



AGRÁRMINISZTERIUM

DR. NAGY ISTVÁN
miniszter

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG	
Ügyszám:	11/201-7/2019
Érkezett:	2019 JÚL 01.
Példány:	1
Melléklet:	db
Kezelőiroda:	

Iktatószám: JgF/274/5/2019.

Hivatkozási szám: II/201-2/2019.

Alkotmánybíróság

Budapest
Donáti u. 35-45.
1015

Tárgy: Válasz az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény egyes rendelkezései, továbbá a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatával kapcsolatban

Tisztelt

Köszönettel vettem kézhez az alapvető jogok biztosának az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény, továbbá a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény egyes rendelkezései Alaptörvénnyel való összhangja utólagos vizsgálatával kapcsolatos – részemre megküldött – indítványát.

Mindenekelőtt engedje meg, hogy 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.) előkészítésével és az Indítvánnyal érintett szabályozással kapcsolatban, általánosságban a következőkről tájékoztassam.

A törvénymódosítást több mint öt éves egyeztetési folyamat előzte meg, a javaslat a tudomány korszerű ismereteinek felhasználásával készült, és a jogalkotó igyekezett felhasználni az évszázados erdőgazdálkodás során felhalmozott tudást, tapasztalatot, valamint a legújabb kutatásokat is.

A Módtv. tartalmának kidolgozásakor figyelembe kellett venni, hogy az erdőgazdálkodók részéről az észrevételek jelentős része az évente megjelenő, a tárgyévi körzeti erdőtervezésre vonatkozó tervezési alapelvekről, valamint az erdőgazdálkodás tartamosságát és fejlesztését szolgáló körzeti erdőtervezési keretértékekről szóló

erdőtervrendeletek igen eltérő természetvédelmi tartalmára és hatályára vonatkozott, így emiatt az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Evt.) **módosításakor cél volt a védett és Natura területekre vonatkozóan az általános és egységes, ugyanakkor kellően differenciált erdőgazdálkodási szabályozás megalkotása.** Így számos olyan, korábban rendeleti szintű korlátozás bekerült az Evt.-be, amely így általános elvárássá vált az erdőgazdálkodásban az ország teljes területére nézve.

Az erdő funkciói közül Evt. 1. §-a a **védelmi funkciót olyan elemként nevesíti, amely áthatja az egész erdőgazdálkodást** és egyaránt jelenti az erdő, az erdei életközösség védelmét, és azt is, hogy az erdő védő hatást fejt ki az emberi környezetre, egészségre, testi és lelki jólétre, illetve védi az egyes műszaki létesítményeket, gátakat, utakat, vasutakat, településeket vagy akár a mezőgazdasági művelésű, illetve sok esetben a jelentős természeti értékkel bíró területeket az időjárás okozta káros hatásoktól is. Az erdő védelmi funkciója tehát szorosan kapcsolódik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésében nevesített egészséges környezethez való joghoz.

Ugyanakkor fontosnak tartom kiemelni, hogy az Evt. az erdő funkciói között megjeleníti a **gazdasági és közjóléti feladatot** is, amelyet a törvény módosításának előkészítésekor ugyanúgy figyelembe kellett venni. Az erdőnek, az erdőgazdálkodásnak hozzá kell járulnia az emberi élet fenntartásához és minőségének, biztonságának javításához, ugyanakkor az ökoszisztéma javak és szolgáltatások (pl. az erdő rekreációs és klímaalakító hatása, a megfelelő minőségű iparifa alapanyag, vagy tüzelőanyag és ezáltal a vidéki megélhetési lehetőségek biztosítása) nyújtása és fenntarthatósága megszervezése is feladata. Az Evt.-nek ezért **kényes egyensúlyt, megfelelő összhangot kell teremteni** – többek között – **az egészséges környezethez valamint a tulajdonhoz fűződő alapjogok között.**

Fontos rámutatni továbbá a Módtv. elfogadás utáni Evt.-nek (a továbbiakban: Evt2.) a **természetvédelemre, az élőhelyek, védett fajok fennmaradásának elősegítésére, új élőhelyek kialakulására kifejtett tényleges kedvező hatására** is. Így például a gyenge, terméketlen területeken is fennmaradhattak kiritkult értékes faállományok a felnyíló [Evt2. 6/A. §], illetve felnyitott [6/B. § (2) bekezdés a) pont] erdőkre vonatkozó szabályozás hatására, valamint az erdőgazdálkodás szempontjából terméketlenné minősülő területeken megtelepedtek értékes gyeptársulások a vonatkozó jogszabályi változásoknak köszönhetően. [Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet [a továbbiakban: 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet] 3. § (1)-(2) bekezdés; 7. melléklet 1.4., 2.5., 3.4. pontok].

Ezen túlmutatóan a Módtv., valamint a végrehajtási rendeletek megalkotásakor több olyan előírás vált minden erdőre általánosan irányadóvá, melyek korábban csak a Natura 2000 területre voltak kötelezőek. Ezek közül néhány példa:

- Az egyik legfontosabb új szabályozás a természetességi állapotra vonatkozó alapelvárás bevezetése [Evt. 7. § (5) bekezdés], miközben az állami erdőkre az időközben megjelent végrehajtási jogszabály szigorúbb elvárásokat fogalmazott meg [61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 2. §].
- Mentésülhetnek az erdőfelújítás kötelezettsége alól azok a természetvédelmi területek, ahol a valamely okból megsemmisült erdőhelyén csak idegenhonos fafajjal

lehetne megfelelően zárt faállományt fenntartani [61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 3. § (1)-(2) bekezdés].

- Lehetőség nyílt a természetvédelmi célokból fátlan állapotban való tartásra az erdőben kialakult értékes erdei tisztások fenntartására [Evt. 13. § (3) bekezdés].
- Nem csak a természetes, természetszerű, hanem a származék természetességi állapotú erdővel közvetlenül határos erdőben is, idegenhonos fafajokkal az erdő mesterséges felújítása csak akkor végezhető, ha az a környező erdők természetességi állapotát nem rontja, nem veszélyezteti [Evt. 51. § (9) bekezdés].
- Az Evt. megköveteli az elegyes erdők kialakítását [Evt. 51. § (8) bekezdés], amit megkönnyít az erdősítések célállományának rugalmasabbá tétele [61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 36. §, valamint 2. és 8. melléklete].
- Az idegenhonos intenzíven terjedő fafajok irtása mentesült a bürokratikus tehertől [Evt. 41. § (1) bekezdés b) pont, 41. § (3) bekezdés c) pont].
- Az erdőnevelés szabályozása elsősorban természetvédelmi célú korlátokat állít fel. (Evt. 53. §, 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 51. §).

Szükségesnek látom felhívni a figyelmet arra is, hogy az erdőkre vonatkozó szabályozás jelenleg nem teljes. Az Evt. 112. § (3) és (4) bekezdésében adott felhatalmazás – így különösen Evt. 112. § (4) bekezdés 3-5. pontok – alapján jelenleg is folyik a rendeleti szintű szabályok kidolgozása, ami a törvényi rendelkezésekkel együtt fogja majd az erdőgazdálkodás korlátozásokat maradéktalanul szabályozni.

Mindazonáltal – a végrehajtási szabályok megalkotásáig – **a hatályos jogi környezet is biztosít lehetőséget az erdészeti hatóságnak is korlátozó jellegű előírások érvényesítésére.** Az egyes erdészeti hatósági eljárások, bejelentések, valamint hatósági nyilvántartások eljárási szabályairól szóló **433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet** [a továbbiakban: 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet] **megadja az erdészeti hatóságnak a lehetőséget (17. §), hogy az erdőben folyó tevékenységet megtiltsa, vagy határozatlan időre korlátozza, illetve erdőben található létesítmény teljes vagy részleges felszámolását rendelhesse el, vagy a felszámolás elrendelését a hatáskörrel rendelkező hatóságnál kezdeményezhesse, ha az – többek között – károsítja vagy veszélyezteti az erdő biológiai sokféleségét, felszíni és felszín alatti vizeit, talaját, természetes felújulását, felújítását, a védett természeti értéket, vagy az erdei életközösséget.** A szabályozás bevezetése óta tudomásunk szerint ezzel a lehetőséggel – éppen természetvédelmi célból – élt is az erdészeti hatóság.

Végezetül megjegyzendő az is, hogy az alapvető jogok biztosa által kifogásolt jogszabályhelyek tekintetében az erdőgazdálkodásért és a természetvédelemért felelős tárca által beterjesztett javaslatban még eltérő szövegjavaslat szerepelt. A végleges, jelenleg is hatályos szöveg a parlamenti tárgyalási szakaszban benyújtott, az Országgyűlés által kétharmados többséggel megszavazott módosító javaslatok eredményeképpen alakult ki.

A továbbiakban az Indítvány egyes pontjaihoz kapcsolódóan szeretném véleményemet részletesen kifejteni.

1. Az Indítvány befogadhatóságának kérdése

Az Alkotmánybíróság 17/2013. (VI. 26.) AB határozatában kifejtett megfontolások alapján megállapítható, hogy az Alkotmánybíróság nem vállalhatja magára a törvényhozó vagy a végrehajtó hatalom felelősségét (az így kialakuló állapotot nevezi az alkotmányjogi szakirodalom alkotmánybírósági kormányzásnak), ezért az Alkotmánybíróság normakontrol tevékenysége nem járhat azzal a következménnyel, hogy a jogszabály eredeti értelmezését egyes rendelkezések megsemmisítésével oly módon változtatja meg, hogy azzal új jelentéstartalom alakulna ki. Erre figyelemmel az Alkotmánybíróság következetesen visszautasítja az olyan indítványokat, amelyek nyomán más hatalmi ágak feladatát venné át, mert ezzel a jogalkotó szerepébe lépve politikai funkcióba állna.

Kiemelendő szempont továbbá, hogy a törvényhozó mérlegelési körébe tartozó kérdés – és ezen jogot nem vindikálhatja magának a szakterület tudományága –, hogy bizonyos szabályokat megalkot-e, illetve milyen tartalommal. A jogszabály tartalmi minőségének kérdése abban a kérdésben bizonyosan nem képezheti vizsgálat tárgyát, hogy a felmerülő szabályozási kérdésben a törvényhozó a hatáskörébe tartozó mérlegelést követően miért adott tartalommal alkotta meg a törvényt. Szakmai szervezetek egyet nem értése önmagában – különösen olyan helyzetben, amikor ezzel ellentétes álláspontot képviselnek más szakmai szervezetek – nem jelentenek olyan alkotmányjogi problémát, amelyet az Alkotmánybíróságnak kellene feloldania.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet ellátó intézmény, feladat- és hatásköreit az Alaptörvény és a róla szóló sarkalatos törvény ezen tevékenység vonatkozásában határozza meg. Ebből az következik, hogy jogköreivel az alapjogok védelmével összefüggésben élhet. Jelen ügyben előadott indítványa hatását tekintve szakpolitikai kérdések tartalmi eldöntésére irányul, ami elsősorban a Kormány hatáskörébe tartozik, alapvető jogok védelmével nincsenek összefüggései.

Minderre figyelemmel az alapvető jogok biztosának az Evt. egyes rendelkezéseinek mozaikos megsemmisítésére irányuló indítványa visszautasításának van helye.

