

AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG TANÁCSAINAK A MAGYAR KÖZLÖNYBEN KÖZZÉTETT HATÁROZATAI ÉS VÉGZÉSEI



AZ ALKOTMÁNYBÍRÓSÁG 9/2024. (IV. 30.) AB HATÁROZATA

a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességének megállapításáról, visszamenőleges hatállyal történő megsemmisítéséről, valamint alkalmazásának kizárásáról

Az Alkotmánybíróság tanácsa jogszabály alaptörvény-ellenességének megállapítása iránti bírói kezdeményezés tárgyában – *dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó* és *dr. Patyi András* alkotmánybírók párhuzamos indokolásával – meghozta a következő

h a t á r o z a t o t:

1. Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt a kihirdetésére visszamenőleges hatállyal, 2022. augusztus 4. napjával megsemmisíti.

2. Az alaptörvény-ellenessé nyilvánított és megsemmisített rendelkezés nem alkalmazható a Budapest Környéki Törvényszék előtt 104.K.700.188/2023/9. számon folyamatban lévő ügyben, továbbá valamennyi, bármely bíróság előtt folyamatban lévő, ugyanilyen tárgyú ügyben.

Az Alkotmánybíróság e határozatát a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

I n d o k o l á s

I.

- [1] 1. A Budapest Környéki Törvényszék tanácsa (a továbbiakban: indítványozó) az előtte folyamatban lévő, 104.K.700.188/2023. számú, erdészeti ügyben hozott közigazgatási határozat megtámadása iránt indított peres eljárásban az eljárás felfüggesztése mellett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény (a továbbiakban: Abtv.) 25. § (1) bekezdése alapján indítványozta, hogy az Alkotmánybíróság a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenességét állapítsa meg, azt semmisítse meg, és rendelje el a megsemmisített jogszabályi rendelkezés általános és az indítványozó előtt folyamatban lévő egyedi ügyben történő alkalmazása kizárását. Az indítvány szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdésével.
- [2] 2. Az alapügyben megállapított, jelen bírói kezdeményezés elbírálása szempontjából releváns tényállás szerint az alapügy felperese (egy természetes személy) védett természeti területen található egyes erdőrészeket erdőtervnek módosítására irányuló kérelmét az alperes Heves Vármegyei Kormányhivatal HE/EO/6943-5/2022. számú határozatával elutasította, tekintettel arra, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal Környezetvédelmi, Természetvédelmi, Hulladékgazdálkodási és Bányafelügyeleti Főosztálya HE/EO/6943-2/2022. számú természetvédelmi szakvéleményében azt állapította meg, hogy a felperes erdőterv-módosítás iránti kérelme szerinti módosítás az egyik érintett erdőrészlet vonatkozásában a természet védelmére vonatkozó nemzeti és európai uniós jogi követelményeknek nem felel meg. A felperes kérelmében az egyik erdőrészlet vonatkozásában

- TRV felhasználási mód (tarvágás), valamint a természetes sarjeredetű akác célállomány és felújítási mód engedélyezését kérte a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alapján, amely szerint a védett természeti területen idegenhonos fafajokból álló állomány kitermelése után az erdő felújítása során a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 33. § (3) bekezdésétől eltérően nem szükséges fafajcserés szerkezetváltást végezni, az erdőfelújítás természetes úton is elvégezhető.
- [3] Az alperes Kormányhivatal a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontját mérlegelést engedő normaként értékelte, és megállapította, hogy az a fafajcserés szerkezetváltás elrendelését nem zárja ki. Ennek alapján a Kormányhivatal azt állapította meg, hogy a felperes ügyében a fafajcserés szerkezetváltás mellőzésének nincs helye, így határozatát a Korm. rendelet alkalmazásának mellőzésével hozta meg.
- [4] Az alapügy felperese keresetében sérelmezte, hogy az alperes Kormányhivatal a Korm. rendelet rendelkezésével ellentétes, a Korm. rendelet céljaival szemben álló, jogszabálysértő határozatban utasította el a kérelmét.
- [5] 3. Az indítványozó szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezése ellentétes az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésével és XXI. cikk (1) bekezdésével, az alábbiak szerint.
- [6] Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerinti egészséges környezethez való jog lényegi elemét képezi a non-derogation elv, azaz, hogy a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges: a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elengedhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet azonban aránytalan [lásd például: 16/2015. (VI. 5.) AB határozat, Indokolás [80]; 3223/2017. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [27]]. A „természetvédelem” körébe az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az erdőgazdálkodási ügyek is beletartoznak [14/2020. (VII. 6.) AB határozat, a továbbiakban: Abh.].
- [7] Az egészséges környezethez való jog szoros kapcsolatban áll az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt jövő nemzedékek érdekeinek védelmével. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése körében ugyancsak érvényesül a visszalépés tilalmának elve [lásd különösen: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [28] és [30]]. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ezen túlmenően a nemzedékek közötti méltányosságot is megjeleníti, amely a jelen generációkat kötelezettségekkel terheli, így például a természeti erőforrások minőségének és a hozzáférés lehetőségének megőrzésével [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [13]]. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése egyben a *public trust* alaptörvényi szintű megjelenítésének is tekinthető, melynek értelmében „az állam a jövő nemzedékek, mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyongazdálkodóként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.” (Abh., Indokolás [22])
- [8] Az Alaptörvény 53. cikk (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a Kormány különleges jogrendben olyan rendeletet alkosson, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – törvényi rendelkezésektől eltérést enged. A védelmi és biztonsági tevékenységek összehangolásáról szóló 2021. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Vbö.) 80. § (3) bekezdése szerint a Kormány az előbbi hatáskörét a veszélyhelyzetet kiváltó esemény megelőzése, kezelése, felszámolása, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljából gyakorolhatja. A 81. § (1) bekezdése alapján a 80. § (3) bekezdése szerinti célok érdekében az alapvető jogok korlátozására kizárólag a különleges jogrendet kiváltó eseményhez igazodó feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan kerülhet sor.
- [9] Az indítványozó szerint a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt, az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdését, illetőleg P) cikk (1) bekezdését korlátozó rendelkezés legitim indokkal bír, hiszen célja a különleges jogrendet kiváltó esemény gazdasági következményeinek enyhítése, kezelése, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása. A rendelkezés azonban az indítványozó szerint a cél elérésére nem alkalmas, ugyanis ez a norma nem a fakitermelést szabályozza, hanem arról rendelkezik, hogy a fakitermelést követően hogyan kell elvégezni az erdőfelújítást. Az indítványozó szerint a biodiverzitás és az erdők természetességének megőrzése érdekében kötelező őshonos fafajokkal történő erdőfelújítási kötelezettség semmilyen formában nem hátráltatja a veszélyhelyzeti védekezést, e rendelkezés célja ugyanis a távoli jövőre irányul. Ennek megfelelően az indítványozó úgy ítéli meg, hogy a fafajcserés erdőfelújítási kötelezettség és a veszélyhelyzetet követő következményeinek elhárítása között nincs kapcsolat.

