfelelő jogi szabályozásnak, amely a megfelelő szinten, a védelmi célhoz rendelt arányú és tartalmú előírásokkal szabályoz, minden esetben biztosítva az adott szabályozási terület helyi természeti folyamatainak, körülményeinek figyelembevételét és azok megfelelő, hatékony érvényesítését.

Mindezek miatt a visszalépést e területen sem tartom alkotmányossági szempontból megalapozottnak és elfogadhatónak a szükségesség és arányosság kérdéséről korábban már kifejtett álláspontom szerint.

5.3. Az Evt2. szabályozása jogbiztonsági kérdéseket is felvet. Az Evt1. alapján megszületett erdőterv-rendeletek alapján megszülető körzeti erdőtervek minden esetben tartalmazták azokat az egyedi és sajátos korlátozásokat, amelyek a védett természeti és Natura 2000 területek jellemzői miatt, a területek „minőségének” megőrzéséhez a mindennapi tevékenység végzésének rendjét meghatározták. Ezek a terület-specifikus szabályok olyan általános magatartási követelményeket fogalmaztak meg az erdőgazdálkodó számára, amelyek segítettek abban, hogy elkerülje a természeti értékek veszélyeztetését, károsítását, és a természetvédelmi hatóságnak csak különleges esetekben kelljen fellépnie a természeti értékek veszélyeztetése és károsításával szemben.

Az Evt2. ezt az elővigyázatosságot és természeti kármegelőzést szolgáló szabályozást megváltoztatta. Az erdészeti hatóság ugyanis egyrészt nem köteles a természetvédelmi hatóság

⁴⁹ 16/2015. (VI. 5.) AB határozat [103]

megkeresésének eleget tenni, azt mérlegelheti, másrészt az erdőgazdálkodó beleegyezését megtestesítő megállapodás nélkül annak nem is tud eleget tenni. E törvényi előírások – a korábbiakhoz hasonlóan – túlmutatnak az Evt. (és az erdők) szabályozásán, és ellentétben a Evt. 4. § (3) bekezdésében foglaltakkal, ténylegesen a Tvt. szabályozási körébe tartozó kérdéseket rendeznek.

Hangsúlyozandónak tartom, hogy a természetvédelmi hatóság feladat- és hatásköréből adódóan a természetkárosítás és annak veszélye esetén köteles fellépni és megelőző intézkedéseket fogyanatosítani, korlátozásokat meghatározni, ezért az erdőgazdálkodó számára megtevesztő, ha a terület jellegéhez igazodó és szükséges természetvédelmi célú korlátozások nem jelenhetnek meg a körzeti erdőtervben, azt a látszatot keltve, mintha a természetvédelmi hatóság olyan tartalmú határozatot nem is hozhatna. Az erdőgazdálkodónak az Alaptörvényből levezethető módon kötelessége a természeti értékek védelme, és felelőssége nem ahhoz igazodik, hogy milyen hatóság és milyen eljárásban hozta meg a korlátozó döntést. A Módtv. indokolása szerint a körzeti erdőtervezés rendjében bekövetkező változásokra éppen azért volt szükség, hogy az erdőgazdálkodó átlátható és kiszámítható jogi keretek között folytathassa tevékenységét és érdemben tudja vitatni – akár jogorvoslati jogával élve – a korlátozásokat. Maga a körzeti erdőtervezés hatósági eljárásá alakítása ez utóbbi lehetőségét megteremtette, ugyanakkor a jogi keretek kiszámíthatóságát és előreláthatóságát lecsökkentette. Az Evt2. e rendelkezései ezért nemcsak a visszalépés tilalmába ütköznek, hanem a jogbiztonságot is sértik. A jogbiztonsággal kapcsolatban korábban felhozott érveimet e rendelkezések megítéléséhez is irányadónak tekintem.

6. A visszalépés tilalma szempontjából ellentétes az Alaptörvénnyel az Evt. 10.§ (3) bekezdése, és a jogbiztonságot is sérti azáltal, hogy a természetvédelmi céloktól függetlenül teszi lehetővé a tarvágást az állam tulajdonban álló természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőben.