2. Az Indítvány benyújtásának jogalapjai és előzményei I./1-3.pontokhoz

Egyetértek az Indítvány általános indokolásának I/2. pontjában foglalt, a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) és az Evt. alapvető viszonyára vonatkozó állítással, vagyis azzal, hogy az Evt. általános szabályai a védelem alatt álló élővilág, a biológiai sokféleség és a megóvásukat szolgáló védelmi eszközök vonatkozásában nem írhatják felül a Tvt. speciális előírásait. Ebből egyértelműen következik az is, hogy az Evt. rendelkezései semmilyen formában nem tehetik lehetővé, hogy a Tvt.-vel – az ott megfogalmazott elvekkel és kötelezettségekkel – bármilyen ellentétes intézkedés (jogalkotási vagy jogalkalmazási cselekmény) az Evt. rendelkezéseire hivatkozva történjen.

A két törvény közötti viszonyból következik ugyanakkor az is, hogy elsőként a hivatkozott természetvédelmi célokat kell pontosan meghatározni Tvt.-ben, majd az egyes ágazatokban rendelkezésre álló eszköztárat e cél érdekében alkalmazni.

A fentiek miatt fontosnak tartom kiemelni a Tvt. 36. § (2) bekezdésében szereplő, a természetvédelmi célok eléréséhez vezető alapvető jogintézmény, a természetvédelmi kezelés és kezelési tervek tartalma meghatározását és annak szerepét. A természetvédelmi kezelési terv – jogszabályban meghatározott definíciója szerint – olyan dokumentum, amely a védett természeti terület és természeti értékei megóvását, fenntartását, helyreállítását, valamint bemutatását szolgáló természetvédelmi kezelési módokat, továbbá a felsoroltak érdekében meghatározott korlátozásokat, tilalmakat és egyéb kötelezettségeket tartalmazza, ezekre vonatkozó előírásokat állapít meg. A természetvédelmi kezelési tervet a Tvt. rendelkezései alapján jogszabályban (miniszteri rendeletben) kell kihirdetni, és előírásai kötelező érvényűek.

Az Indítványban is kifejtett, az erdőgazdálkodási, környezetvédelmi, és természetvédelmi ágazati szabályozásnak a jogrendszerünkben elfoglalt helyére, egymáshoz való viszonyára tekintettel megállapítható az is, hogy azok a természetvédelmi korlátozási szabályok, amelyek nem kifejezetten az erdőgazdálkodási tevékenységet vagy annak módját szabályozzák, korábban sem szerepeltek és jelenleg sem szerepelnek az Evt.-ben és végrehajtási rendeleteiben.

A jogszabály előkészítéskor tehát figyelemmel kellett lenni arra, hogy az Evt2. – a környezetvédelmi és természetvédelmi célok elsődlegessége tiszteletben tartásával – erdőgazdálkodási tevékenységről, eszközről, illetve módról szóló természetvédelmi célú korlátozásokat a szükséges, elégséges és a legszélesebben általánosítható mértékben tartalmazzon. A természetvédelmi célokat elfogadva, a Mód. tv. törekedett arra, hogy az elérendő célhoz vezető erdőgazdálkodási módokat és eszközöket az erdészeti szakmai elvárásoknak megfelelően meghatározza, és hogy a természetvédelem és az erdővédelmi, erdőgazdálkodási ágazat szabályozása a természetvédelmi korlátozások területén is a jogágak közötti viszonyoknak megfelelően alakuljon.

Az Evt2. lehetővé teszi, hogy az abban szabályozott korlátozásoktól kifejezetten „természetvédelmi jellegű”, de mégis erdészeti ágazati végrehajtási rendeletben meghatározandó szempontok alapján az erdészeti hatóság eltérjen. Minden más esetben változatlanul megmarad a természetvédelmi hatóság kezdeményező szerepe [Evt2. 28/A. § (1) bekezdés] vagy önálló feladat- és hatásköre [pl. 104/A. § (1) bekezdés *b*) pont]. Hangsúlyozni szükséges tehát, hogy **az Evt2. a természetvédelmi korlátozások lehetőségét csak az erdészeti hatóság részére határolja be olyan mértékben, amilyen mértékben a korlátozás erdőgazdálkodási eszközt igényel és kellően általánosítható.** Ha az erdészeti hatóságnak elfogyna a hatályos jogszerű eszköze a korlátozásra, akkor a természetvédelmi hatóság – ahogy korábban, úgy jelenleg is – a Tvt. alapján [Tvt. 13. § (1) bekezdés; 44. § (5) bekezdés; 78. § (1) bekezdés] eljárhat, sőt eljárási kötelezettség terheli.

Az Indítvány I/3. pontjában foglaltak szerint: „*A Módtv. noha céljává tette az egészséges környezethez való jog és a tulajdonhoz fűződő alapjogok közötti megfelelő összhang megteremtését, ugyanakkor módosításai – a jogalkotó által is egyértelművé téve – mégis elsősorban a gazdálkodói érdekek fokozottabb figyelembevételére tekintettel történtek.*”

A törvénymódosításkor valóban hangsúlyt kapott az erdőgazdálkodás és annak a vidéki gazdaságban betöltött szerepe és megjelent a tulajdonhoz fűződő alapjog. Az Evt2. – ahogy

a Módtv. hatálybalépése előtt Evt. (a továbbiakban: Evt1.) is – változatlan formában, kiemelt célként írja elő, hogy az erdővagyonnal való gazdálkodás lehetőségei a jövő nemzedékei számára is fennmaradjanak (2. §).

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy a hazai erdők közel fele mintegy félmillió erdőtulajdonos tulajdonában, magántulajdonban áll. A magán tulajdonban álló erdők gazdálkodóitól és az állami tulajdonú erdők esetében is, az állam, illetve a társadalom egyaránt felelős vagyongazdálkodást vár el. Az elmúlt időszakban a társadalom erdőkkel kapcsolatos közérdekű elvárásai rendkívüli módon megnövekedtek. Így például az örökségvédelem, árvízvédelem, vízbázisok védelme, településvédelem, közlekedési műtárgyak, mezőgazdasági területek védelme, honvédelem, turisztika, sport, egészségvédelem, stb. részéről. Ezek az esetenként egymásnak is ellentmondó elvárások egyre több erdő esetében ráadásul együttesen jelentkeznek, amire nehéz minden elvárást kielégítő válaszokat adni (pl. a természetvédelem és a növekvő ökoturisztikai terhelés ellensúlyozása). Mindemellett nem tartom elfogadhatónak az Indítvány elvi megalapozását jelentő azon megfontolást, amely szerint a Tvt. rendelkezései között csupán csak generálklauzulaként megfogalmazott általános jelentésű normatartalmat szembe lehetne helyezni az érintett erdőgazdálkodók magatartását részleteiben meghatározó Evt-beli rendelkezésekkel. Ezen álláspontomat támasztja alá a két törvényi norma azonos jogforrási szinten való elhelyezkedése, továbbá figyelemmel kell lenni az idő előrehaladásából következő *lex posteriori derogat legi priori* jogelv vizsgálatára.

A fentiek mellett ugyanakkor az Evt2. igyekezett megtartani a természetvédelem Evt1. által biztosított, elért védelmi szintjét, amelyet az Indítvány egyes konkrét javaslatihoz fűzött indokaimmal kívánok alátámasztani.

2. Az Indítvány II. részletes indoklása 1. pontjához:

Az Indítvány állítása szerint az Evt2. „23. § (5) bekezdése a fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó védett természeti területeken az Alaptörvénnyel ellentétes visszalépést eredményezett azáltal, hogy az Alaptörvényből fakadó kényszerítő okok híján engedte meg a természetvédelmi elsődleges rendeltetés mellett a gazdasági rendeltetés, mint további rendeltetés előírását...”

Általánosságban hangsúlyozni kívánom, hogy az egyes erdőrészekre meghatározott **erdőgazdálkodási rendeltetés** erdészeti szakmai, erdészeti igazgatási, erdőgazdálkodási fogalom, amelynek **célja az erdőgazdálkodás eszközeinek olyan helyes megválasztása, amely a lehető legjobban biztosítja a kitűzött célok leghatékonyabb megvalósítását.** Az erdőgazdálkodási rendeltetések teremtik meg az erdőgazdálkodási feladatok csoportosíthatóságát, a munkák megfelelő léptékű szervezését, de a hatósági döntéshozatalkor a kötelezően figyelembe veendő szempontokat is. Az erdőgazdálkodás többcélúsága, az erdő védelmi, közjólét és gazdasági funkciói az esetek többségében együttes funkciók, amelyek nem szükségszerűen és nem feltétlenül zárják ki egymást. Az **egy erdőrészeletre vonatkozó erdőgazdálkodási rendeltetések legtöbbször inkább egymást erősítik.** A rendeltetések közül az Evt2. mindössze néhány olyan esetet sorol fel, melyek jelentős hatást gyakorolnak egymásra, így azok együttes használatát kizárja.

A Tvt. 32. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezés alapján „A védett természeti területen lévő erdő elsődlegesen védelmi rendeltetésű.”, így minden védett természeti területen az elsődleges védelmi rendeltetés továbbra is biztosított.

Az Indítványban megfogalmazottak szerint: „védelmi rendeltetésű erdők esetén nem adható olyan további rendeltetés, ami a védelmi célokkal ellentétes lenne.” Az egyes rendeltetésekről (védelmi és gazdasági) – csak az Evt. fogalmai alapján – nem jelenthető ki, hogy önmagukban ellentétesek lehetnének egymással. Ezt támasztja alá az Evt2. 22. § (1) bekezdése is, miszerint „A fenntartható erdőgazdálkodás hosszú távú célját, lehetőségeit, illetve korlátozásait – egymással megfelelően összehangolva – az erdő rendeltetései határozzák meg.” A fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó védett természeti területeken a gazdasági rendeltetés tehát az Evt2. hatálybalépése után, továbbra is csak a természetvédelmi rendeltetés elsődlegességét figyelembe véve, azzal összhangban állapítható meg.

Az Országos Erdőállomány Adattárban „**gazdasági rendeltetés**” hatósági nyilvántartási kategória hozzárendelése fokozottan védett természeti terület közé nem tartozó védett természeti területen levő erdőhöz **nem jelent automatikus, ellenőrizetlen vagy korlátlan érvényesülést bármilyen erdőhasználati gazdasági érdeknek.** Az Evt.-ből nem vezethető le az, hogy önmagában az erdő gazdasági rendeltetés kategóriája bármilyen okból megelőzné vagy figyelmen kívül hagyná az erdők természetvédelmi rendeltetését.

Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy az Evt.-ben az erdő „**rendeltetés**” fogalma nem a területre vonatkozó lehetséges összes hasznosításra, tevékenységre vonatkozik, hanem az Evt.-ben kategorizált, megfelelően részletezett, valamint meghatározott esetekben engedélyhez, de legalább bejelentéshez kötött **konkrét erdőgazdálkodási tevékenységek lehetőségére korlátozódik, mely tevékenységeket – a meglevő anyagi és eljárási jogi jogszabályi keretek között – az erdészeti hatóság, illetve a természetvédelmi hatóság kontrollál.**

Álláspontom szerint az a tény, hogy a védett, de nem fokozottan védett természeti területen lévő erdőkben egyes (ellenőrzés alatt tartott) **erdőgazdálkodási tevékenységek lehetősége megnyílt,** nem alapozza meg azt az indítványbeli állítást, hogy az „a természetvédelmi szempontok kevésbé hatékony érvényesítését” eredményezi. Az erdő, mint kimeríthető és megújuló erőforrás **tervszerű erdőgazdálkodás nélkül,** a környezeti feltételek változásának felgyorsulása mellett önmagában legtöbbször **nem volna képes megújulásra,** akár erdőgazdálkodási védelmi kategóriába sorolt, akár nem. A **gazdasági rendeltetés megengedése** a fokozottan védett kategóriába nem sorolt védett természeti területeken tehát nem a gazdasági érdekeket szem előtt tartó faanyagtermelés lehetővé tételét szolgálja, hanem az alapvetően **természetvédelmi célok eléréséhez szükséges tervszerű erdőgazdálkodás hatékonyabb érvényesülését.**

Bár a gazdasági rendeltetéshez az Evt2. nem kapcsol általános korlátozó szabályt, ugyanakkor álláspontom szerint nem jelenthető ki kategórikusan, hogy az Evt2. természetvédelmi célú rendelkezései védett természeti területen levő erdők esetében „**kivétel nélkül enyhítették**” volna a szabályozást. Meglévő korlátozó szabálynak tekinthetők a védett természeti területen lévő erdőkre vonatkozóan az Evt2.-ben konkrétan előírt erdőgazdálkodási tevékenységre előírt korlátozások (Evt. 27. §). Az erdészeti hatóság

továbbá megelőző és korlátozó intézkedéseket tehet, amelyre vonatkozó szabályokat az Evt1., valamint az Evt2. is változatlan szöveggel tartalmaz [Evt1. 71. § (2)-(3) bekezdés és Evt2. 71. § (2)-(3) bekezdés]. Az Evt.-ben és végrehajtási jogszabályaiban több rendelkezés is biztosítja, hogy a **tevékenység megkezdése előtt az erdészeti vagy természetvédelmi hatóság preventív jelleggel beavatkozzon** [Evt2. 104/A. § (1) bekezdés b) pont, 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. § (4) és (11) bekezdés, 4. §, 12. §].

Szeretném hangsúlyozni, hogy a természetvédelmi rendeltetés és a további, gazdasági rendeltetés egymást fogalmilag **nem kizáró** erdőgazdálkodási kategóriák. Alapvetően hibás az a megközelítés, hogy a gazdasági rendeltetéssel együtt jár a „faanyag kivételének kényszere”. A **gazdasági rendeltetések többsége**, így a szaporítóanyag-termelő erdő, a vadaskert, a földalatti gomba termelő-, a mezővédő-, a tanerdő-, a kísérleti erdő- és az erdészeti génrezervátum rendeltetésű erdőkben a gazdasági szolgáltatások **alapvetően nem a faanyag termelésben jelentkeznek**.

A „további” rendeltetések elsődleges természetvédelmi rendeltetéssel való összhangjának biztosítására a legjobb példa a korábban a védelmi rendeltetési kategóriába sorolt „mezővédő erdő” rendeltetés. Mezővédő erdősávokat kifejezetten gazdasági célból a szomszédos mezőgazdasági terület termésmenvelése, a termőterület megóvása, védelme érdekében telepítenek. Ezek jellemzően kis termőhely igényű, gyors növekedésű, erre nemesített klónokból, vagy idegenhonos fafajokból állnak. Kizárólag a védelmi rendeltetésekre vonatkozó **általános korlátozások árnyalása céljából** (Pl. mezővédő erdősávokban nem lehetséges örökerdő üzemmódú erdőgazdálkodást folytatni, mert az a szélmegető képességet nem biztosítja) ezért a **mezővédő erdősáv rendeltetés kategória átkerült a gazdasági rendeltetés-csoportba**, amely védett természeti területen a terület **tényleges természetbeni állapotára és más, lényeges, valós, de alárendelt funkciójára** tekintettel további rendeltetésként jelenik meg. Hasonló az erdészeti génrezervátum korábban védelmi jelenlegi gazdasági rendeltetésként meghatározott helyzete is.

Az Indítványnak azzal a javaslatával kapcsolatban, mely szerint minden védett természeti területen lévő erdőterületre a faanyag termelést nem szolgáló üzemmódot kellene meghatározni, felhívom a figyelmet arra, hogy a védett természeti területté nyilvánított erdők között közel 12,5 ezer hektár nemesített fafajta-klónokból álló faültetvény, 48,9 ezer hektár idegenhonos fafajokból álló kultúrerdő és 28,3 ezer hektár átmeneti természetességi állapotú erdő található, amely utóbbi kategóriában is az idegenhonos és az erdészeti tájidegen fafajok elegyaránya 50–70% közötti, vagy ahol az intenzíven terjedő fafajok elegyaránya is igen jelentős, 20–50% között van, ezekben a mesterséges erdőkben a tudatos – jelenleg részben gazdasági célú – gazdálkodás megkerülhetetlen. **Ezek a faállományok tudatos emberi beavatkozás nélkül összeomlanak, a bennük lévő idegenhonos, inváziós fafajok kiterjednek, ami jelentős természetvédelmi károsodással járna.** Ezeknél a korábban, a védetté nyilvánítás előtt kifejezetten faanyagnyerés céljából létrehozott faállományoknál ezért nem csak erdőgazdálkodási oldalról, hanem sokszor kifejezetten a védettséget megalapozó tulajdonságainak megőrzése érdekében indokolt, hogy gazdasági rendeltetés másodlagosan, ellenőrzött, de megjelenjen a természetvédelmi távlati elsődleges célok mögött.

Az Indítvány a rendelkezéssel érintett erdők vonatkozásában – az 1. mellékletre való hivatkozással – számadatokkal kívánja alátámasztani a visszalépés mértékét. Ezzel

kapcsolatban szükséges jelezni, hogy a kiemelt természetvédelmi oltalom alatt álló hazai erdőterületnek az összes hazai erdőterülethez viszonyított arányának meghatározása helytelen. A fokozottan védett természeti terület kizárólag védett természeti területen belül helyezkedhet el, így a védett természeti területen elhelyezkedő erdőkre vonatkozó számadat tehát már magában foglalja a fokozottan védett természeti területen lévő erdők területét is. Indokolatlan tehát az országos összesítésben a védett természeti területen lévő erdők és a fokozottan védett természeti területen lévő erdők területére vonatkozó számadatok összegzése. [A helyes számadatok a következők: védett természeti területen lévő erdők területe: 359584 hektár – 18,54 % (384739 hektár – 18,70%); fokozottan védett természeti területen lévő erdők területe: 68140 hektár – 3,51 % (74139 hektár – 3,60 %).] Vagyis a magyarországi erdők 18,70 %-a, 384739 hektár minősül kiemelt természetvédelmi oltalom alatt álló területnek és e területnek csak 19,26 %-a, az összes erdőterületnek pedig mindössze 3,60 %-a minősül fokozottan védett természeti területnek.

A meglévő jogi környezet tehát – a fentiekben kifejtettek alapján – véleményem szerint jelenleg is biztosítja, hogy a gazdasági érdekek érvényesítése ne válhasson elsődlegessé a természetvédelmi célokkal szemben a fokozottan védett természeti területek közé nem tartozó védett természeti területeken sem.

3. Az Indítvány II. részletes indoklása 2. pontjához:

Az Indítvány kifogásolta az Evt2. 23/A. § (2) bekezdésében szereplő szabályozást, amely „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.” Az alapvető jogok biztosa álláspontja 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.”

Az erdőgazdálkodási értelemben használt „rendeltetések” egymáshoz való viszonya meghatározásakor a törvényjavaslat előkészítése során alapos mérlegelés tárgyát képezte, hogy a természeti erőforrások védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése (Alaptörvény P) cikk) és az egészséges környezethez való jog (XXI. cikk) biztosítása, a kulturális örökség megőrzése, a megtermelt javak védelme valamint a mindezekre veszélyt jelentő olyan rendkívüli természeti csapások, mint az **árvíz megelőzése**, továbbá az Alaptörvényben a 45. cikkben **honvédelmi feladatként nevesített feladatok** ellátása (Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása) hogyan egyeztethetők össze.

Az emberi élet, a természeti értékek, a társadalom által megtermelt javak, a kulturális örökségeink mind olyan kiemelten védett jogi tárgyak, amelyek védelme érdekében szükséges, hogy az árvíz pusztító hatásait a lehető leghatékonyabb módon megelőzzük és csökkentsük. Az árvíz elleni védelem érvényesülése, a védekezéshez szükséges intézkedések elrendelése és megvalósítása hatékonyságának növelése érdekében a folyók nagyvízi medrének **elsődleges és másodlagos levezető sávjába eső erdőt az Evt2. nem automatikusan sorolja át** árvízvédelmi elsődleges rendeltetésűvé, **erre kizárólag abban az esetben kerül sor, ha azt a szakterületért felelős vízügyi hatóság ezt indokoltnak**

tartja és kezdeményezi. A folyók nagyvízi medrének átmeneti levezető sávjába eső erdő esetében a vízügyi igazgatási szerv kezdeményezésére az árvízvédelmi rendeltetés az erdő elsődleges rendeltetéseként is megállapítható, de az erre irányuló eljárásban már az árvizek levezetésében betöltött szerepétől, illetve az erdő egyéb közérdekű funkcióitól – így a természetvédelmi rendeltetéstől függően is – mérlegelésen alapuló döntést kell hozni. A rendeltetések sorrendje meghatározásának indokai körében kiemelem továbbá, hogy a nagyvízi meder rendeltetéséről a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.) 24. § (1) bekezdése is rendelkezik: „**a nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése**”.

A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 42. § (1) bekezdése szerint a Honvédség szervezeteinek elhelyezéséhez, és feladatai ellátásához rendelkezésre bocsátott ingatlanok állami tulajdonban, a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában állnak. **A honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok elsődleges rendeltetése a honvédelmi feladatok ellátásának biztosítása.**

A fentiekből látható, hogy az érintett területek elsődleges rendeltetésének meghatározását már eddig is tartalmazták a vonatkozó törvények. Ehhez képest az Evt2. a nagyvízi meder, valamint a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium vagyongazdálkodásában lévő ingatlanok tekintetében – az erdőgazdálkodás vonatkozásában – nem vezette be automatikusan az árvízvédelmi, illetve a honvédelmi elsődleges rendeltetést. A természetvédelmi rendeltetést az Evt2. **23/A. § (2) bekezdése továbbra is** alapvetően elsődleges rendeltetésnek írja elő, ez alól **csak és kizárólag az élet- és vagyongazdálkodási és honvédelmi célból** enged eltérést, amely azonban csak külön eljárásban, a területért felelős szerv külön indokolt kezdeményezésére lehetséges.

A Vgt., illetve a Hvt. tehát már az Evt2. hatálybalépése előtt is tartalmazott az érintett területek vonatkozásában az Evt.-vel párhuzamosan alkalmazandó rendelkezéseket, amik az egyes rendeltetések sorrendjének meghatározásakor a természetvédelmi rendeltetés elsődlegességét – más kiemelt alapvető jogok védelme érdekében – bizonyos esetekben „megkérdőjelezheték”. Az Evt2. a rendeltetések sorrendjét nem változtatta meg, csak az erdőgazdálkodás és a természetvédelem szempontjait figyelembe véve az Evt. rendszerébe építette és egyértelműsítette annak érdekében, hogy az Alaptörvényben biztosított emberi élethez való jog, illetve honvédelmi célok csak a legszükségesebb esetekben élvezzenek elsőbbséget.