- [10] Az indítványozó arra is utal, hogy még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság elfogadná, hogy a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt kötelezettség a veszélyhelyzet gazdasági következményeinek elhárítását szolgálja, a rendelkezés akkor sem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményének.
- [11] Az indítvány szerint a támadott szabályozás azért szükségtelen, mert a lakosság tűzifaigényének ellátását semmilyen formában nem hátráltatja a védett természeti területeken őshonos fajokkal történő szerkezetváltás előírása, márpedig az energiaválság, mint a veszélyhelyzet egyik következményének elhárításához legfeljebb a lakosság tűzifával történő ellátása tekinthető szükségesnek, az ezt követő erdőfelújítási kötelezettség módosítása már bizonyosan nem.
- [12] Az indítványozó szerint még abban az esetben is, ha az Alkotmánybíróság úgy ítéli meg, hogy a szabályozás a szükségesség követelményét is teljesíti, a Korm. rendelet támadott rendelkezésével megvalósuló alapjog-korlátozás nem áll arányban az elérni kívánt céllal. Ennek oka, hogy az erdőterv-módosítások a veszélyhelyzet időszakán lényegesen túlnyúlóan, több évtizedre kihatóan határozzák meg az erdő faállományát. Ezzel összefüggésben pedig az indítványozó arra is utal, hogy az idegenhonos inváziós fajok kiszorítják az őshonos növényeket és állatokat, idegenhonos jellegük miatt jóval kevesebb fajnak biztosítanak táplálékot, élőhelyet, a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben érintett fehér akác faj pedig a talajt is degradálja, végeredményben tehát a szabályozás hosszú távon is csökkenti a biológiai sokféleséget. Az indítvány kiemeli: még abban az esetben is, ha a fafajcserés szerkezetváltás jelentős terheket róna az erdőgazdálkodóra, így visszatartva őket a lakosság esetlegesen megnövekedett tűzifaigényének kielégítésétől, akkor sem tekinthető arányosnak az a szabályozás, amely a jövő nemzedékek helyzetét akár egy évszázadra is meghatározva lehetővé teszi az idegenhonos inváziós fajok biodiverzitást rontó jelenlétét a hazai erdőállományban. Az indítványozó ezzel összefüggésben arra is utal, hogy a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben rendelkezésre álló természetvédelmi szakvélemény ráadásul kifejezetten akként fogalmaz, hogy a mesterséges felújítás költsége helyes gazdálkodás mellett minimálisra csökkenthető, vagy akár teljesen meg is takarítható, azaz a támadott rendelkezés valójában egy legfeljebb minimális anyagi- és munkabefektetéssel járó, azonban az egészséges környezethez és a biodiverzitás megőrzéséhez hozzájáruló természetvédelmi kötelezettséget eliminál, annak minden következményét a jövő nemzedékekre hátrítva.
- [13] 4. Az alapvető jogok biztosa jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztoshelyettese (a továbbiakban: biztoshelyettes) az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 3. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján (mely kifejezetten a biztoshelyettes sarkalatos törvényi kötelezettségévé teszi az érintett intézmények figyelmének felhívását a „természetes személyek nagyobb csoportját – különösen a jövő nemzedékeket – érintő jogsértés veszélyére”) *amicus curiae* beadványban fejtette ki szakmai álláspontját.
- [14] 5. Az Alkotmánybíróság észlelte, hogy a veszélyhelyzet ideje alatt a tűzifaigények biztosításához szükséges eltérő szabályok alkalmazásáról szóló 287/2022. (VIII. 4.) Korm. rendeletnek az állam tulajdonában álló erdőkben történő végrehajtásának részletes szabályairól szóló 5/2022. (VIII. 16.) AM utasítás (a továbbiakban: AM utasítás) 5. pontja akként rendelkezik, hogy a Korm. rendelet indítvánnyal támadott rendelkezésének állami erdőgazdálkodónál történő alkalmazására csak kivételesen, az Erdőtv. 33. § (8) bekezdés b) pontja alapján kerülhet sor. Tekintettel arra, hogy az Erdőtv. 33. § (8) bekezdése 2023. július 1. napjától kezdődően egyáltalán nem tartalmaz b) pontot, ekként a Korm. rendelet indítvánnyal támadott rendelkezését állami erdőgazdálkodók esetében az AM utasítás 5. pontja alapján egyáltalán nem kell alkalmazni. A bírói kezdeményezésre okot adó ügy felperese ugyanakkor nem tartozik az AM utasítás hatálya alá (nem minősül állami erdőgazdálkodónak). A biztoshelyettes az Országos Erdőállomány Adattár közhiteles adatai alapulvételével kifejezetten felhívta arra az Alkotmánybíróság figyelmét, hogy az országosan védett erdőterület 85 százalékát az állami erdőgazdaságok kezelik (további kilenc százaléka pedig a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában áll), ekként az AM utasítás alapján ezen erdőterületekre a Korm. rendelet támadott rendelkezése nem alkalmazandó.

II.

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

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

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

[16] 2. A Korm. rendelet indítvánnyal érintett rendelkezése:

„1. § (2) Védett természeti területen

a) idegenhonos fajokból álló állomány kitermelése után az erdő felújítása során – a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.) 33. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően – nem szükséges fajcserés szerkezetváltást végezni, és az erdőfelújítás természetes úton is elvégezhető.”

III.

[17] A bírói kezdeményezés megalapozott.

[18] 1. Az Abtv. 25. §-a szerint a bíró – a bírósági eljárás felfüggesztése mellett – abban az esetben kezdeményezi az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdés b) pontja alapján az Alkotmánybíróságnál a jogszabály vagy jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítását, illetve az alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazásának kizárását, ha az előtte folyamatban levő egyedi ügy elbírálása során olyan jogszabályt kell alkalmazni, amelynek alaptörvény-ellenességét észleli, vagy alaptörvény-ellenességét az Alkotmánybíróság már megállapította.