6.1. Az Evt2. 10.§ (3) bekezdése az állami tulajdonú erdőben az Evt1. rendelkezéseihez képest nagyobb szabadságot ad az erdészeti hatóságnak a tarvágás tilalma alóli felmentésre. Az Evt1. szabályozása a tarvágás tilalma alóli felmentést az állami erdők esetén csak 7. § (1) bekezdés a), b) és c) pontja szerinti természetességű erdőben engedte, addig az Evt2. ezt a felmentést kiterjesztette a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkre is azáltal, hogy a tarvágás alóli felmentés esetkörének meghatározásához az Evt2. 10. § (2) bekezdésére hivatkozik. A tarvágás a természetes ökoszisztéma rendszerébe való drasztikus beavatkozás. Ennek megengedhetőségi feltételeit a Tvt. 33. §-a tartalmazza. A visszalépés tilalmába ütközik és a jogbiztonság sérelmével is jár az, hogy az Evt2. a Tvt.-re tekintett nélkül tartalmaz olyan szabályokat, amelyek azzal részben ellentétesek.

6.2. A Módtv. szerint a változtatás célja kizárólag az, hogy a tarvágás megengedhetővé váljon ott, ahol az erdőfelújításra más módon nincs lehetőség, illetve az erdő rendeltetéseiből fakadó közérdekű elvárások a tarvágást általános érvényűen nem zárják ki.⁵⁰ A védett és fokozottan védett természeti területeken általános közérdekű elvárás a tarvágás tilalma, ezért a Tvt. hivatkozott rendelkezéseivel szemben nincsen olyan alkotmányos ok, illetve a szükségesség és arányosság tesztjének megfelelő kényszerítő ok, ami a változást indokoltá tenné. Mivel az Evt2. e rendelkezése részben ellentétes a Tvt. rendelkezéseivel, ezért az erdőgazdálkodó számára a magatartására vonatkozó szabályok összessége nem egyértelmű és előre nem kiszámítható. Mindezek miatt álláspontom szerint az indítványomban már hivatkozott alkotmánybíróági követelményekre tekintettel e rendelkezés a visszalépés tilalmába ütközik és a jogbiztonság sérelmével is jár.

7. A természetvédelmi célú korlátozások szűkítését okozza az Evt. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése. A mindkét törvényt érintő módosítások szerint a védett természeti területen lévő erdőkre vonatkozó természetvédelmi célú időbeli korlátozást nem a Tvt. alapján és a természeti értékvédelmet előtérbe helyező vegetációs időszakot kell figyelembe venni, hanem az Evt2.-t és végrehajtási rendeleteit. A természetvédelmi korlátozások a 3. mellékletből jól láthatóan mindig az adott terület jellemzőihez igazodnak. Mivel az Evt2. időbeli korlátozása ezt figyelmen kívül hagyja, ezért semmi sem indokolja, hogy e korlátozások alatt végezhető tevékenységek feltételeinek meghatározásából a természetvédelmi hatóság kimaradjon. A visszalépés tilalma szempontjából alaptörvény-ellenes, hogy a természetvédelmi hatóság fellépését az Evt2. által meghatározott időszakra vonatkozóan korlátok közé szorítja. A jogalkotó a két rendelkezés egymásra való utalásával a címzettek számára nem egyértelmű szabályozást teremtett meg, ezért ez a jogbiztonság sérelméhez is vezet.

⁵⁰ Lásd a Módtv. 8. §-ához fűzött indokolást.

Ez a két rendelkezés a korábbiakban kifejtettek alapján véleményem szerint a visszalépés tilalmára és a jogbiztonság sérelmére tekintettel alaptörvény-ellenes.

A fentiekben részletesen kifejtett érvek szerint – amelyek a jövő nemzedék érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettes javaslata és alapos szakmai előkészítése alapján fogalmazódtak meg – kérem a tisztelt Alkotmánybíróságot, hogy vizsgálja meg az indítványomban megjelölt Evt2. és Tvt. előírásokat, és annak helyt adva semmisítse meg azokat, szükség esetén alkotmányos követelmény előírásával biztosítsa, hogy pusztán gazdasági érdekek ne szoríthassák háttérbe természeti értékeink védelmét.

Budapest, 2019. 01.29.

Üdvözlettel:



Székely László

1

Melléletek:

1. számú melléklet: Az Országos Erdőállomány Adattár adatai alapján összeállított kimutatás
2. számú melléklet: Az árvízkezelés és az erdő kapcsolata Magyarország Árvízi Országos Kockázatkezelési Terve szerint
3. számú melléklet: A természetvédelmi célú rendelkezések összehasonlítása