A versengő természetvédelmi, árvízvédelmi, honvédelmi közérdekek között az Evt2.-ben alkalmazott megoldás szükségességi és arányossági tesztje tekintetében javasolt figyelembe venni, hogy az Evt2. preventív, már az intézkedési **vészhelyzetek keletkezését is megelőzni kívánó értékválasztását hagyja jóvá.** Az Indítványban megfogalmazottak szerint „*a természeti értékek védelmi szintjében való visszalépés csak a tényleges árvízvédelmi, illetve honvédelmi feladatok ellátásával összefüggésben fogadható el.*” Álláspontom szerint ez a jelenlegi szabályozásban is érvényesül. Az árvízvédelmi és honvédelmi célok elérése érdekében az erdő folyamatos fenntartása indokolt, ezért ezekben az esetekben az Evt. 28/B-28/D. §-okban meghatározott tevékenységeket biztosítani szükséges. Nem lehet azonban kategorikusan kijelenteni, mint ahogy az Indítvány is teszi, hogy ezek a tevékenységek,

módszerek „a védett természeti területen egyébként tiltottak lennének”. Már csak azért sem lehet ez így, mert az érintett rendelkezések tartalmazzák azt az előírást, hogy mindezeket **az erdő további rendeltetéseivel összhangban lehet csak megtenni.**

A védelmi szinttől való visszalépés arányossága kérdésében álláspontom szerint **a legenyhébb megoldás került alkalmazásra.** Az Indítvány állítása szerint: „*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.*” Ez a megoldás azonban nem kivitelezhető, mert az erdő állományszerkezetének eseti beavatkozással történő kialakítása – figyelembe véve a tevékenység végzését szabályozó jogszabályi környezetet, a hatósági rendszert, a rendelkezésre álló időt és az érintett terület nagyságát is – nem lehetséges és ezzel a már hivatkozott, Alaptörvényben meghatározott értékek védelme sérülhet.

Nem fogadható el az Indítvány azon megállapítása, hogy „*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.*” A mederkezelési tervek által definiált levezető sávban lévő erdők – melyek elsődleges árvízvédelmi rendeltetést kaphatnak –, szerepére ez az állítás nem igaz, ebben a sávban az árvíz levonulásának, főleg jeges ár esetén, a természetes növényzet gátját képezheti.

A természetvédelmi célok veszélyeztetése mértékének, a visszalépés mérlegeléséhez szükségesnek tartom az alábbi tények ismertetését is: az Evt2. hatályba lépése óta **nem került meghatározásra honvédelmi elsődleges rendeltetés természetvédelmi rendeltetés mellett,** illetve 3.152,30 ha-on került a természetvédelmi rendeltetés további rendeltetesként megállapításra, árvízvédelmi elsődleges rendeltetés mellett. Árvízvédelmi elsődleges rendeltetésű erdők esetén tehát a védett erdők területének 4 ezreléke érintett. Ebből 750 ha magántulajdonban van. A 3.152,30 ha 10%-a természet szerű, 26,3 %-a származék-, 13,9%-a átmeneti erdő, 6,0%-a kultúrerdő és **a terület döntő többsége, 43,8%-a faültetvény** (nemesnyár és fűz ültetvény), tehát ezeknek a területeknek jelenleg a természetességi állapota jellemzően igen gyenge.

Az Indítvány II.2. pontjában foglalt érveléshez kapcsolódóan végezetül jelzem, hogy ellentmondást vélek felfedezni a versengő közérdekekről kifejtett indítványozói álláspontban: egyfelől kijelenti, hogy a tulajdonjog védelméhez kapcsolódó érdekek is védelemre méltóak („*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 honvédelmi rendeltetés az Alaptörvény XXXI. cikkében foglaltakkal.*”) ugyanakkor a 2.3.3. pontban tett indítványozói megállapítás szerint az árvízvédelmi beavatkozás által védett értékek között kifogásolja, hogy „*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.*” Megjegyzem továbbá, hogy álláspontom szerint az erdő honvédelmi rendeltetésével a XXXI. cikk nem, csak a 45. cikkben foglalt kiemelt általános honvédelmi érdekek hozhatók összefüggésbe.

A honvédelmi, illetve az árvízvédelmi feladatok ellátásához szükséges, az erdőgazdálkodást érintő korlátozás speciális voltára tekintettel a Módtv. kidolgozásakor az egyeztetésbe

bevontuk a feladatkörükben érintett, az ágazati jogszabály-előkészítésért felelős minisztériumokat (Belügyminisztérium, Honvédelmi Minisztérium), ezért javaslom az érintett tárcák véleményének kikérését is a szabályozás megfelelőségéről, illetve indokoltságáról.

4. Az Indítvány II. részletes indoklása 3. pontjához:

Az Indítvány az Evt2. 23. § (2) bekezdés *e)* pontját, a 23/A. § (3) bekezdését, a 24. § (2) bekezdés *o)* pontját, a 28/A. § (1) bekezdés *b)* pontját, a 28/A. § (5) bekezdését és a 45. § (3) bekezdését támadja arra hivatkozással, hogy a rendelkezések a Natura 2000 területeken lévő erdők védelme szempontjából egyértelmű visszalépést eredményeztek 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 ...”*

Mindenekelőtt jelezni szükséges, hogy az Evt. nem szűkíti, nem is szűkítheti le a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdők nagyságát, hiszen ezen erdők területét helyrajzi szám szerint **az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekkel érintett földrészekről szóló 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet** [a továbbiakban: 14/2010. (V. 11.) KvVM rendelet] határozza meg. Az Evt. továbbá nem határozza, – nem is határozhatja – meg a Natura 2000 terület fogalmát, csak a Natura 2000 rendeltetést, mint erdőgazdálkodási osztályozási kategóriát.

A Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja az azokon található, az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Natura Korm. rendelet) 1–3. számú mellékletében meghatározott fajok és a 4. számú mellékletben meghatározott **élőhelytípusok** kedvező természetvédelmi helyzetének **megőrzése, fenntartása, helyreállítása**, valamint a Natura 2000 területek **lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása**.

A fenti elvárást, nevezetesen az erdőterület fenntartását, az erdő természetességi állapotának megőrzését, az erdő károsodása, károsítása esetén helyreállítását az Evt2. minden erdő esetében megköveteli: az erdőben folyó gazdálkodás feltételeit – közérdekek felmérésével és széleskörű egyeztetés mellett – alapvetően a 10 évente végzett **körzeti erdőtervezés** határozza meg. Ebben az **eljárásban** a védett és **Natura 2000 területeken a természetvédelmi hatóság szakkérdésként vizsgálja, hogy a terv a természet védelmére vonatkozó nemzeti és európai uniós jogi követelményeknek megfelel-e, illetve további feltételeket határozhat meg** [a földművelésügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 383/2016. (XII. 2.) Korm. rendelet 69. § (1) bekezdés *b)* pont]. Továbbá az eljárásban a természetvédelmi kezelésért felelős szerv (nemzeti park igazgatóság) ügyféli jogokkal rendelkezik [433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 3. § (5) bekezdés]. Natura 2000 területek tekintetében a hatályos szabályozás szerint az erdőterv maga is korlátozza a fakitermelést és az erdőfelújítást, a konkrét erdőrészlet területére az adott erdőrészlet adottságainak és a vele szemben támasztott elvárásoknak megfelelően.

A 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet továbbá – a természetvédelmi jogszabályokban definiált – **Natura 2000 területek védelmét biztosító rendelkezéseket tartalmaz** az erdőtervek elkészítésére vonatkozóan, amikor **Natura 2000 elővizsgálatra kötelezi az erdészeti hatóságot minden Natura 2000 területre, az erdőrészlet rendeltetésétől függetlenül**, az adott Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének biztosítása érdekében. Ha pedig az erdőterv szerinti erdőgazdálkodás a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére jelentős kedvezőtlen hatással lehet, meghatározott hatásbecslés készítése kötelező [4. § (1), (4), (6) bekezdés].

Az Evt1. szerinti gyakorlat az volt, hogy a legtöbb nem gazdasági rendeltetés megelőzte a Natura 2000 rendeltetést, mivel az előbbiekre szigorúbbak a korlátok és az elvárások. **Ezt a gyakorlatot az Evt2. felülírja azzal, hogy meghatározza a Natura 2000 rendeltetés elsődlegességét a kiemelt helyeken.** A védett természeti területen lévő, gyengébb természetességi állapotú (pl. faültetvény) erdők, amelyek az Evt2. szerint ugyan nem kapnak Natura 2000 elsődleges rendeltetést, – a Natura 2000 besorolás Adattári feltüntetése mellett, – mindig kapnak természetvédelmi rendeltetést. **A Natura 2000 jelleg tehát az Evt2. rendelkezései alapján továbbra is mindig megjelenik az adott erdőterülethez hozzárendelten.**

Ahogy arra fentebb is utaltam, az Evt2. 24. § (2) bekezdés o) pontja által bevezetett **Natura 2000 rendeltetés** nevében hordozza a Natura 2000 elnevezést, de **ez a fogalom az erdő rendeltetéseihez tartozik, ezáltal nem helyettesíti és már csak fogalmi eltérése miatt sem csökkenti az uniós jog szerinti Natura 2000 hálózathoz tartozó erdőterületeket nagyságát.** Ebből következik továbbá az is, hogy ezen keresztül az Evt2. nem korlátozza a természeti értékek védelmét szolgáló természetvédelmi előírások lehetőségét a Natura 2000 hálózathoz tartozó erdőterületeken. **A Natura 2000 rendeltetés meghatározásának célja, hogy az erdőgazdálkodás Evt2.-ben foglalt általános korlátozást meghaladó, további indokolt korlátozása csak olyan területekhez kötődjön, ahol a Natura 2000 területek kijelölésének szemlélete és oka is maradéktalanul érvényesül.**

A Natura 2000 elvek általánosan korlátozó, a védettséget megalapozó **tényleges szükségletet területileg túlbiztosító, differenciálást meg nem engedő** érvényesítése nem indokolt faültetvények, kultúrerdők esetében és olyan erdőkben, amely emberi beavatkozás hatására fafaj összetételében, szerkezetében erősen átalakított vagy átalakult, ahol az idegenhonos és az erdészeti tájidegen fafajok 50% feletti, intenzíven terjedő fajok 20% feletti elegy arányban vannak jelen, illetve az őshonos állományalkotó fafajok esetlegesen hiányoznak.

Az Evt1., illetve a Tvt. rendelkezéseihez képest a természetvédelem elért szintjétől való visszalépés nem következik önmagában abból, hogy az Evt2. a Natura 2000 rendeltetés előírását már nem teszi kötelezővé minden Natura 2000 területen lévő erdőre (függetlenül annak természetességi állapotától), és az sem, hogy azokat két (Natura 2000 rendeltetésű erdő és Natura 2000 területen lévő erdő) csoportba sorolja. Lényegesnek tartom kiemelni, hogy **a Natura 2000 rendeltetés mellett a Natura 2000 területbe sorolást ugyanis mindig közhiteles adatként feltünteti az Országos Erdőállomány Adattár, mely mindenki számára nyilvánosan megismerhető**, az erdészeti hatóság az erdőgazdálkodó részére az erdőterv határozatban hozott döntés közlése mellett megküldi az érintett erdő-

és egyéb részletek Adattárban nyilvántartott térképi és leíró adatait, így a **Natura 2000 érintettségét is tartalmazó szemlemásolatokat is** [Evt2. 33.§ (6) bekezdés].