[19] Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a bírói kezdeményezés az Abtv. 25. §-ában és 52. §-ában előírt feltételeknek megfelel {vö. 3058/2015. (III. 31.) AB végzés, Indokolás [8]–[24]; 2/2016. (II. 8.) AB határozat, Indokolás [26]–[28]; 3064/2016. (III. 22.) AB határozat, Indokolás [8]–[13]}, az alábbiak szerint. A támadott jogszabályi rendelkezést az eljárásban alkalmazni kell, az eljárás felfüggesztése megtörtént, az indítvány a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben alkalmazott jogszabályi rendelkezés alaptörvény-ellenességének megállapítására, megsemmisítésére, továbbá alkalmazási tilalom kimondására irányul. Az indítvány a határozott kérelem követelményét teljesíti.

[20] 2. A Tvt. célja (annak preambuluma szerint) egyebek között a természeti értékek és természeti területek, mint a nemzeti vagyon saját és pótolhatatlan részeinek a fenntartása, kezelése, állapotának javítása, jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése, a természeti erőforrásokkal történő takarékos és észszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma. A Tvt. 32. § (1) bekezdése értelmében a védett természeti területen lévő erdők elsődlegesen védelmi rendeltetésűek. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény (a továbbiakban: Erdőtvt.) 22. § (1) bekezdése értelmében az erdő rendeltetése jelöli ki a fenntartható erdőgazdálkodás hosszú távú célját, lehetőségeit, illetőleg korlátozásait. Az erdő rendeltetése [az Erdőtvt. 22. § (2) bekezdésének megfelelően] védelmi, közjóléti és gazdasági rendeltetés lehet. Az Erdőtvt. 23/A. § (2) bekezdése értelmében a természetvédelmi rendeltetés (egyes árvízvédelmi és honvédelmi különleges védelmi rendeltetések kivételével) az erdő elsődleges rendeltetése. Mindez egyben azt is jelenti, hogy a védett természeti területen lévő, elsődlegesen védelmi rendeltetésű erdők esetében az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozottan érvényesül.

[21] Az Erdőtvt. 8. § (1) bekezdése értelmében nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonnak minősülnek a védelmi és közjóléti elsődleges rendeltetésű, az állam tulajdonában álló erdők. Az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése értelmében a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja „a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”

[22] Az Országos Erdőállomány Adattár szerint az országosan védett erdőterületek 85 százalékát az állami erdőgazdaságok kezelik, 9 százaléka a nemzeti park igazgatóságok vagyongazdálkodásában, míg a fennmaradó része egyéb szervezetek kezelésében, illetve magántulajdonban van. A Tvt. 33. § (3) bekezdése értelmében védett természeti területen lévő erdőben az erdőfelújítást a termőhelynek megfelelő őshonos fajokkal és természetes felújítási módszerekkel kell végezni. A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja ezen kötelezettség alól ad felmentést az erdőgazdálkodók számára a védett természeti területen lévő, döntően állami tulajdonban, illetőleg vagyongazdálkodásban álló, és a Tvt. rendelkezéseinek megfelelően elsődlegesen védelmi (tehát nem gazdasági) rendeltetésű erdők esetében. A Korm. rendelet támadott szabálya értelmében az érintett, védett természeti területen lévő, és egyben elsődlegesen védelmi rendeltetésű erdők esetében nem szükséges fajcserés szerkezetváltást végezni (azaz nem szükséges a termőhelynek megfelelő őshonos fajokat telepíteni) és az erdőfelújítás természetes úton (lényegében a faállomány saját szaporítóanyagával) is elvégezhető.

Az AM utasítás 5. pontja értelmében a Korm. rendelet támadott rendelkezését az állami erdőgazdálkodóknál (azaz a védett természeti területen lévő erdők 85 százaléka esetében) csak az Erdőt. 33. § (8) bekezdés b) pontja szerinti esetben kell alkalmazni. Az Erdőt. 33. § (8) bekezdés b) pontját a jogalkotó 2023. július 1. napjával hatályon kívül helyezte.

- [23] A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja úgy fogalmaz, hogy védett természeti területen idegenhonos fajokból álló állomány kitermelése után az erdő felújítása során a Tvt. 33. § (3) bekezdésében foglaltaktól eltérően nem szükséges fajcserés szerkezetváltást végezni, és az erdőfelújítás természetes úton is elvégezhető. Figyelemmel arra, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezése a Tvt. 33. § (3) bekezdéséből fakadó és kötelezően alkalmazandó fajcserés szerkezetváltást minősítette a különleges jogrend időszakában „nem szükségessé”, anélkül azonban, hogy akár a Korm. rendelet, akár más jogszabály (ideértve jelen esetben az AM utasítást, mint közjogi szervezetszabályozó eszközt is) bármilyen tartalmi előírást kapcsolt volna a Korm. rendelet vonatkozó előírásához, mely meghatározta volna, hogy pontosan milyen szempontok figyelembevételével lehetséges dönteni arról, hogy mikor lehet adott esetben „szükséges” mégis a fajcserés szerkezetváltás elvégzése, ezért az Alkotmánybíróság a Korm. rendelet támadott rendelkezését akként értelmezte, hogy az lényegében korlátlanul, bármilyen tartalmi szempont figyelembevételétől mentesen lehetővé teszi a Tvt. 33. § (3) bekezdésétől való eltérést. Ezt az értelmezést támasztja alá az AM utasítás 5. pontja is, mely [az Erdőt. 2023. június 30. napjáig hatályos 33. § (8) bekezdés b) pontja szerint] abban az esetben tette lehetővé, hogy ne kerüljön sor fajcserés szerkezetváltásra, ha azt az erdőgazdálkodó kéri, azaz maga az agrárminiszter (aki egyébként közjogi jogállásából adódóan maga is részt vett a Korm. rendelet elfogadásában) is kizárólag formai (és nem pedig tartalmi) szempontból korlátozta a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alkalmazhatóságát az állam 100 százalékos tulajdonában álló erdők, illetőleg erdőgazdálkodók esetében.
- [24] 3. A Tvt. 8. § (2) bekezdése értelmében őshonosak mindazok a vadon élő szervezetek, amelyek az utolsó két évezred óta a Kárpát-medence természetföldrajzi régiójában (nem behurcolás vagy betelepítés eredményeként) élnek, illetve éltek. A Tvt. 8. § (3) bekezdése értelmében behurcoltak vagy betelepítettek azok az élő szervezetek, amelyek az ember nem tudatos (behurcolás) vagy tudatos (betelepítés) tevékenysége folytán váltak a hazai élővilág részévé. Az Erdőt. 5. § 48. pontja értelmében idegenhonos faj a Kárpát-medence területén behurcolás vagy betelepítés következményeként megtelepedett (az Erdőt. végrehajtására kiadott jogszabályban meghatározott) erdei faj. Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény végrehajtásáról szóló 61/2017. (XII. 21.) FM rendelet (a továbbiakban: FM rendelet) 3. melléklet A) része tételesen meghatározza az idegenhonos fa- és cserjefajok jegyzékét, mely jegyzékben a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben érintett faj (a fehér akác) is egyértelműen szerepel. A biztoshelyettes *amicus curiae* beadványa az FM rendelettel összhangban külön is kiemeli, hogy „a fehér akác (*Robinia pseudoacacia*) idegenhonos, intenzíven terjedő fajnak minősül, tehát ez a faj az adott termőhelyen, a környezetében lévő fás szárú növényeknél gyorsabban terjed, így a többi faállomány-alkotó fajnál növekedésével és térfoglalásával jellemzően kiszorítja” (*amicus curiae* beadvány, 8. oldal). Ennek megfelelően, amennyiben a bírói kezdeményezésre okot adó ügyben a Korm. rendelet támadott rendelkezését alkalmazni kell, úgy az alkalmazás eredménye egy védett természeti területen lévő erdőben egy idegenhonos, intenzíven terjedő faj egy vágásfordulóig (azaz szükségképpen több évtizedig) történő megmaradása lesz, ahelyett, hogy az adott területen az erdő felújítása valamely őshonos fajjal történne meg.
- [25] A Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030 rögzíti, hogy Magyarország erdeinek 37 százaléka jelenleg is idegenhonos fajokból áll. A biológiai sokféleség megőrzésének 2030-ig szóló nemzeti stratégiája I. stratégiai területén („A biológiai sokféleséget fenyegető veszélyek csökkentése”) 4. célkitűzésként kifejezetten szerepel a természetes és természetközeli ökoszisztémákat károsító idegenhonos inváziós fajok állományainak visszaszorítása. Az V. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv 3.8. pontja („Idegenhonos inváziós fajok elleni védekezés”) pedig azt emeli ki, hogy az idegenhonos inváziós fajok elleni védekezés folyamatos, melyhez részben a központi költségvetés, részben az Európai Unió is pályázati forrásokat biztosít. Az idézett stratégiákból egyértelműen megállapítható, hogy az idegenhonos fajok elleni küzdelem kiemelten fontos az erdőgazdálkodás területén is. Az Alkotmánybíróság a 13/2018. (IX. 4.) AB határozatában ezen stratégiák alkotmányjogi jelentőségével kapcsolatosan megállapította, hogy bár „[a]z egyes stratégiák a közjogi szervezetszabályozó eszközök körébe tartoznak, ennek megfelelően a kibocsátót kötik, ugyanakkor azonban a közép- és hosszú távú tervezés és kiszámítható jogalkotás olyan szakmai kiindulópontjai is egyben, melyek figyelembe vétele az elővigyázatosság és a megelőzés elveire is tekintettel különösen fontos az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében nevesített, a nemzet közös örökségének körébe tartozó elemek esetében. Ennek megfelelően ezen szakmai tartalmú stratégiák figyelmen kívül hagyása valamely jogszabály-változás alaptörvény-ellenességének vizsgálata során külön is ér-

- tékelendő a nemzet közös örökségét érintő, és az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése szerint a jövő nemzedékek számára is megőrzendő szabályozási tárgyak esetében.” (Indokolás [40])
- [26] Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése kifejezetten nevesíti a nemzet közös örökségét képező vagyontárgyak között az erdőket és a biológiai sokféleséget. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban úgy fogalmazott, hogy „[a]z erdő a szárazföld legösszetettebb természeti (ökológiai) rendszere, amely elsősorban a környezetre gyakorolt hatásai miatt az egészséges emberi élet alapvető feltétele. [...] Az erdők tekintetében a »nemzet közös örökségének státusa« azt is jelenti, hogy az erdők megóvása az államra, az erdőtulajdonosokra, az erdőgazdálkodókra, de még az erdőt szabadon használókra is kötelezettségeket hárít. A kötelezettségek különösen az államot, az erdőtulajdonosokat és az erdővel rendelkezni jogosultakat érintik azáltal, hogy a tulajdonnal való rendelkezés, illetőleg az erdőgazdálkodás teljes és feltétlen szabadsága helyébe a felelős, fenntartható gazdálkodást megvalósító, a jövő nemzedékek érdekeit is figyelembe vevő erdőhasználat követelménye lép.” (Indokolás [23]) Az erdők megóvása alapvető jelentőséggel bír a biológiai sokféleség megőrzése, mint a nemzetközi közösség mint egész akaratát tükröző, a nemzetközi jog feltétlen alkalmazást igénylő szabálya érvényesülése szempontjából is (lásd: 28/2017. (X. 25.) AB határozat, Indokolás [38]; az erdőkre: Abh., Indokolás [24]).
- [27] 4. Az indítványozó álláspontja szerint a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja elsődlegesen nem alkalmas a veszélyhelyzetet kiváltó esemény gazdasági következményeinek enyhítése, kezelése, továbbá káros hatásainak megelőzése, illetve elhárítása céljára; másodlagosan, még a szabályozás esetleges alkalmassága esetén sem igazolható annak szükségessége; és végezetül, harmadlagosan, még a szabályozás szükségességének esetleges igazolása esetén is az nyilvánvalóan aránytalannak tekinthető. Mindezekre tekintettel az indítványozó szerint a Korm. rendelet támadott rendelkezése sérti az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdését.
- [28] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének, illetőleg P) cikk (1) bekezdésének a sérelme akkor állapítható meg, ha (i) a kérdéses szabályozás vagy bírói döntés az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, illetőleg P) cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik; (ii) megállapítható a védelmi szintben történő visszalépés; és (iii) a visszalépés az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően nem igazolható {elsőként összefoglalóan: 17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [95]; ennek megfelelően legutóbb például: 3047/2024. (II. 23.) AB határozat, Indokolás [28]}. A 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megállapításai szerint továbbá „ha egy szabályozás vagy intézkedés érintheti a környezet állapotát, a jogalkotónak kell igazolnia, hogy a szabályozás nem jelent visszalépést és ezáltal nem okoz adott esetben akár visszafordíthatatlan károkozást”, továbbá „amennyiben egy szabályozás esetében nem igazolható kétséget kizáróan, hogy nem valósít meg visszalépést, akkor az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően kell vizsgálni a visszalépés alkotmányosságát” (Indokolás [20]–[21]).
- [29] Jelen esetben kétséget kizáróan megállapítható, hogy (i) a Korm. rendelet támadott rendelkezése mint a védett természeti területen lévő erdők kitermelését követően az erdők felújítására vonatkozó előírás az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, illetőleg a P) cikk (1) bekezdése védelmi körébe tartozik, figyelemmel mindenekelőtt az Abh. megállapításaira, valamint arra, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében kifejezetten szerepelnek az erdők és a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok. Ugyancsak megállapítható, hogy (ii) a Korm. rendelet a védelmi szintben történő visszalépést valósít meg azáltal, hogy a védett természeti területeken levő erdőkben a fakitermelést követően a Tvt. 33. § (3) bekezdésében foglalt kötelező szabálytól eltérve nem teszi szükségessé az őshonos fajokkal történő fajajcserés szerkezetváltást, hanem lehetővé teszi az erdőterület idegenhonos fajokkal történő ismételt felújítását {lásd a jelen határozat III/2. pontjának (Indokolás [20] és köv.) megállapításait}. Az Alkotmánybíróságnak ezért a továbbiakban az irányadó teszt harmadik lépcsőjeként azt kellett megvizsgálnia, hogy (figyelemmel a különleges jogrend szabályaira is) ezen, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése, illetőleg XXI. cikk (1) bekezdése hatálya alá tartozó, a természet védelmi szintjében visszalépést megvalósító szabály alkotmányossága igazolható-e.
- [30] 5. A Kormány a Korm. rendeletet (annak preambuluma szerint) kifejezetten a különleges jogrend szabályainak alapulvételével fogadta el. Az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó szabályai a Korm. rendelet elfogadását (2022. augusztus 4.) követően, 2022. november 1. napjától kezdődő hatállyal megváltoztak, ekként az Alkotmánybíróságnak jelen esetben azt is vizsgálnia kellett, hogy az indítvány elbírálása során a Korm. rendelet Alaptörvénnyel való összhangját az Alaptörvény Korm. rendelet elfogadásának vagy az indítvány elbírálásának időpontjában hatályos szövegváltozata alapulvételével kell-e megítélni.
- [31] A Korm. rendelet elfogadása idején Magyarországon a veszélyhelyzet az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek

- az elhárítása érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 180/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 1. §-a alapján állt fenn, melynek hatálya 2022. október 31. napjáig tartott. Az Alaptörvény különleges jogrendi szabályokat is módosító Kilencedik Módosítása 2022. november 1. napján lépett hatályba.
- [32] A Kormány utóbb, az Alaptörvény Kilencedik Módosítására is figyelemmel, az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása és kezelése érdekében veszélyhelyzet kihirdetéséről és egyes veszélyhelyzeti szabályokról szóló 424/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. §-ával ismételten veszélyhelyzetet hirdetett ki, mely veszélyhelyzet az indítvány elbírálásakor is fennáll.
- [33] A veszélyhelyzet során kiadott kormányrendeletek hatálybalépéséről és veszélyhelyzeti intézkedésekről szóló 425/2022. (X. 28.) Korm. rendelet 1. § (3) bekezdés 31. pontja kifejezetten akként rendelkezik, hogy a Korm. rendelet (annak jelen bírói kezdeményezéssel nem érintett 3. §-a kivételével) a 2022. október 31-én hatályos szöveggel, e rendelet hatálybalépésének időpontjában (2022. november 1-jén) ismételten hatályba lép.
- [34] Figyelemmel arra, hogy formálisan a Korm. rendelet 2022. november 1-jén (az Alaptörvény Kilencedik Módosításának hatálybalépésével) „ismételten hatályba lépett”, ezért az Alkotmánybíróság jelen indítvány elbírálása során az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezéseinek alapulvételével járt el.
- [35] Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megjegyzi, hogy bár az indítványt az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos rendelkezéseinek alapulvételével bírálta el, azonban az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos 53. cikk (1) bekezdése a Korm. rendelet megalkotása idején hatályos 53. cikk (2) bekezdésével, míg az indítvány elbírálásakor hatályos 52. cikk (2) bekezdése a Korm. rendelet megalkotása idején hatályos 54. cikk (1) bekezdésével azonosan rendelkezik, ekként az Alaptörvény különleges jogrendre vonatkozó, jelen indítvány elbírálása szempontjából releváns szabályai tartalmi értelemben a Korm. rendelet elfogadása és az indítvány elbírálása közötti időszakban nem változtak meg.
- [36] 6. Az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos 53. cikk (1) bekezdése [a fentiek szerint a Korm. rendelet megalkotásakor hatályos 53. cikk (2) bekezdésével tartalmilag egyezően] azt rögzíti, hogy a Kormány különleges jogrendben rendeletet alkothat, amellyel – sarkalatos törvényben meghatározottak szerint – egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti, törvényi rendelkezésektől eltérhet, valamint egyéb rendkívüli intézkedéseket hozhat.
- [37] A Korm. rendelettel szemben tartalmi értelemben vett korlátot támaszt a Vbő. indítvány elbírálásakor hatályos 80. § (3) bekezdése [mellyel tartalmilag azonosan rendelkezett a Korm. rendelet megalkotásakor hatályos, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény 51/A. § (3) bekezdése]. Eszerint a Kormány különleges jogrendi rendeletalkotási hatásköre célhoz kötött: kizárólag az élet-, egészség-, személyi-, vagyoni- és jogbiztonság, valamint a nemzetgazdaság stabilitásának garantálása érdekében jogosult a Kormány különleges jogrendi rendeletével egyes törvények alkalmazását felfüggeszteni, törvényi rendelkezésektől eltérni, illetőleg egyéb rendkívüli intézkedéseket hozni.
- [38] Ezen különleges jogrendi rendeletek abszolút tartalmi korlátját képezi az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos 52. cikk (2) bekezdése [mely a Korm. rendelet megalkotásakor hatályos 54. cikk (1) bekezdésével tartalmilag azonos], melynek értelmében különleges jogrendben az alapvető jogok gyakorlása – a II. és a III. cikkben, valamint a XXVIII. cikk (2)–(6) bekezdésében megállapított alapvető jogok kivételével – felfüggeszthető vagy az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túl korlátozható.
- [39] 7. Az indítványozó egyaránt hivatkozott az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése, illetőleg a P cikk (1) bekezdése sérelmére; az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése sérelmének körében a környezet állapotának romlását, a P cikk (1) bekezdése sérelmének körében pedig az erdők és a biológiai sokféleség megóvásának alaptörvényi kötelezettségét, és a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét hívta fel.
- [40] Figyelemmel az indítvány tartalmára, valamint az Alaptörvény indítvány elbírálásakor hatályos 52. cikk (2) bekezdésére, az Alkotmánybíróságnak abban a kérdésben is állást kellett foglalnia, hogy a P cikk (1) bekezdése „alapvető jogot” tartalmaz-e, tekintettel arra, hogy a Kormány különleges jogrendben is kizárólag az alapvető jogok tekintetében jogosult az Alaptörvény egyes rendelkezéseinek az I. cikk (3) bekezdése szerinti mértéken túli korlátozására.
- [41] Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint az Alaptörvény P cikk (1) bekezdése „egyszerre tekinthető a XXI. cikk (1) bekezdésében foglalt alapvető emberi jog garanciájának, illetőleg a nemzet közös öröksége védelmét előíró olyan *sui generis* kötelezettségnek, mely a XXI. cikk (1) bekezdésén túlmenően, általános jelleggel is érvényesül” [13/2018. (IX. 4.) AB határozat, Indokolás [14]; Abh., Indokolás [34]]. Az Alkotmánybíróság az Abh.-ban arra is rámutatott, hogy a P cikk (1) bekezdése a természeti és kulturális értékeket önmagu-