Az Indítvány az Evt2. új szabályozása következtében a korábbi védelem csökkenését területileg a korábbi területek kb. harmadában jelölte meg, a harmadik természetességi kategóriába eső úgynevezett származékerdők kiesése miatt és számítását az 1. számú mellékletben mutatta ki. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy a korábban is ismertetet szabályozási elv szerint a Natura 2000 területeken a közösségi jelentőségű és a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyeken kívüli erdők helyzetének **fenntartásához szükséges szabályozás megegyezik az Evt1. általános, szigorú szabályozásával.**

Egyetértek az Indítvány azon álláspontjával, hogy „*a madárvédelmi irányelv alapján a jelölő madarak élőhelyét, az élőhelyvédelmi irányelv rendelkezései értelmében az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt különböző élőhelytípusokat (ún. jelölő élőhely) illetve a – madárfajokat nem tartalmazó – védett növény- és állatfajok*” élőhelyeit, az erre a 14/2010 (V.11.) KvVM rendeletben kijelölt területeken – így az erdőkben is – az uniós irányelveknek megfelelően meg kell védeni. Az Evt2. rendelkezései az Indítványban is részletezett jogrendszerbeli hierarchia viszony elvét nem sértve, az uniós természetvédelmi irányelveket ismerve, abból indult ki, hogy erdőben **elsősorban erdei fafajok, erdei életközösségek, az uniós irányelv védett jogi tárgyai közül is csak az erdei élőhelyek, növény- és állatfajok azonosíthatók be viszonylag állandó jelleggel az erdőhasználók és az erdészeti hatóság által.** Az erdővel kapcsolatban álló védett jogi tárgyak azok, amelyekhez a védelem érdekében valamely meghatározott erdőgazdálkodási szabály hozzárendelhető és valamely szakmai tevékenység korlátozása – az eddigi tapasztalatok és bizonyított gyakorlat alapján – társíthatók. Az Evt2.-ben egyfajta szabályozási minimum és gyakorlati módszer nem szűkíteni kívánta ezen fontos védett jogi tárgyak védelmét, hanem az erdőgazdálkodás eszközeit, módját kívánta a célhoz meghatározni.

Az Evt2. a jelölő élőhelyek közül tehát mindössze **nevesíti az erdőgazdálkodás számára azonosítható erdei jelölő élőhelyeket.** Ahogy az Indítvány is említi az „erdei” szó arra utal, hogy az csak az erdőhöz kötődő élőhelyekre vonatkozik, hiszen ezek azok, amelyek Evt. hatálya alá tartoznak. Az élőhelyekre vonatkozó szabályozáson kívül a Natura 2000 területek célja a jelölő fajok védelme is. Ezért az Evt2. 28/A. § valóban megkülönbözteti a jelölő élőhelyet a jelölő faj élőhelyétől. Ezért nevesíti külön a szabályozásban az Evt2. 28/A. § (1) bekezdés *b)* pontban a Natura 2000 rendeltetésű erdőben a kiemelt közösségi jelentőségű jelölő erdei élőhelyet, és a 28/A. § (1) bekezdés *c)* pontban a Natura 2000 területen kiemelt közösségi jelentőségű jelölő fajok előfordulását, mint szabályozási területet.

Az Indítvány Evt2. 45. § (3) bekezdését is visszalépésnek tekinti. Az erre vonatkozó szabályozást korábban az Evt1. 45. § (1) bekezdés tartalmazta. A szabályozásban szereplő védőtávolság területi mértéke – szakmai indokból – valóban csökkent, ugyanakkor az Evt2. 45. § (3) bekezdése a területi hatály tekintetében **kiterjesztőbb,** hiszen a korábbi, csak védett területekre vonatkozó szabályozást **kiegészíti a Natura 2000 területként kijelölt közösségi jelentőségű, jelölő élőhely területekkel is,** valamint a szabályozás az Evt2. hatályba lépése után **már nem csak az erdőtelepítésekre, hanem a fásításokra és az ültetvényekre is kiterjed.** Így e tekintetben a szabályozás területi hatálya nőtt, visszalépésről már csak ezért sem lehet beszélni. A szabályozás gyakorlati alkalmazása

során szerzett tapasztalatok alapján azonban szakmai szempontból az a konszenzus született, hogy a 100 méteres védőtávolság megállapítása is elegendő és a nem intenzíven terjedő idegenhonos fafajok kizárása indokolatlan.

Szeretnék rámutatni arra is, hogy álláspontom szerint a természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló, 1992. május 21-i, 92/43/EGK tanácsi irányelv (a továbbiakban: élőhelyvédelmi irányelv) 4. cikk (4) bekezdéssel összhangban áll az az erdőgazdálkodási jogalkotás, mely a Natura 2000 területek között, a természetes élőhelytípusok, illetve a II. mellékletben felsorolt fajok kedvező vélettségi állapotának fenntartása illetve helyreállítása, valamint a Natura 2000 hálózat egységessége szempontjából tartalmaz néhány szükséges és arányos megkülönböztetést. Az élőhelyvédelmi irányelv a Natura 2000 területek kijelölésével nem a gazdasági fejlődés leállítását célozza, hanem a gazdálkodás olyan formáit tartja lehetségesnek, amelyek összeegyeztethetők a védelemmel. A védelmet az irányelv szerint tehát azon fajok és élőhelytípusok szempontjából kell biztosítani, amelyek alapján a területet kijelölték, így erdőben az erdei élőhelyek relevánsak.

Az Indítvány nem feltétlenül a céljának megfelelően értelmezi az erdő rendeltetésének erdőgazdálkodási fogalmát (Evt2. 22. §), amikor kijelenti, hogy „*A Natura 2000 – akár elsődleges, akár másodlagos – rendeltetésként való megjelenítése kifejezetten megelőzést szolgáló eszköz,...*” Tévesnek tűnik az indítvány azon értelmezése is, hogy „*... mert az erdőgazdálkodást csak erre a vélettségi állapotra tekintettel lehet folytatni.*” A Natura Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében megfogalmazott elvek szerint a „*Natura 2000 területek lehatárolásának és fenntartásának célja*” egyáltalán nem a gazdálkodás Natura 2000 szabályai szerinti **kizárólagosságának** meghatározása, hanem a „*...meghatározott élőhelytípusok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése, fenntartása, helyreállítása, valamint a Natura 2000 területek lehatárolásának alapjául szolgáló természeti állapot, illetve a fenntartó gazdálkodás feltételeinek biztosítása.*” Jól látható, hogy a fenntartható gazdálkodás mellérendelő viszonyban áll a sokszor hangoztatott elvekkel és nem célszerűségi alárendeltségben került megfogalmazásra.

Megkérdőjelezhető az Indítvány II/3.3. pont utolsó előtti bekezdésében szereplő azon értelmezés is, mely szerint „*Másrészt nem minden Natura 2000 területen teszi lehetővé a szükséges korlátozásokat, hiszen azt az Evt2. szerint nem Natura 2000 rendeltetésű erdőkben 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.*” Álláspontom szerint az, hogy a Natura 2000 hálózatba tartozó erdőrészek halmazán belül, bizonyos erdőgazdálkodási szempontok szerint Natura 2000 rendeltetéssel is ellátott erdőrészek részhalmazára vonatkozóan az Evt2. – a Natura Korm. rendeletben „*A Natura 2000 területekre vonatkozó szabályok*” fejezetben foglaltakon is túlmenően – előírásokat fogalmaz meg, nem jelenti azt, hogy csak ezek az előírások lennének az egyedül szükségesek, sem azt, hogy az általánost meghaladó előírásokkal érintett részhalmaz elemein kívüli erdőrészek nem tartoznának a Natura 2000 hálózatba.

Az Indítvány felveti, hogy „*a vélettségi 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.”

Az Indítvány azonban álláspontom szerint nem jut helyes következtetésre, amikor az egészséges környezethez való jogot a vállalkozáshoz való alapvető joggal veti össze. Az Indítványozó megállapításától eltérően véleményem szerint **a tulajdonhoz való jog kell, hogy a vizsgálat tárgyát képezze** a szükségességi-arányossági teszt alkalmazásakor, mivel az **erdőgazdálkodó** – ha nem ő a tulajdonos – a használati jogcímétől és **a tulajdonos akaratától függően kell, hogy végezze az erdőgazdálkodást.** A tulajdonost a termőföld hasznosítási kötelezettségen túl erdőgazdálkodási kötelezettség is terheli, amely magában foglalhat „vállalkozási” elemet is, de nem szükségszerűen. Az is lényeges különbség, hogy az erdő hasznai más gazdasági tevékenységhez vagy más tulajdoni tárggyal való gazdálkodáshoz képest a kötelezettségek teljesítése ellenére nagyon gyakran eshetőlegese a jellemzően több emberöltőn át tartó erdőnevelési ciklusra tekintettel, ezért a ráfordítások és a hasznok a legritkább esetben jelentkeznek ugyanazon erdőgazdálkodónál. Ezért **nem lehet valamely erdő tulajdonjogával vagy földhasználati jogával rendelkező személy kizárólagos saját vállalkozási érdekeinek tekinteni az erdővel történő gazdálkodást.** A gazdálkodás során az erdőben megtermelt javak (pl. tűzifa, ipari fa, rekreációs lehetőség, mikroklimatikus hatás, stb.) nem csak egyéni, hanem közvetetten **az egész társadalom érdekkörébe is tartoznak.** Más megközelítésben, az erdőgazdálkodás korlátozása egyidejűleg nem kizárólag egyéni érdekekbe avatkozik be, hanem **az erdő társadalmi igényeket ellátó többféle funkcióját érintheti valamint materiális és immateriális szolgáltatásai közül egyet vagy többet kizárhat, vagy csökkenthet.**

Másrészről ugyanakkor figyelemmel kell lenni az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 17. cikkében foglaltaknak való megfelelésre, amelynek értelmében mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökölni hagyja, továbbá tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A Charta 17. cikkének (1) bekezdésében előírt anyagi jogi feltételeket illetően **az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatából elsősorban az tűnik ki, hogy az e rendelkezés által nyújtott védelem olyan vagyoni értékkel bíró jogokra terjed ki, amelyekből az érintett jogrendre tekintettel olyan megszerzett jogi helyzet következik, amely lehetővé teszi, hogy a jogosult e jogait saját maga javára önállóan gyakorolja** (Sky Österreich ítélet, C-283/11, EU:C:2013:28, 34. pont; 2015. szeptember 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Bizottság ítélet, C-398/13 P, EU:C:2015:535, 60. pont). Nyilvánvaló, hogy **az erdőgazdálkodót megillető jogok azáltal, hogy a jogosultjaik számára lehetővé teszik az erdő használatát és hasznai szedését, vagyoni értékkel rendelkeznek és e jogosultak számára olyan megszerzett jogi helyzetet biztosítanak, amely lehetővé teszi a használat és hasznok szedése jogainak önálló gyakorlását, ráadásul mindez ellenérték fejében történik.** Továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én aláírt egyezmény (a továbbiakban: EJE) 1. kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkére vonatkozó ítélezési gyakorlatából kitűnik, hogy az ingatlanon fennálló ilyen jogosultságokat **olyan „javaknak” kell tekintetni, amelyeket megillet a fentebb említett 1. cikkben biztosított védelem** (lásd különösen: EJE, 2002. december 12., Wittek kontra Németország, CE:ECHR:2002:1212JUD003729097, 43–46. §; EJE, 2004. november 16.,

Bruncrona kontra Finnország, CE:ECHR:2004:1116JUD004167398, 78. §, valamint EJEB, 2006. február 9., Athanasiou és társai kontra Görögország, CE:ECHR:2006:0209JUD000253102, 22. §).