kért is védeni, illetőleg a jövő generációk számára is megőrizni rendeli, „adott esetben akár a jelen generációk (pillanatnyi gazdasági) érdekeivel szemben is” (Abh., Indokolás [35]). Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében megjelenő *public trust* értelmében „az állam a jövő nemzedékek mint kedvezményezettek számára egyfajta bizalmi vagyonkezelőként kezeli a rá bízott természeti és kulturális kincseket, és a jelen generációk számára csak addig a mértékig teszi lehetővé ezen kincsek használatát és hasznosítását, ameddig az a természeti és kulturális értékeket mint önmagukért is védelemben részesítendő vagyontárgyak hosszú távú fennmaradását nem veszélyezteti. Az államnak ezen kincsek kezelése és az arra vonatkozó szabályozás megalkotása során egyaránt tekintetbe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit.” (Abh., Indokolás [22])

- [42] Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése egyszerre tartalmaz objektív intézményvédelmi kötelezettséget és alanyi alapjogot {4/2019. (III. 7.) AB határozat, Indokolás [72]}. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése ezen alanyi alapjogot, illetőleg objektív intézményvédelmi kötelezettséget „mindenki” számára megteremti. Az állam intézményvédelmi kötelezettségének tárgya nem pusztán az emberi élet, hanem általában az élet természeti alapjainak a fenntartása {17/2018. (X. 10.) AB határozat, Indokolás [86]}. Az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése ehhez képest részben a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális értékek, részben a jövő nemzedékek javára teremti meg ugyanezt. Az Alaptörvény „szövetség a múlt, a jelen és a jövő magyarjai között”, az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése pedig a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének céljaként egyaránt nevesíti a jelen generációk érdekeit (közérdek szolgálata, közös szükségletek kielégítése), a természeti erőforrások önmagukért való megőrzésének kötelezettségét, és a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételét, mely szempontok között maga az Alaptörvény (sem a Nemzeti Hitvallás, sem pedig a 38. cikk) nem tesz hierarchikus különbséget, azokat egyidejűleg kell a jogalkotónak és a jogalkalmazónak figyelembe vennie.
- [43] Mindezen szempontok figyelembevételével az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése különleges jogrendben osztja a XXI. cikk (1) bekezdése jogi sorsát, az alábbiak szerint. Egyfelől, az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdése a fentiek szerint tartalmi értelemben szorosan összekapcsolódik az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésével, az egészséges környezethez való jog pedig különleges jogrend idején kivételesen, az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésének megfelelően, az általános szabályokon túl is korlátozható lehet. Másfelől, az elsősorban a jelen generációk jogait védő XXI. cikk (1) bekezdése és a természeti erőforrásokat, illetőleg a jövő nemzedékek jogait védő P) cikk (1) bekezdése között nincs hierarchikus különbség: valamely, a nemzet közös örökségébe tartozó természetes vagy kulturális értéket érintő szabályozásnak egyaránt figyelembe kell vennie a jelen és a jövő generációk érdekeit. A különleges jogrend alkotmányjogi értelemben vett különlegessége részben éppen abban áll, hogy a jelen generációk, a természeti és kulturális erőforrások, illetőleg a jövő nemzedékek védelmének hármasságát átmenetileg, a veszélyhelyzet időszakában a jelen generációk pillanatnyi érdekeinek irányába eltolódhat, azonban csak az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése szerinti korlátok között.
- [44] 8. A Korm. rendelet kifejezett célja a tűzifaigények biztosítása „az Ukrajna területén fennálló fegyveres konfliktusra, illetve humanitárius katasztrófára tekintettel, valamint ezek magyarországi következményeinek az elhárítása érdekében”. Ezt erősíti meg az AM utasítás is, melynek preambuluma szerint a különleges jogrendi jogalkotó a Korm. rendelet elfogadásával „az energiaigények kielégítéséhez kapcsolódó tűzifaszükséglet előállításának jogszabályi kereteit” határozta meg.
- [45] Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, mely rendelkezést a különleges jogrend időszakában az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésére figyelemmel kell alkalmazni.
- [46] 8.1. A különleges jogrend időszakában az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése „más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében” fordulata a különleges jogrendre okot adó esemény következményeinek elhárítását is magában foglalja. A támadott szabályozás formálisan a különleges jogrendet kiváltó esemény gazdasági következményeinek enyhítését célozza: közvetett módon érinti a tűzifaigények biztosítása érdekében kitermelt, védett természeti területen elhelyezkedő, idegenhonos fajokból álló állományt, ugyanis ezen állomány kitermelését követően nyílik meg a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alkalmazásának lehetősége. Ennek megfelelően a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja megfeleltethető a Vb. 80. § (2) bekezdés b) pontjának (a gazdaság- és ellátásbiztonsággal összefüggő tárgykör). Azokban az esetekben, amikor valamely intézkedés formálisan megfeleltethető a különleges jogrendre irányadó szabályozási tárgykörnek, alapvetően az Alkotmánybíróság hatáskörén kívül eső célszerűségi kérdés annak a vizsgálá-

lata, hogy a kérdéses intézkedés mennyiben alkalmas a különleges jogrendre okot adó esemény (jelen esetben gazdasági) következményeinek orvoslására. Az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint ilyen esetekben „a korlátozások célszerűségét nem vizsgálhatja, azt azonban igen, hogy az alapjogot korlátozó szabály igazolható-e a veszélyhelyzettel szembeni védekezés jegyében” {23/2021. (VII. 13.) AB határozat, Indokolás [28]}.

- [47] A szabályozás ugyanakkor jelen esetben, bár formálisan a különleges jogrendet kiváltó esemény gazdasági következményeinek orvoslását célozza, azonban sem a szükségesség, sem az arányosság követelményét nem teljesíti, az alábbiak szerint.
- [48] 8.2. A Korm. rendelet indítvánnyal támadott 1. § (2) bekezdés a) pontja a tűzifaigények biztosításával csak közvetett módon függ össze: valójában nem a tűzifaigények kielégítésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz, hanem az erdőgazdálkodók számára teszi lehetővé a faállomány kitermelése után a fafajcserés szerkezetváltás kötelezettségétől való eltérést. Azaz a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja szerinti kötelezettség teljesítése (vagy éppen annak elmaradása) semmilyen formában nem befolyásolja az energiaigények kielégítését (a szükséges mennyiségű tűzifa rendelkezésre állásának biztosítását).
- [49] Az AM utasítás 5. pontja már a Korm. rendelet elfogadását követően közvetlenül (kevesebb, mint két héttel később) kifejezetten azt rögzítette, hogy az állami erdőgazdálkodónál a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdésében foglaltak alkalmazására csak az Erdőt. 33. § (8) bekezdés b) pontja alapján kerülhet sor [az Erdőt. 33. § (8) bekezdés b) pontját pedig a jogalkotó 2023. július 1. napjával hatályon kívül helyezte, miközben az agrárminiszter az AM utasítást nem módosította, ezáltal alkalmazhatatlanná tette a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdését az AM utasítás hatálya alá tartozó erdőgazdálkodók esetében]. E körben az Alkotmánybíróság sem azt nem hagyhatja figyelmen kívül, hogy az Országos Erdőállomány Adattár adatai szerint az agrárminiszter, mint a Kormány tagjainak feladat- és hatásköréről szóló 182/2022. (V. 24.) Korm. rendelet 54. § 5. pontja, illetőleg 59. §-a alapján a Kormány erdőgazdálkodásért felelős tagja a védett természeti területen lévő erdőterületek 85 százaléka esetében maga sem tartotta szükségesnek a Korm. rendelet támadott rendelkezése feltétlen alkalmazását (legkésőbb 2023. július 1. napjától kezdődően pedig az alkalmazását sem), sem pedig azt, hogy a Korm. rendelet támadott rendelkezése egyébként is a tűzifaigények biztosítása utáni időszakra vonatkozóan teremti meg a Tvt. rendelkezésétől az eltérést.
- [50] Az Alkotmánybíróság a szabályozás szükségességének vizsgálata során arra is figyelemmel volt továbbá, hogy a bírói kezdeményezésre okot adó eljárás során beszerzett természetvédelmi szakvélemény maga is akként fogalmazott, hogy „a mesterséges felújítás költsége helyes gazdálkodás mellett minimálisra csökkenthető, illetve akár teljesen meg is takarítható” (indítvány, Indokolás [23]), ekként a Korm. rendelet támadott rendelkezése csak annyiban jelent valódi gazdasági előnyt az erdőgazdálkodók számára, amennyiben az erdőgazdálkodók ezt követően már a „helyes gazdálkodás” követelményét sem tartják be. Az Alkotmánybíróság arra is visszautal, hogy a védett természeti területen lévő, elsődlegesen védelmi rendeltetésű erdők esetében az erdőgazdálkodás gazdasági funkciója nem, vagy csak korlátozottan érvényesül, ekként még egy esetlegesen jelentősebb erdőfelújítási költség erdőgazdálkodókra történő telepítése sem tette volna szükségessé a Korm. rendelet támadott szabályának megalkotását. Különösen igaz ez azért, mert (ahogyan arra az V. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv 3.8. pontja is utal) az idegenhonos inváziós fajok elleni védekezéshez nem csupán hazai, hanem európai uniós források is rendelkezésre állnak.
- [51] Az Alkotmánybíróság ezzel összefüggésben arra is emlékeztet, hogy az Abh.-ban már megállapította: az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésének azon fordulata, miszerint „[a] tulajdon társadalmi felelősséggel jár”, fokozottan igaz az elsődlegesen nem gazdasági rendeltetéssel bíró védett természeti területek tulajdonosainak és gazdálkodóinak jogi helyzetére, ekként ilyen esetekben az Alaptörvényből következően kifejezetten elvárható, hogy valamely intézkedés gazdasági következményeit azon erdőterületek tulajdonosai, illetőleg gazdálkodói viseljék, akiknek alaptörvényi és jogszabályi kötelezettsége a védett természeti területek természeti állapotának „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése” (lásd például: Abh., Indokolás [59]). Annak pedig a különleges jogrend időszakában sincs akadálya, hogy a jogalkotó anyagi ösztönzőkkel (így például a korábban egyébként is rendelkezésre álló pályázatok fenntartásával, esetlegesen azok keretösszegének növelésével) mozdítsa elő az erdőgazdálkodók Alaptörvénynek megfelelő, ugyanakkor a veszélyhelyzet gazdasági következményeinek elhárításában való közreműködését elismerő tevékenységét.
- [52] Az Alkotmánybíróság végezetül arra is utal, hogy a Korm. rendelet támadott szabálya kifejezetten ellentétes a Nemzeti Erdőstratégia 2016–2030, A biológiai sokféleség megőrzésének 2030-ig szóló nemzeti stratégiája, illetőleg az V. Nemzeti Természetvédelmi Alapterv idézett megállapításaival, anélkül, hogy a Korm. rendelet bármilyen formában is indokolná, hogy ezen stratégiai céloktól való eltérés a tűzifaigények biztosítása utáni időszakban miért tűnik bármilyen formában is szükségesnek. Márpedig a 13/2018. (IX. 4.) AB határozat megál-

lapításaiból is egyenesen következően a jogalkotónak az elővigyázatosság és a megelőzés elveire figyelemmel minden esetben fel kell mérnie a környezet állapotát érintő intézkedés várható hatásait, különösen akkor, ha az adott intézkedés az elfogadott szakmai stratégiai dokumentumok tartalmával nyilvánvalóan ellentétes (lásd különösen az Indokolás már idézett [40] bekezdését).