A megjelenő új korlátozások az erdőgazdálkodást minden más gazdasági ágazatnál jobban azért nehezítik el, mert több emberöltő alatt megtermelt, akár több évtized folyamatos beruházás eredményét teszik akár hosszabb vagy meghatározatlan időre elérhetetlenné. Véleményem szerint a kiszámíthatatlan erdőgazdálkodási környezet, az erdőfelújításra fordítandó beruházások miatt maga az erdőgazdálkodás iránti érdektelenség lehetséges negatív következményei sokkal közvetlenebb veszélyt jelentenek az Indítványban kiemelt egészséges környezethez való alapjogra, illetve az erdő, mint közös természeti erőforrás fennmaradására, **mint a szakszerű erdőgazdálkodással létrejött természeti érték emberi beavatkozással történő további szakszerű irányítása.**

Összefoglalva tehát, ha akár az erdő tulajdonosi használatának, akár a használatára kötött megállapodás feltételei hatósági döntés következtében kényszerűen módosulnak, az – álláspontom szerint – szorosan összefügg a földtulajdonhoz fűződő alapvető joggal és annak korlátozását jelenti.

Az Indítvány az Evt2. 23/A. § (3) bekezdésében **a rendeltetések sorrendjének meghatározását kifogásolja**, vagyis azt, hogy a hatályos szabályozás kivételként kezeli az árvízvédelmi és a honvédelmi célok elérését és a sorrend megváltoztatását a visszalépés tilalma szempontjából alaptörvény-ellenesnek tartja, mert az nem felel meg a szükségesség és arányosság követelményének.

Mivel a védett természeti területen lévő erdők – függetlenül attól, hogy az a Natura 2000 hálózathoz tartozik vagy sem, – mindenképpen kapnak természetvédelmi rendeltetést, a természetvédelmi célok sérelmének veszélyeztetése sem merülhet fel, így ezzel kapcsolatban az Indítvány 2. pontjához tett érveimet fenntartom. A nemzeti védettség alá nem tartozó Natura 2000 területek helyzetét a honvédelmi és árvízvédelmi funkciókhoz csak akkor lenne indokolt hasonlítani, ha a Natura 2000 védettségi szintje meghaladná, vagy elérné a nemzeti természetvédelmi szintet.

Felhívom a figyelmet továbbá a Natura Korm. rendelet hatályos szabályozására is, amely szerint az állami tulajdonban lévő, honvédelmi vagyonkezelésében álló védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területeken, az ott meghatározott természetvédelmi tevékenységek elvégzéséhez az illetékes katonai parancsnok írásbeli engedélyét be kell szerezni. [Natura Korm. rendelet 12. § (2) bekezdés] Ez a szabályozás is arra enged következtetni, hogy a természetvédelmi tevékenységek Natura 2000 területeken jelenleg a helyi honvédelmi céloknak is alárendeltek.

5. Az Indítvány II. részletes indoklása 4. pontjához:

Az Indítvány szerint 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 védettségi szintjét, illetve a közérdekű védelmi rendeltetés előírásához is szükségessé tette a tulajdonossal történő megállapodást.*”

Mindenekelőtt rögzíteni szükséges, hogy az Evt2. 23. § (3) bekezdésben foglalt jegyzői kezdeményezési jogkör **általános lehetőséget biztosít a rendeltetés** (pl. tipikusan településvédelmi-, vagy parkerdő rendeltetés) **megállapításának kezdeményezésére**, és nem szűkíti le azt az önkormányzati rendeletben védetté nyilvánított területek körére. A Tvt. 62. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettség („*A helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, őrzéséről a védetté nyilvánító települési önkormányzat köteles gondoskodni*”) továbbá álláspontom szerint magában foglalja a feladatok teljesítéséhez a természetvédelmi elsődleges rendeltetés megállapításának kezdeményezése kötelezettségét is.

A helyi védett természeti területek védettségi szintjének biztosításával kapcsolatban szükséges felhívni rá a figyelmet, hogy védettség „szintjének” elhatárolására maga a Tvt. is megkülönbözteti a védett, fokozottan védett és helyi védett területeket és így az Országos Erdőállomány Adattárban korábban is megkülönböztetésre kerültek a természetvédelmi kategóriák. A Tvt. 25. §-a a helyi védetté nyilvánítási eljárásra szintén az általánoshoz képest külön speciális szabályozást tartalmaz. Az Evt2. a területek között kizárólag csak az erdőgazdálkodási követelmények szerint tesz különbséget.

A Tvt. 62. § (2) bekezdése szerinti rendelkezés komoly kötelezettségeket terhel a védetté nyilvánító települési önkormányzatra azzal, hogy a védetté nyilvánítási eljárást **követően is fenntartási fejlesztési, őrzési kötelezettségeknek kell eleget tennie**. A védetté nyilvánító települési önkormányzat a helyi jelentőségű védett természeti terület fenntartásának, természeti állapotának fejlesztésének céljából így többek közt eldöntheti, hogy szükségesnek tartja-e az erdőgazdálkodási tevékenységek speciális korlátozását, vagy különleges erdőgazdálkodási tevékenység végzésének előírását.

A Tvt. 36. § (1) bekezdése szerint „*A természetvédelmi kezelési módokat, korlátozásokat és tilalmakat, továbbá az egyéb kötelezettségeket (természetvédelmi kezelési terv) országos jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a miniszter, helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozóan a települési – Budapesten a fővárosi – önkormányzat rendeletben állapítja meg.*” A Tvt. 36. § (2) bekezdése szerint pedig: „*Valamennyi védett természeti területre – az ott tevékenységet folytatókra kötelező erejű – természetvédelmi kezelési tervet kell készíteni. A természetvédelmi kezelési tervet 10 évenként felül kell vizsgálni.*”

Az Evt. 38. § (2) bekezdés *e)* pontjának *ef)* alpontja értelmében az Országos Erdőállomány Adattár adatai közt szerepel az erdőben folytatható erdőgazdálkodás hosszú távú célját és módját meghatározó, erdőkkel, erdőgazdálkodással kapcsolatban fennálló természetvédelmi korlátozást megalapozó természeti értékek, védett, fokozottan védett fajok, közösségi jelentőségű, jelölő élőhelyek, jelölő fajok előfordulására, illetve azokhoz kapcsolódóan a 30. § (1) bekezdés *b)* pontjában foglalt jogszabály rendelkezései alapján meghatározott korlátozásokra vonatkozó adatok.

Vagyis az erdő rendeltetésében való megjelenítés nélkül is mindig érvényesülnek a helyi védettségűnek nyilvánított területre vonatkozó természetvédelmi szempontú előírások is.

Mivel a Tvt. 62. § (2) bekezdése értelmében a védetté nyilvánító **települési önkormányzat** köteles gondoskodni a védett természeti terület fenntartásáról, természeti állapotának fejlesztéséről, ezért nyilvánvaló, hogy **ha ezeket a feladatokat az erdőgazdálkodó útján, annak bevonásával kívánja végezni, akkor erről megállapodás szükséges**, annál is inkább, mivel arra csak az erdőgazdálkodó jogosult.

Összegezve tehát az erdőgazdálkodó hozzájárulása nem a helyi védettséget kiérdemlő természeti értékek fenntartásához és megóvásához kapcsolódik – hiszen azok a fentiek alapján a kezelési terven keresztül beépülnek az Adattárba és így az erdőtervbe – hanem ahhoz, amikor még ezeken felüli további korlátozásokat kíván a természetvédelem és ehhez szükséges a természetvédelmi rendeltetés megjelenítése.

Vitatható az Indítvány azon kijelentése, mely szerint „...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.” Az Evt2. 23. § (4) bekezdésének szabályozása nem érinti a Tvt.-ben foglalt, a kár megtérítésére vonatkozó kötelezettséget. A rendelkezés célja kizárólag az, hogy az erdészeti hatóság tudomást szerezzen a Tvt. kötelezése miatt nyilvánvalóan létrejött megállapodás tartalmáról.

Az Indítvány által említett Tvt. 71. § (1) bekezdés szerint a védett természeti értékek és területek megőrzését állami támogatás nyújtásával, adókedvezmény biztosításával, a természetkímélő gazdálkodást segítő hitelrendszerrel is támogatni kell és az (1) bekezdés a védett természeti területeken természetvédelmi érdekből elrendelt gazdálkodási korlátozás, illetve tilalom esetén vagy a termelésszerkezet jelentős megváltoztatásának előírása következtében a tulajdonos vagy a jogszerű használó tényleges kárának megtérítéséről is rendelkezik. Azonban a Tvt. 72. § (2) bekezdés a helyi védetté nyilvánított területek esetében védett természeti területen a **természeti kár megelőzése és megakadályozása** érdekében **jogszerűen előírt** korlátozás vagy tilalom esetén kártalanítási igényt kizárja.

Helyi védettség esetén sem igaz az az indítványozói általánosítás, amely szerint a természetvédelmi korlátozások elrendelése a természetvédelmi rendeltetéshez kötődik. A szükséges és elégséges korlátozásokat a kezelési terv nyilvánvalóan már tartalmazza, amely beépül az erdőtervbe is. A rendeltetéshez csak egyes további olyan speciális korlátozások tartoznak, amelyeket az Evt2. nevesít arra az esetre, ha az erdőgazdálkodás rendeltetésen keresztüli távlati célja is módosul. Mivel az Evt2.-ben **az erdészeti hatóság lehetséges korlátozásai** kerülnek meghatározásra, ezen felül a természetvédelmi hatóság továbbra is tehet más korlátozásokat.

Végezetül szeretném kiemelni, hogy ha az erdővagyon, a létrehozható és a jelenleg vagy a jövőben kitermelhető faanyag mennyiségi vagy minőségi korlátozása megtörténik, a helyi védetté nyilvánítás eredménye a tulajdonos vagyonának forgalmi értéke csökkenését is jelentheti.

6. Az Indítvány II. részletes indoklása 5. pontjához:

Az Indítvány állítása szerint az Evt2. 27. § (1) bekezdés *a)*, *b)* és a 28. § (1) bekezdés *a)*, *b)* pontjai, 27. § (4) és 28. § (2) bekezdései, 28/A. § (1) bekezdés *c)* és *d)* pontjai „a

visszalépés tilalmára tekintettel alaptörvény-ellenesek, mert a természetvédelmi célok érvényesítését háttérbe helyezve az erdőgazdálkodói érdekek érvényesülését garantálják, miközben nem igazolt mindennek Alaptörvényből fakadó szükségessége és arányossága.”