- [53] Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontjának szükségessége az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének megfelelően még az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdésére figyelemmel sem igazolható.
- [54] 8.3. Az erdő felújítása a különleges jogrend fogalmilag kivételes, és átmeneti időre fennálló időszakát lényegesen meghaladó, bizonyosan több évtizedes időszakra tartó hatással bír (a biztoshelyettes *amicus curiae* beadványában 35–45 éves, az indítványozó akár egy évszázados időszakot nevesít, az adott erdőterület jellemzőitől függően). Ahogyan arra az Alkotmánybíróság már jelen határozatának III/4. pontjában (Indokolás [27] és köv.) utalt, a vizsgált szabályozás kétségtelenül sérti a visszalépés tilalmának elvét, különleges jogrend hiányában pedig a határozat indokolása III/8.1. pontjának (Indokolás [46] és köv.) megállapításai szerint nincs olyan más alapvető jog vagy alkotmányos érték, mely egyébként a visszalépés igazolásául szolgálhatna. Ennek megfelelően egy olyan szabályozás, mely bizonyosan és a különleges jogrendi jogalkotó által is nyilvánvaló módon a különleges jogrend megszüntését követően még évtizedeken át kifejti azt a hatását, melynek alkotmányosságát legfeljebb a különleges jogrend átmeneti időszaka igazolhatta volna, bizonyosan nem teljesíti az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdéséből fakadó, és az 52. cikk (2) bekezdésének megfelelően értelmezendő időbeli arányosság követelményét.
- [55] Az Alkotmánybíróság a fentiekben túlmenően végezetül azt is megállapította, hogy a szabályozás az Alaptörvény 38. cikkéből fakadóan a jelen nemzedékek, a nemzet közös örökségét képező természeti és kulturális erőforrások, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek egyensúlyát is felszámolja, az alábbiak szerint.
- [56] Azáltal, hogy a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja a védett természeti területeken az idegenhonos faállomány kitermelése után lehetővé teszi az őshonos fajokkal történő fafajcserés szerkezetváltás mellőzését, és így a biológiai sokféleséget, és különösen a honos növény- és állatfajokat, mint az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében kifejezetten nevesített, a nemzet közös örökségének részét képező természeti érték megőrzését több évtizedig tartó időszakra vonatkozóan nyilvánvalóan sérti, majd pedig ezen biológiai sokféleség esetleges helyreállításának teljes költségét, valamennyi következményét és felelősségét a jövő nemzedékekre hárítja, a Korm. rendelet a védett természeti területen lévő, idegenhonos fafajokból álló erdőterületek vonatkozásában valójában teljes mértékben figyelmen kívül hagyta mind a jövő nemzedékek, mind pedig a nemzet közös örökségét képező természeti értékek védelmének szempontjait, azaz valójában teljesen kiüresítette az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdését, mely szerint a nemzet közös örökségébe tartozó természeti és kulturális erőforrások „védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
- [57] 9. Mindezen szempontokra figyelemmel az Alkotmánybíróság arra a következtetésre jutott, hogy a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdés a) pontja alaptörvény-ellenes, ezért azt a rendelkező részben foglaltak szerint, *ex tunc* hatállyal megsemmisítette. A megsemmisítés következményeként valamennyi olyan védett természeti területen lévő erdőterület esetében, ahol a különleges jogrend időszakában az idegenhonos fafajokból álló állomány kitermelése után nem került sor fafajcserés szerkezetváltásra, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságoknak gondoskodniuk kell az erdőgazdálkodók Tvt. 33. § (3) bekezdése szerinti kötelezettségének teljesítéséről az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésében foglalt követelmények érvényesülése érdekében.
- [58] 10. A határozatot az Abtv. 44. § (1) bekezdés első mondata alapján közzé kell tenni a Magyar Közlönyben.

Budapest, 2024. április 9.

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

Dr. Lomnici Zoltán s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Salamon László s. k.,
alkotmánybíró

Dr. Szabó Marcel
előadó alkotmánybíró

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó alkotmánybíró párhuzamos indokolása

- [59] Támogattam a határozat azon végkövetkeztetését, amely szerint a bírói kezdeményezéssel támadott kivételszabály az Alaptörvény P) cikk (1) bekezdésének a sérelmére vezet azáltal, hogy nem érvényesíti megfelelően a honos növényfajoknak az e cikkben kifejezetten biztosított védelmét.
- [60] A magam részéről azonban a vizsgált ügyben arra jutottam, hogy az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdésének az érvelésbe történő beemelésére, illetve a két cikk lényegében együttes elbírálására nincs szükség és nincs is lehetőség. Egyrészt, mert a P) cikk (1) bekezdésének a sérelme – a honos növényfajok védelme miatt a fafajcserés szerkezetváltás alóli kivételt előíró szabály alaptörvény-ellenessége – önmagában, tehát a XXI. cikk (1) bekezdésére történő hivatkozás nélkül is megállapítható. Másrészt a XXI. cikk (1) bekezdésében elismert alapjog dogmatikájához tartozó, a 17/2018. (XII. 2.) AB határozatban kidolgozott szempontrendszer azon eleme, amely a védelmi szintben történő visszalépés vizsgálatát tartalmazza, a jelen esetben nem áll fenn. Az a kérdés ugyanis, hogy egy, már kivágott erdő esetében milyen (idegenhonos, invazív vagy őshonos) fajfajtaival kell/lehet az erdő felújítását elvégezni, nem áll összefüggésben a XXI. cikk (1) bekezdésének védelmi szintjével, mert nem érinti hátrányosan az egészséges környezet adott védelmi szintjét. Az idegenhonos fajfajtából álló erdő ugyanúgy alapja az egészséges természeti környezetnek, mint az őshonos fák összessége. A megsemmisítést tehát még közvetetten sem volt szükséges vagy lehetséges a XXI. cikk (1) bekezdésére alapítani.
- [61] Az Alkotmánybíróság eddigi következetes gyakorlata szerint a P) cikk sem egészében, sem egyes elemeiben nem alapvető jog {lásd legutóbb például: 3087/2024. (III. 1.) AB végzés, Indokolás [12]}, és ezért nem is kezelhető akként, mintha – adott esetben a XXI. cikk (1) bekezdésével való kapcsolata miatt – az lenne. Ezért nem értettem egyet a P) cikk (1) bekezdésének kvázi „alapjogiasításával”, tehát az arra történő utalással, hogy az I. cikk (3) bekezdése (alapvető jogok korlátozásának tesztje), az Alaptörvény 52. cikk (2) bekezdése (alapvető jogok korlátozása különleges jogrendben), illetve a XXI. cikk (1) bekezdésének részeként kidolgozott visszalépés tilalma a P) cikkel összefüggésben is alkalmazható/alkalmazandó.

Budapest, 2024. április 9.

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

- [62] A párhuzamos indokoláshoz csatlakozom.

Budapest, 2024. április 9.

Dr. Patyi András s. k.,
alkotmánybíró

Alkotmánybírósági ügyszám: III/2569/2023.