Természetvédelmi rendeltetés vonatkozásában az Evt1. nem szabályozta a holtfa és a hagyásfa mennyiségét. Az Evt2. 27. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontja is **kizárólag csak a természetvédelmi kezelési terv hiányában határolja be az erdészeti hatóság korlátozási lehetőségét hagyásfa és holtfa tekintetében.** A védett természeti területeken a Tvt. alapján hozott természetvédelmi kezelési terv, mint kötelezően betartandó szabály, ettől eltérő mennyiséget jelenleg továbbra is meghatározhat, megegyezően az Evt1. korábbi szabályozásával.

Natura 2000 területet érintően az Evt1. 73. § (7) bekezdése „Az erdészeti hatóság Natura 2000 erdőterületen a közösségi és kiemelt jelentőségű élőhelyek és fajok kedvező természetvédelmi helyzetének megőrzése érdekében” az Evt2. 28. § (1) bekezdés *a)* és *b)* pontjában meghatározott mennyiséggel azonos mértéket határozott meg: a hagyásfa tekintetében 5%-os területmértékben és holtfa tekintetében 5 köbmétert hektáronként. Az Evt1. tisztítóvágás, gyérítés, készletgondozó használat, fokozatos felújítóvágás, szálaló vágás, szálalás esetén a visszahagyandó holtfa mértékének felső határát nem határozta meg, tekintettel arra, hogy ezeknél a beavatkozásoknál jellemzően nem keletkezik nagyobb mennyiségű holtfa.

Fontos azonban rámutatni arra, hogy az Evt. módosításával a véghasználati fakészlethez kötött korlátozás területhez kötötté válik, ami sokkal kiszámíthatóbbá teszi a korlátozási lehetőséget. A felső mérték korlátozása a hatósági munka „hivatalból indított” tevékenységét támogatja, hiszen ezen mértéket sokféle okból, sokféle indoklással lehet alkalmazni.

A természetvédelmi kezelési terv jogszabályként előírhatja védett területen nagyobb területek visszahagyását, amire természetesen az Evt2. 28/A. § (1) bekezdés *a)* pontja szerint továbbra is lehetőség van. Van rá példa, hogy több erdőgazdálkodó a természetvédelmi kezelő közös megegyezés alapján jóval nagyobb területeken is létrehozott 5%-nál jóval több hagyásfa csoportokat, illetve nagyobb területeket hagyott érintetlenül, amelyre szintén lehetőséget biztosít a törvény [Evt. 28/A. § (3) bekezdés].

A hagyásfákat érintő korlátozások kapcsán érdemes a következőket is figyelembe venni. A faanyagtermelést nem szolgáló erdőkben az erdőgazdálkodás során faállomány-gazdálkodásra nem kerül sor, az erdőben fakitermelés kísérleti, erdővédelmi, természetvédelmi, közjóléti, erdőfelújítási vagy egyéb közérdekű céllal folytatható, mivel ott a természeti folyamatok szabad érvényesülése a cél, mivel ezek vagy ténylegesen a hagyásfa csoportok összevonásával keletkeztek, vagy csak alapvetően a definícióból eredően hagyásfaként kell rájuk tekinteni. Jelenleg Magyarországon közel 15 ezer darab, átlagosan 5 hektár terület nagyságú, összesen 76,9 ezer hektár (az összes erdő 4%-a) olyan faanyagtermelést nem szolgáló üzemmódú erdőrészlet van, mely terület élőfakészlete meghaladja a 15,1 millió köbmétert. Ezek a területek jellemzően idős állományok, ezért hektáronkénti élőfakészlete az átlagnál nagyobb. Ebből több mint 70 ezer hektár állami területen lett kijelölve, ahol 50,5 ezer hektár védett és 13,7 ezer hektár nem védett Natura 2000 területen van, és több mint 6,8 ezer hektár nem állami területen lett kijelölve, ahol 3,1

ezer hektár védett és 1,4 ezer hektár nem védett Natura 2000 területen van. Ehhez a számhoz adódnak még hozzá a fenti statisztikailag területileg nem kimutatható vágásos és átmeneti üzem módú erdőrészekben lévő, területileg nem elkülönített hagyásfák adatai. Összefoglalva, az Adattári adatok alapján, erdészeti szakmai szempontból a faanyagtermelést nem szolgáló erdők és a hagyásfák mértéke biztosítani tudja a biodiverzitás fennmaradását.

Fontos hangsúlyozni, hogy a természetközeli erdőkben az erdőgazdálkodónak az erdők megfelelő egészségi állapotának megőrzése végett létfontosságú megfelelő eloszlásban megfelelő holt fát, odvas fát az erdőben tartani tulajdontól, rendeltetéstől, üzem módtól függetlenül. A holtfa éppen az erdei károsítók bizonyos alacsony szinten tartásával azok ellenségeit is szinten tudja tartani, így növeli az erdő immunitását. A túl sok holtfa azonban az értékvesztés mellett akadályozza a terepen való mozgást, és egyes károsítók elszaporodásához vezet. A holtfa szükséges mennyisége ezért általánosan erdészeti szakmai kérdés.

A holt fa mennyiségére korábban az erdőtervrendeletek adtak iránymutatást abban a formában, hogy a természetes, természetszerű és származék erdőben a holt faanyag megfelelő mértékű előfordulásának biztosítása érdekében egészségügyi termelés csak akkor volt tervezhető, ha az erdőben legalább $5 \text{ m}^3/\text{ha}$ mennyiségű holt faanyag volt található. Ez azonban nem jelentette a holt fa mennyiségének fenntartását is. Erdészeti szakmai szempontból $20\text{-}30 \text{ m}^3$ visszahagyott holtfa mennyisége általánosan nem indokolható. A magyar erdők hektáronkénti átlagos élőfakészlete az Országos Erdőállomány Adattár statisztikai adata szerint jelenleg $197 \text{ m}^3/\text{ha}$. A kiváló termőhelyen lévő legnagyobb élőfakészlettel bíró faállományok is $700\text{-}800 \text{ m}^3/\text{ha}$ -ral bírnak, és csak egy-egy erdőrészlet haladja meg ezeket a számokat. A kiemelt, fokozottan védett erdőterületeken indokolt lehet 10% -ot meghaladó holt faanyag visszahagyása. Ahol $200\text{-}300 \text{ m}^3/\text{ha}$ holt faanyag található hektáronként, ott az állomány gyakorlatilag már kipusztult. Az erdőben történő munkavégzés, valamint az erdő biztonságos látogatása a $20\text{-}30 \text{ m}^3/\text{ha}$ -os mennyiségnél ellehetetlenül.

A tartamos erdőgazdálkodás azért jött létre, hogy a hozamok vizsgálatával, a hozam szabályozási módszerek bevezetésével a tervszerű erdőgazdálkodás szavatolni tudja az erdőgazdálkodás akkor legfontosabb célját, nevezetesen, hogy a fakitermelések révén folyamatosan közel azonos mennyiségű faanyaghoz jusson a gazdálkodó. Vagyis az erdőgazdasági üzem – különösen azok, amelyeknek ez a fő profiljuk – elemi érdeke, hogy folyamatosan, térben és időben egyenletes eloszlásban mindig legyen idős, nagyméretű faállomány. A gazdasági célú erdőgazdálkodás különféle üzem módjai, fakitermelési módjai mind ezt a tartamosságot kell, hogy megcélozza. Így a biológiai diverzitás a kisebb-nagyobb méretű gazdálkodási beavatkozással, „mesterséges bolygatással” a gazdasági erdőkben is biztosítva van.

Az erdőtervrendeletek, és így a bennük megfogalmazott korlátozások a körzeti erdőtervezés jogszabályban meghatározott ütemtervének megfelelően jelentek meg az adott évben erdőtervezés folyamatára és területére vonatkozó hatályossággal. Ennek megfelelően 2017-ig – 6 évjáratnak megfelelően – az ország erdőterületeinek mindössze 60% -ára készült el az erdőtervrendelet, a fennmaradó részre nincs hatályos ilyen jellegű szabályozás. Ezen szabályozási aránytalanság és bizonytalanság felszámolására az erdőgazdálkodás és a

körzeti erdőtervezés egyes erdészeti tájcsoporthoz tartozó egyedi szabályai egységesen a 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet 7. mellékleteként kerültek részletesen kifejtésre.

Fenntartom a Módtv. indoklásában felhozottakat, miszerint a körzeti erdőtervezés rendjében bekövetkező változásokra azért volt szükség, hogy az erdőgazdálkodó átlátható és kiszámítható jogi keretek között folytathassa tevékenységét és érdemben tudja vitatni – akár jogorvoslati jogával élve – a korlátozásokat. Vitatom azonban, hogy a körzeti erdőtervezés hatósági eljárásá alakítása a jogi keretek kiszámíthatóságát és előreláthatóságát lecsökkentette. A természetvédelmi érdekek érvényesítésének az írott jogszabályon túli színterét teremti meg az erdőtervezési eljárás, ahol éppen **a változó természeti környezetnek megfelelő aktuális és szükséges védelmi elvek** és eszközök jelenhetnek meg az általános szabályok alkalmazásán túlmenően is.

A körzeti erdőtervezési eljárás szabályai álláspontom szerint biztosítják a kiszámíthatóságot, de egyben rugalmasságot is biztosítanak. A 433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdés kötelezése szerint körzeti erdőtervezési eljárásban a védett természeti terület természetvédelmi kezeléséért felelős szerv legkésőbb az erdőtervezés ütemtervében meghatározott év április 30-ig megküldi a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokat. Az erdészeti hatóság az Evt2. 33. § (1) bekezdés a) pont szerinti igazgatási tevékenység keretében többek között a természetvédelmi kezelési tervek, **a Natura 2000 fenntartási tervek javaslatai, összevetésével folytatja le az erdőtervezési eljárást** [13. § (1) bekezdés e) és f) pont].

Egyetértek az Indítványnak azzal a részével, hogy „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.” Ezért is fontos hangsúlyozni, hogy az Országos Erdőállomány Adattár és az erdőgazdálkodó által kötelezően alkalmazandó, jogosult erdészeti szakirányító tevékenysége együttesen meghatározó részei a tervszerű erdőgazdálkodásnak.

(Szükségesnek tartom felhívni rá a figyelmet, hogy az 28/A. § (1) bekezdés c) pontjára vonatkozó, hatályon kívül helyezésre irányuló javaslat nem az Indítványban részletezett módosítási szándékot tükrözi, ugyanis a „kiemelt közösségi jelentőségű jelölő” szövegrész törlésével a rendelkezés értelmetlenné válna, így a „közösségi jelentőségű” jelző megtartása mindenképp szükséges.)

7. Az Indítvány II. részletes indoklása 6. pontjához:

Az Indítvány szerint „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.”

Az általános tarvágási tilalom az állami erdőkben az Evt1.-ben és az Evt2.-ben egyaránt úgy került szabályozásra, hogy a 10. § (2) bekezdés meghatározza azt, hogy mely erdőkre vonatkozik a tilalom, majd a 10. § (3) bekezdés határozza meg, hogy mely kivételes esetekben adhat mégis engedélyt a tarvágásra az erdészeti hatóság. Az Evt1. a két bekezdés

közötti összefüggést ugyan – a bekezdések egymásra utalásával – nem jelezte, de szabályozás logikájából adódóan más értelmezés nem jöhet szóba.

Míg az Evt1. a 10. § (3) bekezdése alapján a (2) bekezdésében meghatározott **védelmi és közjóléti rendeltetés** csoportokba sorolt rendeltetésű erdők közül az Evt1. 7. § (1) bekezdés *a), b) és c)* pontja szerinti természetességű erdőkben tette lehetővé a tarvágás engedélyezését, addig az Evt2. 10. § (3) bekezdése a (2) bekezdésre való hivatkozással ezt az alaphalmazt tovább szűkíti természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdők esetére, ami tehát a korábbi jogszabályhelyhez képest a nevezett rendeltetések esetében **nem minősíthető kiterjesztésnek**. A kivételek meghatározása természetvédelmi szempontból az Evt2. 10. § (3) bekezdésben a korábbi szabályozáshoz képest nem változott.

A jogalkotói szándék kifejezetten arra irányult, hogy **a módosítással a természetvédelmi, Natura 2000, tájképvédelmi vagy közjóléti elsődleges rendeltetésű erdőkre vonatkozóan a tiltó szabály ne változzon**. A módosítással éppen a 10. § (2) bekezdésben fel nem sorolt védelmi (talajvédelmi, vízvédelmi, part vagy töltésvédelmi, településvédelmi, műtárgyvédelmi, örökségvédelmi, bányászati, árvízvédelmi honvédelmi és határrendészeti) elsődleges rendeltetésű erdők kerültek ki az általános tarvágási korlát alól.

Az Indítvány 6.1. pontjában állítás szerint *„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.”* A kijelentés ugyan általános érvényű, de a szövegkörnyezetében nyilvánvalóan a Tvt. 33. §-a és az Evt2. rendelkezéseinek összefüggésére utal. Védett természeti területen a Tvt. a 33. § (5) bekezdés *a) és c)* pontjai határozzák meg, hogy a tarvágásra milyen területen, illetve feltételekkel kerülhet sor.

A fentiekben kifejtettek alapján a védett természeti területen lévő erdőben a tarvágás továbbra is általánosságban tilos és csak kivételes esetekben engedélyezhető. A Tvt. szabályai pont ezeket a kivételes eseteket részletezik, amelyek betartása az erdészeti hatóságnak is kötelezettsége. **Az Evt2. támadott jogszabályhelyei tehát a Tvt. tarvágásra irányadó hivatkozott rendelkezéseivel nem ellentétesek, kifejezetten arra tekintettel kerültek megfogalmazásra és a két törvény egymást kiegészíti.**

Itt fontos megjegyezni azt is, hogy éppen a Tvt. 33. § (6) bekezdése az, amelyik a tarvágás lehetőségét kiterjeszti azzal, hogy növényegészségügyi okból és az újulat fennmaradása érdekében, vagy természetvédelmi indok alapján a tarvágás kivételesen meghaladhatja az (5) bekezdésben meghatározott terület nagyságot, további felső korlát nélkül.

Az Indítvány szerint a *„védett és fokozottan védett természeti területeken általános közérdekű elvárás a tarvágás tilalma”*. Ez valóban így van azokra a természetközeli erdőkre vonatkozóan, ahol ennek az általános elvárásnak a megvalósítása egyáltalán lehetséges. Mint azt korábban jeleztem, védett természeti területen azonban több ezer hektár olyan mesterségesen létrehozott kultúr- és faültetvény erdő van, amely természetes megújulásra képtelen, **vagy az erdő megújítása tarvágás nélkül nem megvalósítható**. Erre a legjobb példa a fafajcserés erdőszerkezetváltás, amely sokszor fontos célja a természetvédelemnek: **az idegenhonos fafajokból álló faállomány lecserélése őshonos fafajokkal**. A tarvágás

tehát egy speciális erdészeti szakmai eszköz, amely a megfelelő körülmények fennállása esetén az eredményes és biztonságos erdőfelújítás módszere.

Fel szeretném hívni a figyelmet arra is, hogy a tarvágás jogi fogalma az elmúlt évtizedekben megváltozott. A korábban használt, és jelenleg elterjedt szakmai zsargon a tarvágás alatt általában a teljes talajelőkészítéssel végzett erdőfelújítást jelentette, amely felújítás valóban a kialakult erdőtalaj teljes bolygatásával járt. Jelenleg **tarvágás a faállomány egy beavatkozással végrehajtott kitermelését, véghasználatát jelenti.**

Hangsúlyozni kívánom tehát, hogy a tarvágás önmagában nem a közérdekű elvárások szükségszerű megsértését jelenti. **Az Evt2. alapelveiből adódóan a véghasználatnak nevezett erdőgazdálkodási tevékenység az erdő és a faállomány megújítására, felújítására vonatkozó tevékenység része, annak első résztevékenysége.** Ebből kifolyólag a véghasználat módját az erdőfelújítás célja, módja, formája, annak az erdő egészségi állapota, a faállomány szerkezeti, termőhelyi lehetőségei szabják meg, mely célokat **a rendeltetések összessége irányítja.** Ezek a tevékenységek **az erdőterv megállapítása** illetve módosítása révén kerülnek meghatározásra, **mely eljárásban a természetvédelmi hatóság is részt vesz.**

A tarvágás a fent részletezett indokolásom alapján tehát az Alaptörvény P) cikkének (1) bekezdésében foglalt értékek megőrzése szempontjából – eddig is és ezután is – szükségesen alkalmazandó erdőgazdálkodási szakmai módszer, amelynek időbeni és térbeli alkalmazásának feltételeit a szükségesség és arányosság elvét érvényesítve a Tvt. és az Evt. egymással összhangban teremti meg, különös tekintettel a védett természeti területekre.

8. Az Indítvány II. részletes indoklása 7. pontjához:

Nem értek egyez az indítvány azon álláspontjával, mely szerint „*A természetvédelmi célú korlátozások szűkítését okozza az Evt. 27. § (3) bekezdése és a Tvt. 33. § (4) bekezdése.*”

A két jogszabályhely célja, hogy elkülönítse azokat az erdőgazdálkodási tevékenységeket, amelyekhez továbbra is a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges, illetve azon kisebb jelentőségű tevékenységeket, amelyek elvégzését csupán bejelentéshez köti, de továbbra is lehetővé teszi a természetvédelmi hatóság hatáskörében ezen tevékenységek tiltását, korlátozását.

A Módtv. hatályba lépése előtt a védett természeti területen levő erdőben fakitermelést természetvédelmi kezelési, növényegészségügyi, vagy erdővédelmi okból vagy havária helyzetben a természetvédelmi hatóság engedélyével lehetett végezni. A klímaváltozás jelentkező hatásai azonban a korábban meghatározott vegetációs időszakot jelentősen és gyakran kiszámíthatatlanul módosították. Az Evt. módosításakor teljes konszenzus született abban a vonatkozásban, hogy az egyes erdőgazdálkodási tevékenységek korlátozását célszerűen nem elsősorban a növényzet életciklusához – a vegetációs időszakhoz – kell igazítani, hiszen az erdő, mint élőhely sok esetben jelentősebb szerepet tölt be.

A fentiek alapján tehát az Indítvány azon kifogása, mely szerint „*nem a Tvt. alapján és a természeti értékvédelmet előtérbe helyező vegetációs időszakot kell figyelembe venni*”, nem kellően megalapozott. A tapasztalatok alapján a vegetációs időszak figyelembe vétele

önmagában nem mindig biztosít értékvédelmet, csupán az erdőt alkotó növényzet élettani, periódikus nyugalmi és aktív időszakának elkülönítését jelenti, melyhez korábban – nem csak természetvédelmi célból – célszerűnek tűnt időben is kötni az erdőgazdálkodási műveleteket.

A Tvt. és az Evt2. többszörös egymásra utalásának célja kettős. Éppen a kiszámíthatóság és jogbiztonság elve érvényesülése érdekében teszi lehetővé az Evt2., hogy egyes kisebb jelentőségű fakitermelések esetén a két érintett hatóság közös eljárásrendjének az ügyfeleket hátrányosan érintő túlzott bürokráciája csökkenjen. Azok a korábbi erdészeti hatósági eljárások, melyekben a természetvédelmi hatóság szakkérdést vizsgált, felgyorsulhatnak, így az egyes intézkedések hatékonyabbak lehetnek.

A fentiek megvalósítására a természetvédelmi és erdészeti szakterület között egyetértés született abban, hogy vannak olyan fakitermelési esetek, amelyek hatása olyan kis mértékű, hogy az erdészeti hatóságnak elegendő ezekről értesíteni a természetvédelmi hatóságot [433/2017. (XII. 21.) Korm. rendelet 12. § (5) bekezdése alapján], amely szükség esetén – a bejelentés követő 15 napon belül – a tevékenység megkezdése előtt a tevékenységet korlátozhatja, megtilthatja, illetve feltételekhez kötheti azt [Evt2. 104/A.§ (1) bekezdés b) pont]. **A természetvédelmi hatóságnak tehát még az Evt. 33. (4) bekezdése szerinti bejelentések esetén is megvan a lehetősége, hogy természetvédelmi indokokra tekintettel a tevékenységet korlátozza.** A fentiek alapján tehát tévesek az Indítvány azon következtetései, melyek szerint „az Evt2. időbeli korlátozása figyelmen kívül hagyja az adott terület jellemzőihez igazodó természetvédelmi korlátozásokat”, valamint hogy „e korlátozások alatt végezhető tevékenységek feltételeinek meghatározásából a természetvédelmi hatóság kimarad”.

Jelzem továbbá, hogy ellentmondás található az Indítványban, mert míg az első pontja az Evt. 27. § (3) bekezdésének, illetve a Tvt. 33. § (4) bekezdésének a teljes megsemmisítésére, addig 5. pontjában a Tvt. 33. § (4) bekezdésének részleges megsemmisítése tesz javaslatot. Álláspontom szerint a természetvédelmi célokat is az szolgálja jobban, ha a törvény kimond egy időintervallumot, hogy korlátozási időszakban csak meghatározott munkálatok engedélyezhetőek, nem hagyva parttalan mérlegelési lehetőségéből eredő jogbizonytalanságot a jogalkalmazók számára.

Összességében tehát megállapítható, hogy az Evt. módosításának kidolgozásakor a tárca igyekezett minden jogi garanciát megteremteni az erdei életközösségek fennmaradásához, az erdei élőhelyek változatosságának biztosításához, figyelemmel arra, hogy az erdőgazdálkodóknak és erdőtulajdonosoknak a tulajdonuk hasznosítására is megfelelő, szükséges és elegendő keretet adjon. A védelem megfelelő szintjét tehát a fentiekben kifejtett többszintű, erdészeti és természetvédelmi rendelkezéseket is magában foglaló szabályozás hivatott biztosítani.

Végezetül engedje meg, hogy – az Indítvány teljes körű elbírálása érdekében – javasoljam a természetvédelmi célú korlátozásokkal kapcsolatban a **Nemzeti Agrárgazdasági Kamara**, az erdőben természetvédelmi célokból szükséges holtfa anyag mértékével kapcsolatban a **Pro Silva Hungaria Egyesület**, a természeti folyamatok Natura 2000 területeken történő érvényesülésével kapcsolatban a **Nemzeti Agrárkutató és Innovációs Központ (NAIK) Erdészeti Tudományos Intézet**, valamint – a fentebb jelzetteknek megfelelően – az erdő

elsődleges rendeltetésének kérdése vonatkozásában a **honvédelmi miniszter**, illetve a **belügyminiszter véleményének kikérését is.**

Kérem válaszmom szíves elfogadását.

Budapest, 2019. június „ .”

Üdvözléttel:


Dr. Nagy István
